

SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

Memorias del CONEVAL 2006-2018



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Porque lo que se mide
se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano, con autonomía técnica, que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social, y genera información confiable y con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:
www.coneval.gob.mx



SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

Memorias del CONEVAL 2006-2018



CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

CONSEJO ACADÉMICO **María del Rosario Cárdenas Elizalde**
2006-2015* Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

CONSEJO ACADÉMICO **Félix Acosta Díaz**
2006-2010 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

Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.
Memorias del CONEVAL 2006-2018.

Segunda edición: octubre, 2018

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810
Colonia Del Valle
CP 03100
Alcaldía Benito Juárez
Ciudad de México

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Sistema de Monitoreo
y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018.*
México, Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

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

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Janet Zamudio Chávez
Carolina Romero Pérez Grovas
Érika Ávila Mérida
Manuel Triano Enríquez
Adriana Jaramillo Carvallo
Camilo Vicente Ovalle

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE EVALUACIÓN 2007-2015

Adriana Jaramillo Carvallo
Alejandra Correa Herrejón
Alice Zahí Martínez Treviño
Alma Rita Lira Montes
Alma Verónica Corona García
Alonso Aduna García
Alonso Miguel De Erice Domínguez
Amanda Elisa Bado Serrano
Ana Lilia Del Razo González
Andrea Díaz Herrera Moro
Andrea Villa de la Parra
Andrés Blancas Martínez
Andrés Nigenda Zárate
Ania Ivette Gómez Sosa
Annele Elmira Aceves Bernal
Ari René Marneau Acevedo
Arturo Isaín Cisneros Yescas
Astrid Rennee Peralta Gutiérrez
Avecita Martha Torres Lara
Bertha Verónica Villar Ortega
Brenda Rosalía Valdez Meneses
Camilo Vicente Ovalle
Carla Aguilar De la Fuente
Carla Andrea Valverde España
Carlos Alberto Francisco Cruz
Carlos Fernando Pérez Rocha de León
Carolina Chávez Ruelas
Carolina Maldonado Carreño
Carolina Romero Pérez-Grovas
Clemente Ávila Parra
Christian Joel González Cuatiquis
Curtis Huffman Espinosa
Daniel Acosta Chávez
David Guillén Rojas
David Guillén Rojas
David Tonatiuh Moreno González
Dení Pörtl Ramos
Deniss Cruz Ortega
Denisse Ávila Soler
Diana María Franco Vasco
Edgar Adolfo Martínez Mendoza
Edgar Domínguez Méndez
Edgar Rodrigo Guzmán Garduño
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez
Elvia Leticia González Cázares
Lía Alejandra Acosta Rueda

Liv Lafontaine Navarro
Lizbeth Adriana García Belmonte
Lorena Caballero López
Lourdes Teresita Espinosa Ramírez
Lucía Carolina Hernández García
Luis Everdy Mejía López
Luis Felipe Munguía Corella
Luis Fernando Cervantes García Rulfo
Manuel Francisco Lemas Valencia
Manuel Triano Enríquez
Marcela Javiera Andrea Herrera Soto
Marco Antonio Guerra Castillo
Marco Antonio Vargas Campos
María Alejandra Cervantes Zavala
María del Regugio González Ramírez
María Fernanda Paredes Hernández
María Lilia Bravo Ruiz
María Luisa Monroy Merchán
Mariana Suelem Luna Pareja
Maricela Pestaña Bautista
Mario Arturo Paulín Vega
Mario Guzmán y Montelongo
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez
Emilio Durán Ríos
Emmanuel Neri Reyes
Eréndira Isabel Gutiérrez Soriano
Eréndira León Bravo
Érika Ávila Mérida
Félix Lizardi García
Florencia Leyson Lelevier
Gabriela Pérez Yarahuán
Gerardo Mejía Núñez
Germán Loyola Correa
Germán Paul Cáceres Castrillón
Gina Laura Andrade Baena
Glicería Jiménez Cordero
Griselda Guadalupe Gutiérrez Monsalvo
Guadalupe Castañeda Bautista
Haydeé Macías Enciso
Haydeé Valentina Saavedra Herrera
Héctor Álvarez Olmos
Hortensia Pérez Seldner
Hugo Rodrigo Mendoza Núñez
Itzel Soto Palma
Iván Andrew Moreno Cárdenas
Iván Paredes Reséndiz

Ixchel Valencia Juárez
Janet Zamudio Chávez
Jesús Pacheco Vera
Jimena Otero Zorrilla
Jorge Alejandro Corti Aguilar
Jorge Gustavo Gómez Lara
Jorge Huerta Muñoz
Jorge León García
José Edgar Dávalos López
José Luis Monroy Reyes
José Miguel Hernández Cabrera
José Miguel Yáñez Reyes
José Paulín Carmona
Juan Carlos Bernal Ruíz
Juan Carlos González Ibarguen
Julio Vicente Guadarrama Olvera
Karina Barrios Sánchez
Karina Rincón Rentería
Karla Gabriela Mendoza López
Kimberly Fabiola Ventura Hermenegildo
Laura Helena Albores Montecinos
Leslie Magally Ramírez Hernández
Mayra Paulina Salazar Rivera
Michelle Adriana Zempoalteca Nava
Mireya Carolina Patiño Peña
Nelly Josefina Mejía González
Omar Alfredo Gasca Basilio
Omar Stabridis Arana
Óscar David Mejía Arias
Osmar Marco Medina Urzúa
Perla Carolina Grís Legorreta
Ramiro Antonio Maravilla Flores
Rasec Niembro Urista
René Omar Arriola Hernández
Rodrigo de Jesús Narváez Rojas
Rosa Isabel Gómez Rangel
Rosa María Bejarano Arias
Salvador Ulloa Olguín
Sandra Ramírez García
Santiago Álvarez Campero
Sergio Acevedo Gálvez
Shakirah del Carmen Cossens González
Stephany Lozada Salas
Thania Paola de la Garza Navarrete
Víctor Erasto Rivera González
Yunuen Nicté Rodríguez Piña

CONTENIDO

10	GLOSARIO	
14	PRESENTACIÓN	
16	INTRODUCCIÓN	
19	CAPÍTULO 1.	
	VISIÓN DEL USO DE LA INFORMACIÓN DEL CONEVAL EN LA ORIENTACIÓN Y MEJORA DE LA POLÍTICA SOCIAL	
20	El papel del CONEVAL en el proceso de orientación y mejora de la política de desarrollo social	
23	CAPÍTULO 2.	
	ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN MÉXICO: EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	
26	Elementos de contexto para la construcción del sistema de monitoreo y evaluación, 1994-2007	
29	CAPÍTULO 3.	
	MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN MÉXICO	
30	Constitución política de los estados Unidos mexicanos	
31	Ley General de Desarrollo Social	
32	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	
34	Ley General de Contabilidad Gubernamental	
34	Ley Coordinación Fiscal	
35	Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes	
36	Ley de la Economía Social y Solidaria	
37	Ley de Hidrocarburos	
37	Ley de la Industria Eléctrica	
38	Ley Federal de zonas Económicas Especiales	
39	Presupuesto de Egresos de la Federación	
39	Lineamientos generales de evaluación: marco uniforme para la evaluación	
41	Programa Anual de Evaluación	
43	CAPÍTULO 4.	
	ELEMENTOS DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN MÉXICO	
45	Primer pilar del sistema de monitoreo y evaluación para el desarrollo social: la medición de pobreza multidimensional.	
46	Segundo pilar del sistema de monitoreo y evaluación para el desarrollo social: planeación	
47	<i>Tercer pilar del sistema de monitoreo y evaluación para el desarrollo social: monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo social</i>	
48	<i>Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social</i>	
49	<i>Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social</i>	
51	<i>Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social</i>	
52	<i>Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social</i>	
58	<i>Evaluaciones de políticas sociales (estratégicas)</i>	
59	<i>Horizonte de monitoreo y evaluación</i>	
81	<i>Diagnóstico de los programas de desarrollo social</i>	
82	<i>Evaluación de diseño</i>	
82	<i>Evaluación de consistencia y resultados</i>	
85	<i>Evaluación de indicadores</i>	
85	<i>Evaluación de procesos</i>	
85	<i>Evaluación de impacto</i>	
89	<i>Incubadora de evaluaciones de impacto a programas sociales</i>	
93	<i>Evaluaciones específicas</i>	
93	<i>Evaluaciones complementarias</i>	
94	Cuarto pilar del Sistema de Monitoreo y Evaluación: seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y uso de la información	
94	<i>Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones: aspectos susceptibles de mejora</i>	
99	<i>Evaluación Específica de Desempeño</i>	
104	<i>Instrumentos sintéticos de evaluación</i>	
109	CAPÍTULO 5.	
	USOS DE LA INFORMACIÓN	
110	Informe de evaluación de la política de desarrollo social	
116	Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México asociado a los derechos sociales	
124	Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013-2018	
130	Consideraciones al proceso presupuestario	
142	Ficha narrativa	
143	Fichas de avances y retos	
146	Difusión de las evaluaciones a la ciudadanía	
157	CAPÍTULO 6.	
	CULTURA DE EVALUACIÓN	
163	Buenas prácticas en monitoreo y evaluación	
164	Mejora de los instrumentos de evaluación	
171	CAPÍTULO 7.	
	CONCLUSIONES: AVANCES Y RETOS EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	
173	Logros del Sistema de Monitoreo y Evaluación	
	Retos del Sistema de Monitoreo y Evaluación	
181	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

Acciones de desarrollo social.

Intervenciones presupuestarias de modalidad E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos).

Aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas.

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

Buenas prácticas.

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

Criterios de elegibilidad.

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

Complementariedad.

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

Coincidencia.

Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son simi-

lares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población.

Derechos sociales.

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

Diagnósticos.

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

Evaluación.

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

Evaluación de consistencia y resultados.

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

Evaluación de diseño.

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

Evaluación externa.

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

Evaluación de procesos.

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

Evaluación específica.

Evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal y que se realizan mediante trabajo de gabinete o de campo.

Evaluación específica de desempeño.

Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homo-

géneo. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas a partir de una síntesis de la información pública proporcionada por los servidores públicos adscritos al programa y con el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.

Evaluación estratégica.

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

Evaluaciones complementarias.

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

Evaluación de impacto.

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

Evaluación de indicadores.

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

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

acciones de desarrollo social del Gobierno Federal.

Ficha de Monitoreo y Evaluación.

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

Ficha narrativa.

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

Indicadores de servicios y gestión.

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

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

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social. Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y muni-

cipal. Los programas y las acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico).

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

Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

Instrumento normativo que establece el proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes o las evaluaciones externas de los programas presupuestarios de la administración pública federal.

Monitoreo.

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

Padrón de beneficiarios.

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

Población atendida.

Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

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

Población potencial.

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

Pobreza extrema.

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

Programa de desarrollo social.

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

Recomendaciones.

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

Reglas de operación.

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

Retos.

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

Unidad de evaluación.

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

Unidad responsable.

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

Resumen del desempeño de los programas.

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

Cada año, el Congreso y el Gobierno (Federal, estatal y municipal) le retiran dinero a la ciudadanía mediante impuestos (para unos el 25% de sus ingresos anuales; a veces es más). Argumentan que lo administran para mejorar la situación de la población, pero no siempre hay claridad en cómo se invierten esos recursos y cuál es el resultado de la inversión.

Sin embargo, en un país que busca consolidar la democracia y la rendición de cuentas es fundamental que exista evidencia objetiva sobre qué prioridades deberían tener las entidades federativas, los municipios y, por tanto, el país, así como qué acciones de política pública sirven y cuáles no; esto, con el propósito de elaborar un presupuesto basado en resultados y que brinde claridad a quienes ponen el dinero: la ciudadanía.

Sería ingenuo pensar que las decisiones presupuestarias solo se basan en evidencias técnicas, ya que los intereses y las pugnas políticas son una parte medular del presupuesto gubernamental. No obstante, sería una falta de respeto a la ciudadanía que las cuestiones políticas siguieran siendo el único criterio para decidir el destino de los recursos de la población.

Con esa visión, y cumpliendo a cabalidad el mandato con el que fue creado, en los diez años de su existencia efectiva el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha diseñado, impulsado y sistematizado instrumentos y acciones que, en su conjunto, integran el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El objetivo central es producir información de calidad y objetiva que sirva para tomar mejores decisiones en política pública y para que la población cuente con instrumentos que apoyen la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental.

En ningún país ha sido sencillo incluir información de las evaluaciones externas en la toma de decisiones presupuestarias, pero los países democráticos han buscado diferentes mecanismos. En México se tiene información valiosa desde hace unos años; los estudios y las evaluaciones de programas y políticas sociales que el CONEVAL ha coordinado, así como la medición de la pobreza, dan cuenta de la evolución y la situación que guarda la política de desarrollo social en el país.

En el CONEVAL se han elaborado estos informes con rigurosidad y con el objeto de convertir esta información en un instrumento útil y necesario para la construcción de la democracia, por lo que se encuentran disponibles para la ciudadanía, los académicos y los actores gubernamentales interesados. No obstante, no hay claridad de que esta se use para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Si esta información no es usada en tan importante tarea gubernamental y legislativa, ojalá pueda usted, al menos, reclamar a los administradores de sus impuestos.

En estas *Memorias sobre el Sistema de Evaluación y Monitoreo en México*, el lector encontrará el camino, no sin dificultades, que se ha recorrido en la construcción de una cultura de la evaluación, así como los principales resultados de estos primeros ocho años de trabajo constante y comprometido con la ciudadanía y la democracia que ha desempeñado el CONEVAL.

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

México ha logrado numerosos avances en materia de desarrollo social en las últimas décadas. Indicadores asociados con el nivel de rezago educativo, acceso a la salud o con la calidad y espacios adecuados de la vivienda, por ejemplo, mejoraron de manera sustantiva de 1990 a la fecha. Sin embargo, el país aún enfrenta retos importantes; entre los más relevantes pueden mencionarse abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos.¹

El Estado enfrenta estos retos en un contexto institucional complejo. Algunos de los elementos de este escenario son la existencia de contrapesos reales entre poderes, pues desde 1997 el partido político del que proviene el titular del Ejecutivo no tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la distribución plural de los grupos parlamentarios en las cámaras legislativas exige lograr acuerdos consensuados entre estos para modificar la legislación y promulgar las normas que rigen la actuación institucional.

Derivado de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se constituyó como una instancia clave para dirimir diferencias entre poderes y órdenes de gobierno. Otro elemento importante es la creación, entre 2001 y 2006, de un marco normativo que institucionaliza el proceso de evaluación² y propicia tanto la transparencia³ como la rendición de cuentas.⁴ Finalmente, la implementación de las acciones de los programas y las dependencias ocurre en una situación de recursos escasos, en la que el ejercicio del gasto público debería hacerse de manera eficiente y priorizar metas sustentadas en evidencia objetiva y orientada a resultados.

¹ Los derechos sociales son educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

² La Ley General de Desarrollo Social, que dispuso la creación del CONEVAL, fue promulgada en 2004 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece la creación de un presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, en 2006.

³ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue promulgada en 2002.

⁴ La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública existen desde 2001 y fueron creadas para fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo federal. En 2012 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para desaparecer la Secretaría de la Función Pública; en su lugar se propuso la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

Por ello, cada día cobra mayor relevancia identificar de manera objetiva y bien documentada qué acciones de política pública funcionan mejor y cuáles son sus áreas de oportunidad, así como disponer de alternativas viables para su implementación con el fin de lograr mejores resultados.

En este contexto, desde su creación, el CONEVAL realiza actividades dirigidas a implementar una cultura de gestión orientada al logro de resultados. Con base en sus atribuciones, el CONEVAL ha participado en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación que busca contribuir, por una parte, a disponer de información imparcial, válida y confiable sobre el diseño, implementación, resultados e impacto de la política de desarrollo social para realizar mejoras continuas a las acciones y los programas sociales, y también, por otra parte, a que esta información contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía acerca del uso de los recursos públicos.

Estas características se materializan en los Lineamientos generales de evaluación de los programas federales de la administración pública federal, emitidos en 2007 por el CONEVAL en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública, instancias que también tienen atribuciones en materia de evaluación y que son usuarias activas de la información.

El objetivo de este documento es dar cuenta del proceso de creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, en el cual el CONEVAL desempeña un papel clave. Se compone de siete capítulos. En el primero se presenta la visión institucional del Sistema de Monitoreo y Evaluación consistente en la creación de un proceso institucional centrado en el logro de resultados. En este se incluyen los procesos de planeación, implementación, monitoreo y evaluación, y retroalimentación del sistema, así como el papel del CONEVAL en estos procesos.

El segundo capítulo describe algunos de los antecedentes de la evaluación en México, así como el contexto en el que se desarrollaron los

elementos que dieron pie a la institucionalización del proceso de evaluación. En el tercer capítulo se presenta el marco normativo en materia de evaluación, mediante el cual se establecieron las "reglas del juego" del ciclo de evaluación de las políticas públicas, se determinaron los tipos de evaluación y se identificaron quiénes serían los actores relevantes; es decir, se muestra el entramado normativo a través del cual se sentaron los cimientos para la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación.

En el cuarto capítulo se abordan los principales elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y se destacan los tres pilares en los que se sostiene: planeación y monitoreo; evaluación; y seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones, así como los instrumentos que faciliten el uso de la información generada por el CONEVAL. En el quinto capítulo se muestran ejemplos de usos de la información arrojada por la evaluación. El sexto capítulo describe algunas de las contribuciones del CONEVAL al fomento de la cultura de la evaluación, como la organización de diplomados y el reconocimiento de buenas prácticas. En el último capítulo se presentan algunos logros y retos en el proceso de consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación orientado a resultados.

CAPÍTULO

Visión del uso de la información del CONEVAL en la orientación y mejora de la política social

1

El sentido de la creación del CONEVAL, con base en la Ley General de Desarrollo Social, fue establecer un organismo que contribuyera de manera institucional a mejorar y reorientar la política de desarrollo social hacia el logro de resultados y que permitiera el ejercicio efectivo de los derechos sociales. El objetivo de este capítulo es mostrar la visión del uso de la información generada por el CONEVAL, mediante la medición de la pobreza y las evaluaciones, en el impulso de la orientación de la política de desarrollo social al logro de resultados, es decir, a la atención de problemáticas sociales. En síntesis, puede aseverarse que esto se alcanza mediante la interacción sistemática e iterativa de cuatro procesos:

- El proceso de planeación, por medio del cual se identifican prioridades sociales de la población.
- El proceso de implementación de las acciones, programas y políticas de desarrollo social, realizado a través de las diferentes entidades y dependencias.
- El proceso de evaluación de las acciones, programas y políticas de desarrollo social, mediante la intervención de especialistas externos a los programas y coordinados por el CONEVAL.
- El proceso de retroalimentación de la planeación con base en el uso de los resultados de la evaluación, es decir, por medio de la atención de los hallazgos de las evaluaciones externas que puedan modificar el nivel de las carencias sociales luego de la intervención de las acciones del Estado.

Este proceso debería permitir orientar las actividades de las acciones, programas y políticas de desarrollo social al logro de los resultados establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y que, en última instancia, son el pleno ejercicio de los derechos sociales.

EL PAPEL DEL CONEVAL EN EL PROCESO DE ORIENTACIÓN Y MEJORA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

El CONEVAL es un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, que garanticen la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad.

El CONEVAL cuenta con un comité directivo que opera como órgano de gobierno. Esta instancia tiene a su cargo la administración del Consejo y está integrada por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) o quien este designe, seis investigadores académicos y un representante de la SHCP.

En cuanto a la operación técnica de la institución, la Comisión Ejecutiva es el órgano técnico-auxiliar del Comité Directivo encargado de ejercer las funciones sustantivas de carácter técnico a fin de cumplir con los objetivos que establece la Ley General de Desarrollo Social, así como con las atribuciones que señala el Estatuto Orgánico del CONEVAL y aquellas que le delegue el Comité. Este órgano está compuesto por el Consejo académico y el secretario ejecutivo.

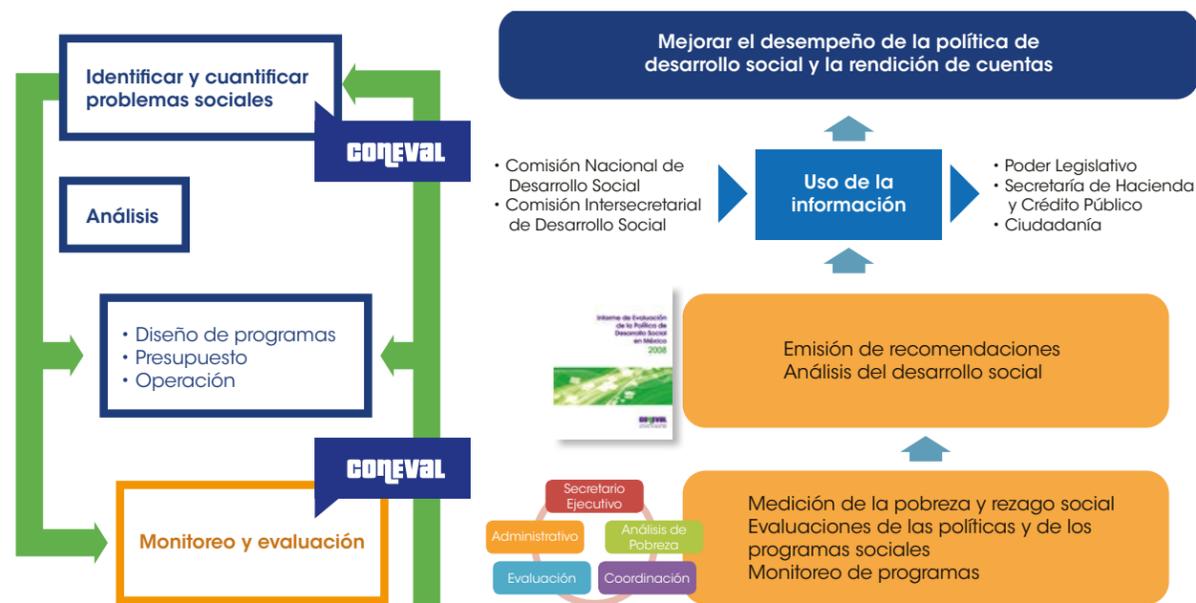
Para el ejercicio de sus atribuciones, el CONEVAL dispone de la Secretaría Ejecutiva con cuatro direcciones generales adjuntas: Dirección General Adjunta de Administración, Dirección General Adjunta de Coordinación, Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza y Dirección General Adjunta de Evaluación. Esta última es la encargada de normar y coordinar las evaluaciones de las políticas y los programas sociales.

El CONEVAL participa en tres momentos en el ciclo de la política de desarrollo social:

- Durante el proceso de planeación, contribuyendo con insumos sobre el nivel y la distribución de las carencias sociales provenientes de la medición de la pobreza y otros indicadores sociales que calcula, que permiten identificar prioridades a nivel nacional y por diferentes unidades territoriales.
- Durante el proceso de monitoreo y evaluación, generando información a partir del monitoreo para tomar decisiones operativas en el corto plazo que mejoren la implementación de los programas, por una parte, y contribuir con información basada en evidencia respecto de los resultados e impacto de las intervenciones sociales, mediante el desarrollo de diversos tipos de evaluaciones de políticas, programas y conjuntos de programas, por otra.
- Durante el proceso de retroalimentación de manera general y particular. En general, al identificar los avances y áreas de oportunidad de las estrategias, políticas, programas y acciones sociales en su conjunto e integrarlos en documentos de fácil acceso y comprensión, que permitan que los tomadores de decisiones, tanto del Poder

Ejecutivo como del Legislativo, cuenten con diagnósticos actualizados de la respuesta gubernamental a las problemáticas sociales, tal como la evaluación específica de desempeño, las consideraciones al proceso presupuestario y el resumen del desempeño de los programas, entre otros (ver figura 1). En particular, se retroalimenta la planeación al seleccionar —en coordinación con las entidades y dependencias involucradas— aquellos hallazgos de las evaluaciones considerados como “aspectos susceptibles de mejora” para establecer compromisos que mejoren los programas.

Figura 1. Ciclo de la política de desarrollo social y teoría de cambio de la intervención del CONEVAL



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La visión del uso de la información del CONEVAL busca que la evaluación de las acciones, programas y políticas de desarrollo social forme parte de un ciclo de política pública que propicie la mejora continua de sus intervenciones y que estas se encuentren orientadas a resultados. Más adelante, se presenta el Sistema de Monitoreo y Evaluación diseñado, así como los elementos que lo integran y algunos de sus resultados.

CAPÍTULO

Antecedentes del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México: evaluación de los programas de desarrollo social

2

El objetivo de este capítulo es presentar los antecedentes de la evaluación a programas y políticas de desarrollo social en México. Se trata de mostrar que las actividades del Sistema de Monitoreo y Evaluación vigentes son el resultado de un proceso institucional de corto y mediano plazo en el que, si bien hay numerosos elementos novedosos, también existe un largo proceso de aprendizaje institucional. Se busca dar cuenta de cómo la valoración de las actividades de la administración pública federal transitó de un modelo centrado en cuánto se gasta a uno orientado a resultados.

La evaluación rigurosa y sistemática de los programas de desarrollo social en México es reciente, pero sus antecedentes se remontan hasta hace al menos cuarenta años. Los primeros esfuerzos documentados se realizaron en la década de 1970.⁵

En la década de 1980 hubo un par de acontecimientos relevantes para la evaluación sistemática en México;⁶ sin embargo, estos ejercicios no estuvieron orientados al uso de los hallazgos de las evaluaciones para el logro de resultados, sino que representaron más bien un ejercicio de contabilidad gubernamental en el que el indicador más importante era el gasto ejercido. Las evaluaciones a las acciones de política social se llevaron a cabo con mayor frecuencia en la década de 1990; no obstante, fueron aisladas, muchas de ellas *ad hoc* y sus resultados no siempre se hicieron públicos o estuvieron dirigidos a la retroalimentación institucional.⁷

En 1997-2000 destacó la creación y el diseño de la evaluación de impacto del Programa para la Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que representó uno de los "puntos de quiebre" trascendentes entre los programas de combate a la pobreza en México y para la evaluación de acciones de política social. El Progresá se distinguió por ser la primera iniciativa

⁵ En esta época se evaluaron iniciativas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) o Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

⁶ Se creó la Contraloría General de la Federación y se instituyeron tanto el Sistema Nacional de Planeación como la Ley de Planeación, que exigían la presentación de indicadores financieros y físicos al Congreso por parte de diversas iniciativas de la administración pública federal (Castro *et al.*, 2009, pp. 3 y 36).

⁷ Tal fue el caso de las evaluaciones a los programas de Abasto Social de Leche-Liconsa, de Abasto Rural-Diconsa, Modernización de la Administración Pública, algunas de capacitación laboral y el Programa Nacional de Solidaridad; estas evaluaciones profundizaron en diversos aspectos relativos a su gestión y resultados en el primer lustro de la década.

nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de tal forma que fue posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa (Levy, 1994; Escobar, 2001; Cortés y Rubalcava, 2012).

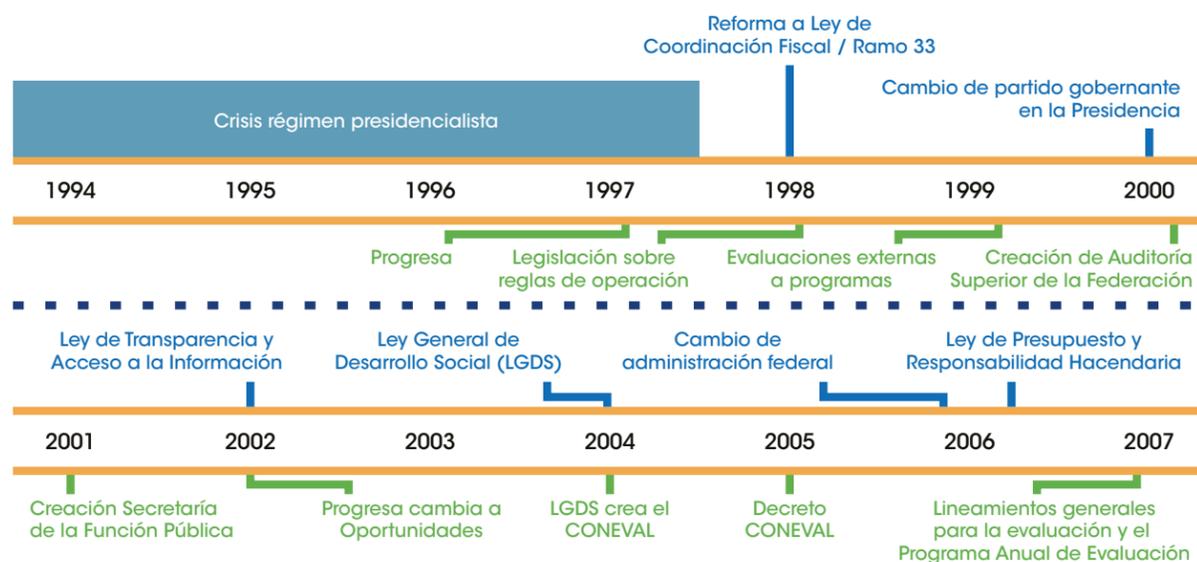
Entre 1998 y 1999 ocurrieron dos hechos de trascendencia para contextualizar la existencia de evaluaciones sistemáticas a los programas de política social y para construir las bases de un sistema de información que ayudara a la asignación presupuestaria y de rendición de cuentas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En 1998, el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse con reglas de operación⁸ y, en 1999, el Congreso instituyó que los programas federales sujetos a estas debían realizar evaluaciones externas.

En 2001 fueron creadas la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por parte del Congreso, con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo federal, y la Secretaría de la Función Pública (SFP),⁹ con la responsabilidad de efectuar las auditorías del desempeño (Hernández Licona, 2008, p. 9; Castro *et al.*, 2009, pp. 4-5 y 36). En 2002 fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, entre otros aspectos, garantiza la organización de registros administrativos que puedan ser de acceso público (como los padrones de beneficiarios de los programas sociales) y susceptibles de ser utilizados para las evaluaciones.

⁸ Las reglas de operación describen la forma de operar de un programa, por ejemplo, el objetivo que persigue, su cobertura, los tipos y montos de apoyo que otorga, la población a la cual atiende, los criterios y requisitos de elegibilidad de sus beneficiarios, así como elementos sobre la evaluación y el seguimiento al cual está sujeto, entre otros.

⁹ La Secretaría de la Función Pública se creó en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En 2013 se determinó que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción.

Figura 2. Elementos de contexto para la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación, México, 1994-2007



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

ELEMENTOS DE CONTEXTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN, 1994-2007

En 2004, el Congreso promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que, entre otros aspectos, norma las acciones de evaluación en materia de desarrollo social. Esta ley determina la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. El decreto por el que se regula el CONEVAL, además, dispone que este tendrá como atribuciones revisar el cumplimiento del objetivo de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social; aprobar tanto los indicadores de resultados como los de gestión y servicio de los programas a fin de medir su cobertura, calidad e impacto; establecer criterios sobre las metodologías de evaluación de la política y los programas de desarrollo social; usar las evaluaciones para garantizar

la transparencia y rendición de cuentas, así como mejorar la operación y los resultados de los programas; formular sugerencias para la mejora de los programas; y elaborar un informe anual sobre las evaluaciones realizadas, entre otras.

En 2006, el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que crea un sistema de evaluación del desempeño y señala quienes son las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; en tanto, el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social.

Por último, en cumplimiento de las dos leyes anteriores, el Presupuesto de Egresos de la Federación determinó, en el ejercicio fiscal 2007, la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la administración pública federal (CONEVAL, SHCP y SFP) y definió las actividades a desarrollar y los plazos para iniciar la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación.

Con este marco normativo, la evaluación se convirtió en una estrategia que, además de fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, busca contribuir a la mejora constante de los programas, planes y políticas vinculados al desarrollo social.

En conclusión, puede resaltarse que las iniciativas para evaluar programas de desarrollo social en México datan desde al menos la década de 1970. No obstante, el ejercicio normado, sistemático y riguroso a través de un sistema de monitoreo y evaluación orientado al logro de resultados existe desde hace apenas unos años. Con objeto de precisar los rasgos normativos de este sistema, a continuación se presenta el marco legal de dichas actividades que promovió el CONEVAL para fortalecer la institucionalización de la evaluación en el Gobierno Federal de México.

CAPÍTULO

**Marco normativo del
Sistema de Monitoreo y
Evaluación en México**

3

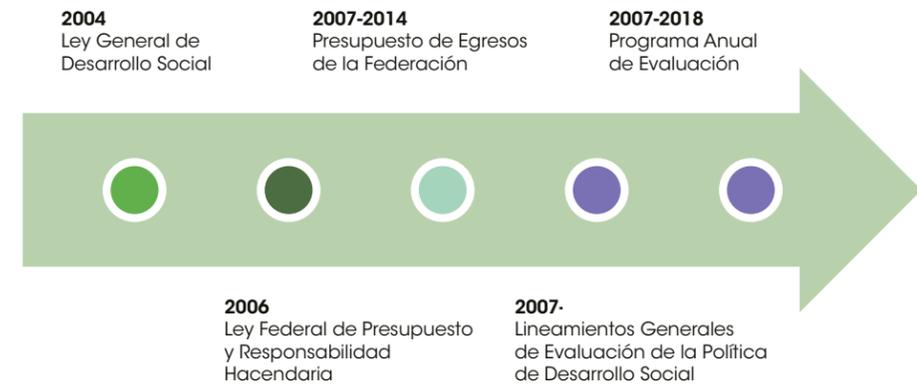
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La carta magna de los Estados Unidos Mexicanos, como documento rector de los principios y objetivos de la nación, establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos.

Por lo anterior, la reforma constitucional, de fecha 10 de febrero de 2014, constituye un avance significativo en la consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación; en particular, la incorporación del CONEVAL como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones— mediante el artículo 26, inciso C, constituye un gran avance en la materia. A través de esta, se establecen los cimientos de las atribuciones y competencias del CONEVAL y los procedimientos y requisitos para su integración.

Los instrumentos normativos básicos que rigen la evaluación de la política de desarrollo social en México y en los que se sustenta el Sistema de Monitoreo y Evaluación centrado en resultados son cinco: la Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (Lineamientos de Evaluación) y el Programa Anual de Evaluación. A continuación se presentan cada uno de ellos y otros más no enunciados, se destacan los elementos que contribuyen a la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Figura 3. Marco normativo en materia de evaluación, 2004-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

El establecimiento de esta ley en 2004 constituye el primer paso normativo para la creación de un sistema de monitoreo y evaluación orientado al logro de resultados. Su contenido especifica cuáles son los derechos sociales de la ciudadanía y cuáles deben ser los objetivos de la política nacional de desarrollo social; determina la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el CONEVAL, así como los rasgos que debe contener la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros. En este sentido, al definir actores, responsabilidades y actividades, es el documento normativo que da pie a la creación de un sistema de monitoreo y evaluación en materia de desarrollo social en México.

La Ley General de Desarrollo Social dispone la fundación del CONEVAL como un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión cuyo objeto es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

La evaluación tiene como objetivos: mejorar de forma continua los programas y las políticas de desarrollo social; generar información para una mejor toma de decisiones; y rendir cuentas sobre los resultados de los recursos y la gestión pública. Por ello, la Ley General de Desarrollo Social señala que se trata de un ejercicio periódico (al menos debe ser

anual), en el que se revise el cumplimiento del objetivo social, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender total o parcialmente dichas acciones.

En relación con la transparencia, la rendición de cuentas y el uso de sus hallazgos para la toma de decisiones, los resultados de las evaluaciones deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y entregarse a las comisiones de desarrollo social de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso. Es importante resaltar que, con base en los resultados de las evaluaciones, el CONEVAL puede emitir recomendaciones y sugerencias al Ejecutivo federal, a los ejecutivos locales y al Poder Legislativo, así como hacerlas del conocimiento público.

Algunas de las características específicas de la evaluación a programas, acciones y políticas, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, son las siguientes:

- La evaluación debe ser externa a quienes sean responsables del programa, es decir, debe estar a cargo del CONEVAL o de uno o varios organismos independientes.
- Los organismos evaluadores pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, entre otros.
- En el proceso de evaluación deben participar de manera activa quienes ejecutan el programa evaluado porque proporcionarán la información para la evaluación y retroalimentación del proceso.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Esta ley fue publicada en 2006. Constituye un segundo paso, igual de importante que la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, para la creación de un sistema de monitoreo y evaluación centrado en resultados, pues también contribuye a la institucionalización de este enfoque.

El objetivo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es establecer las bases para valorar el desempeño de los programas y proyectos públicos a fin de contribuir a la creación e implementación

de un presupuesto basado en resultados. Una de las características distintivas de este es que hace hincapié en los resultados y no en los procedimientos. Contiene disposiciones que buscan generar capacidad en las organizaciones públicas de manera que se logren los resultados consignados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de este.

Esta ley da pie a la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es implementado por la SHCP y consiste en un sistema que integra indicadores, evaluaciones y metodologías para generar información continua que apoye en la toma de decisiones presupuestarias.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que la SHCP y la SFP serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas, presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; en tanto, el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social.

Entre los rasgos más importantes de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria pueden mencionarse:

- La institucionalización de los vínculos entre planificación estratégica y el proceso presupuestario.
- El lanzamiento de una iniciativa de presupuestación por resultados.
- La introducción de herramientas de planificación y evaluación en los programas.¹⁰
- La obligación de que los programas presupuestarios del Gobierno Federal sean sujetos a evaluaciones de desempeño.
- La coordinación del ejercicio de evaluación entre la SHCP, la SFP y el CONEVAL.¹¹
- Señala que los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación transferidos a las entidades deben ser evaluados (artículo 85 de la LFPRH).

¹⁰ Al respecto, puede consultarse Castro et al., 2009, p. 5.

¹¹ Una reforma a la LFPRH en 2015 elimina la participación de la Secretaría de la Función Pública en este ámbito

LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El objetivo de Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), promulgada en 2008, es establecer los criterios que rigen la contabilidad gubernamental que es obligatoria para la federación, estados y municipios, con el fin de lograr la armonización de la información contable.

En la reforma publicada en noviembre de 2012 tuvo como objeto, entre otros temas, fortalecer el ciclo de las haciendas públicas en todas sus etapas, desde la planeación hasta la rendición de cuentas y el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual estableció que las entidades federativas, municipios y Ciudad de México, evaluarán, de manera homóloga, el destino y el ejercicio de los recursos federales que les fueran transferidos conforme a las disposiciones aplicables a la Administración Pública Federal.

Con base en dicha reforma, se señaló que los entes públicos deberán publicar en sus páginas de internet su Programa Anual de Evaluación, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

El CONEVAL, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, enviaron al Consejo de Armonización Contable los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar las evaluaciones (artículo 79 de la LGCG). Con este objetivo se estableció la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas,¹² la cual incluye los mismos elementos que incorporan los Lineamientos Generales de Evaluación para la Administración Pública Federal y estipula que los entes públicos podrán considerar los instrumentos de evaluación que utiliza las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (numeral 15).

LEY COORDINACIÓN FISCAL

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas y municipios, es decir,

¹² Publicada el 4 de abril de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

determinar y regular las transferencias de recursos de la federación a sus haciendas públicas.

Esta ley señala que los fondos de aportaciones federales deben sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos, incluyendo en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas y municipios (artículo 49 de la LCF).¹³ Con la reforma en 2016 a la LCF, se determinó que para efectos de evaluación, se transferiría hasta 0.05 por ciento de los recursos de los fondos, con excepción del componente de servicios personales del FONE, al mecanismo que para tal efecto estableció la SHCP. Mediante el cual se financiarán los ejercicios de evaluación a los fondos.

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) —publicada en el DOF el 4 de diciembre de 2014— fue emitida con la finalidad de establecer los principios rectores, las facultades, competencias y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos respecto a la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como reconocer y garantizar el pleno ejercicio, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de conformidad con la Constitución; asimismo, mandata la creación y regularización de la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados.

En este sentido, conforme con los artículos 130, 132, 134 y 135 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes, corresponde al CONEVAL la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante la

¹³ La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 2016 incluye la modificación sobre la concurrencia de recursos que se destaca en el artículo 49 mencionado.

revisión periódica del cumplimiento de la Ley y del Programa Nacional, metas y acciones en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, el Consejo, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones, emitirá sugerencias y recomendaciones pertinentes al SIPINNA para que estos sean entregados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

LEY DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía y publicada en el DOF el 23 de mayo de 2012 y reformada el 30 de diciembre de 2015, establece los mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del sector social de la economía y define las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del mismo, contribuyendo al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

En ese sentido, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) creó el Programa de Fomento a la Economía Social y, de acuerdo con la ley tiene como facultad la creación de programas regionales y especiales cuyo objeto será atender iniciativas productivas del sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de organismos del sector y la participación en esquemas de financiamiento social (artículo 46 de la LESS).

Conforme con lo anterior, es responsabilidad del CONEVAL la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los organismos del sector y la inclusión de los indicadores de resultados, de gestión y servicios para medir su cobertura e impacto, con base en la Ley General de Desarrollo Social (artículos 52 y 53 de la LESS).

La evaluación de la política de economía social se realizará cada tres años y los resultados derivados de estos ejercicios serán entregados a la Secretaría de Desarrollo Social, al Instituto Nacional de la Economía Social, al Consejo Consultivo de Fomento a la Economía Social y a las comisiones de Fomento Económico y de Desarrollo Social de la Cámara Senadores, de conformidad con los artículos 54 y 55 de la LESS.

LEY DE HIDROCARBUROS

La Ley de Hidrocarburos (LH) —expedida y publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014, reglamenta los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Hidrocarburos— regula las actividades de reconocimiento, exploración y extracción de hidrocarburos; el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y el transporte por ducto y almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos de petroquímicos.

En este sentido, dicha ley establece que el Ejecutivo Federal, mediante de la Secretaría de Energía, fomenta y vigila un adecuado suministro de energéticos en el territorio nacional y, en su caso, instruye a las instancias correspondientes la ejecución de proyectos que considere necesarios para la generación de beneficios sociales y mecanismos de promoción del desarrollo económico, en términos de esta ley y de la política pública en materia energética del país.

En relación con la instrumentación de programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro adecuado y oportuno a precios asequibles de combustibles de consumo básico en zonas rurales y zonas urbanas marginadas, la Comisión Reguladora de Energía y el CONEVAL son los encargados de proporcionar apoyo técnico a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y de Desarrollo Social, para evaluar la pertinencia de dichos proyectos (artículos 1222 y 124 de la LH).

LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

La Ley de la Industria Eléctrica (LIE), ley reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto, 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de agosto de 2014, regula la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como aquellas demás actividades de la industria eléctrica, a fin de promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica, garantizar su

operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de Energías Limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

En lo referente al servicio universal, la citada ley señala que la Secretaría de Energía deberá establecer políticas y estrategias para suministrar electricidad a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas al menor costo para el país, en congruencia con la política energética prevista para el desarrollo del sector eléctrico y promoviendo el uso de las energías limpias.

Para los efectos anteriores, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y de Desarrollo Social evalúan la conveniencia y, en su caso, instrumentan programas de apoyos focalizados que tengan como objeto coadyuvar con el suministro eléctrico adecuado y oportuno, a precios asequibles, en zonas rurales y zonas urbanas marginadas para grupos de usuarios del suministro básico en condiciones económicas de vulnerabilidad. Asimismo, la Comisión Reguladora de Energía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social prestan el apoyo técnico que se requiera para los fines antes descritos (artículo 115 de la LIE).

LEY FEDERAL DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE), vigente a partir del 1° de junio de 2016, regula la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines: reduzca la pobreza, haga posible la provisión de servicios básicos y amplíe las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población (artículo 1 de la LFZEE).

Para tal efecto, las Zonas Económicas Especiales se establecen mediante dictamen y decreto, emitidos por Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo establecido en la citada ley. Una vez emitido el decreto de declaratoria de la zona, la SHCP, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades paraestatales competentes, suscribirán el Convenio de Coordinación con los titulares de las entidades federativas y de los municipios donde se ubicará. Dicho convenio, deberá prever cuando menos, la obligación de las entidades federativas y los munic-

pios de sujetarse, conforme a la LFZEE, su reglamento y, en su caso, las demás disposiciones jurídicas que emita la SHCP (artículo 6).

Asimismo, la SHCP, en coordinación con las dependencias y entidades paraestatales competentes, así como con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios involucrados, deberá elaborar el programa de desarrollo correspondiente, mismo que será revisado cada cinco años.

En este sentido, el CONEVAL, conforme a la LFZEE, evaluará periódicamente, con base en indicadores, las acciones del programa de desarrollo y formulará recomendaciones, en el ámbito de su competencia (artículo 11).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Es el documento normativo que regula el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal para cada ejercicio fiscal. A partir de 2007, estableció la definición y coordinación de actividades entre las instancias responsables de la evaluación del desempeño. De los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación, el presupuesto establece la mejora y actualización de las matrices de indicadores para resultados de los programas, el seguimiento a los avances en las metas de los indicadores, la evaluación externa de acuerdo con lo señalado en el Programa Anual de Evaluación y el seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones. Su importancia radica en ser un instrumento que impulsa una mayor calidad del gasto público con base en el presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño.

LINEAMIENTOS GENERALES DE EVALUACIÓN: MARCO UNIFORME PARA LA EVALUACIÓN

El CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron en 2007 los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (Lineamientos de Evaluación). Estos tienen como propósito definir los objetivos, el diseño y la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

La importancia de los Lineamientos de Evaluación consiste en que es el instrumento normativo concreto a través del cual se unificó el ejercicio de

la evaluación en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Dichos lineamientos determinan los criterios para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, así como los tipos de evaluación, las características de los equipos de evaluadores, el seguimiento de resultados y la difusión de las evaluaciones.

De acuerdo con los Lineamientos de Evaluación, los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben estar alineados y vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que deriven de este. En ese sentido, los programas deben hacer las modificaciones pertinentes en su diseño y operación para cumplir con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

En la práctica, la alineación entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los presupuestarios se instrumenta a través de las matrices de indicadores de resultados. Al respecto, los Lineamientos de Evaluación señalan que cada programa debe elaborar su matriz con base en los lineamientos específicos que se emitan en el marco del proceso presupuestario y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Los programas deben incorporar en sus reglas de operación los elementos de la Matriz de Indicadores de Resultados y revisarla anualmente. Dicha matriz forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, por lo que las dependencias y entidades deben reportar el avance y resultado de sus indicadores.¹⁴

En los Lineamientos de Evaluación se señala también que la evaluación de los programas federales y sus resultados deben alimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño y estar articulados sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. Para garantizar que las evaluaciones estuvieran orientadas a resultados, se definieron los siete tipos de evaluación (ver figura 4).

¹⁴ Para mayor información, consultar el documento *Monitoreo de los Programas y las Acciones de Desarrollo Social* disponible en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memoria-de-Monitoreo-de-los-Programas.pdf>

Con base en los tipos de evaluación (figura 4), los citados lineamientos definen que el CONEVAL y la SHCP¹⁵ deben elaborar de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación. En cuanto a quienes coordinan la evaluación, identifican a estas mismas instancias, cada una en su ámbito de competencia.

Figura 4. Tipos de evaluación en la administración pública federal de acuerdo con los Lineamientos de Evaluación

Evaluación de consistencia y resultados	<ul style="list-style-type: none"> Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.
Evaluación de indicadores	<ul style="list-style-type: none"> Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
Evaluación de procesos	<ul style="list-style-type: none"> Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al logro del propósito.
Evaluación de impacto	<ul style="list-style-type: none"> Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores en cuanto a resultados atribuibles a la ejecución del programa federal.
Evaluación específica	<ul style="list-style-type: none"> Aquellas evaluaciones no comprendidas en la presente lista y que se realizarán mediante trabajo de gabinete o de campo, o ambos.
Evaluaciones complementarias	<ul style="list-style-type: none"> Aquellas evaluaciones a programas de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades.
Evaluaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Lineamientos de Evaluación.

PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN

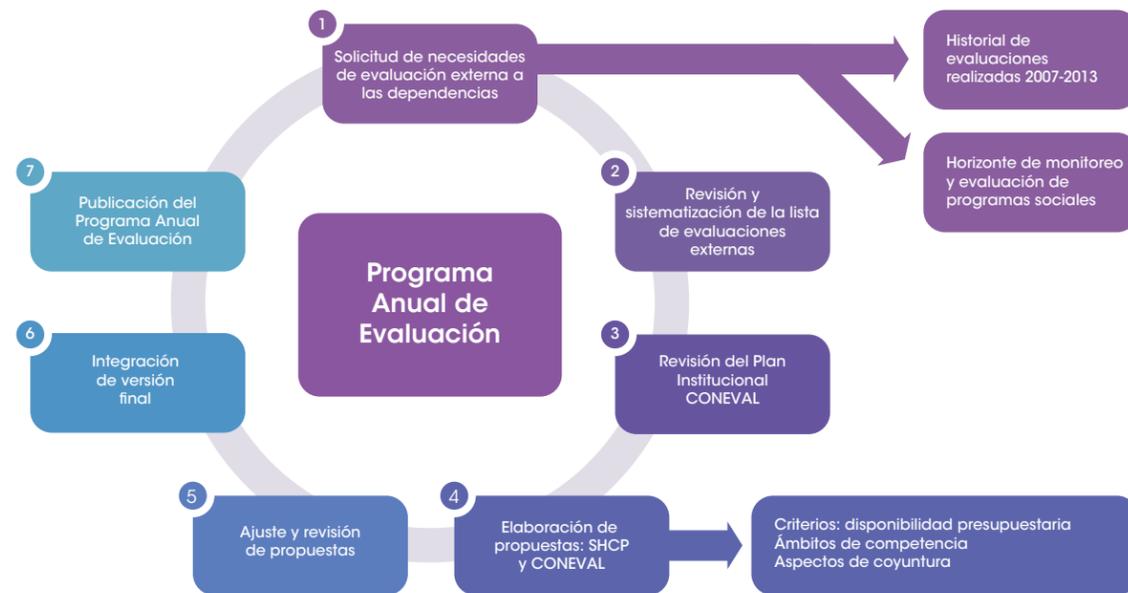
Es el documento normativo a través del cual se definen las evaluaciones en cada ejercicio fiscal y, desde 2007, se emite anualmente por el

¹⁵ Antes de la reforma de 2015 la Secretaría de la Función Pública también participaba en la revisión periódica, al menos cada trimestre, de los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño; así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas; además, la SFP también participaba anteriormente en la emisión de las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. (artículo 11, LPRH), ver reforma a los artículos 6 y 111: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_ref11_30dic15.pdf

CONEVAL junto con la SHCP¹⁶. Su objetivo es dar a conocer las evaluaciones a los programas federales que comenzarán durante cada uno de los ejercicios fiscales que aplican, así como su cronograma de ejecución.

El proceso de integración inicia con la solicitud de necesidades de evaluación de las entidades y dependencias que realiza el CONEVAL y considera las propuestas de la SHCP para concluir con su publicación (ver figura 5).

Figura 5. Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para concluir este capítulo, puede resaltarse que el entramado normativo que posibilita la existencia e institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación orientado a resultados aún está en proceso de consolidación, pues comenzó a crearse a partir de 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, ya pueden identificarse fortalezas, como la complementariedad entre leyes, la coordinación entre las instancias involucradas, así como la precisión de los instrumentos para lograr la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, cuyos elementos se presentan en el siguiente capítulo.

¹⁶ Como resultado de la reforma a la LFPRH en 2015, hasta ese ejercicio fiscal también participaba la SFP en la emisión del PAE, junto con SHCP y el CONEVAL.

CAPÍTULO

Elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México

4

El Sistema de Monitoreo y Evaluación que se construye a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 busca que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orienten al logro de resultados y garanticen tanto la transparencia como la rendición de cuentas en todo momento. Propone brindar información para mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel gerencial, incrementar el aprendizaje institucional y fortalecer tanto la transparencia como la rendición de cuentas.

El sistema tiene como eje la orientación a resultados e incluye tres elementos o pilares de intervención que buscan garantizarlo (ver figura 6):

- * El primero es relativo a la medición de pobreza multidimensional.
- * El segundo se refiere a la planeación.
- * El tercero se enfoca al monitoreo y la evaluación.
- * El cuarto se centra en el seguimiento y uso de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones, así como en la generación de información sintética para la toma de decisiones.

El objetivo de este capítulo es describir cada uno de estos pilares, presentar algunos de sus logros y mostrar cómo contribuyen a la obtención de resultados de las acciones, programas y políticas de desarrollo social.

Figura 6. Sistema de Monitoreo y Evaluación para el desarrollo social en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

PRIMER PILAR DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL: LA MEDICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

El primer pilar de la evaluación es la medición de pobreza multidimensional. La metodología para medir la pobreza, además de considerar el bienestar económico, contempla los derechos sociales, con lo cual se establece un piso mínimo en el ejercicio de derechos. Este pilar proporciona información diagnóstica de la situación actual en materia de pobreza y desarrollo social. La medición brinda información que sirve como eje para analizar la política de desarrollo social y sobre la cual es posible realizar la planeación¹⁷.

La LGDS señala los elementos que mínimamente se deben de considerar en la medición¹⁸. La metodología retoma la centralidad que tiene el ingreso de las familias para la satisfacción de necesidades esenciales y el cumplimiento de principios básicos de los derechos sociales, como el acceso a la alimentación, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y el grado de cohesión social.

La medición de la pobreza se realiza cada dos años a escala nacional y estatal, y cada cinco años a nivel municipal. Este ejercicio permite conocer las regiones y los grupos de población en los que la atención de la política pública es prioritaria, así como identificar los principales avances y retos económicos y sociales. En 2009, se realizó por primera vez la medición de pobreza correspondiente al año 2008, para cada entidad federativa y a nivel nacional. A partir de ahí se cuenta con información comparable para 2010, 2012, 2014, y 2016.

Respecto a la medición municipal, el primer ejercicio se realizó para 2010 y se contó por primera vez con información para cada uno de los 2,456 municipios que había en ese año. Un segundo ejercicio de la medición a nivel municipal se realizó en 2015, y en relación con los resultados del 2010¹⁹.

¹⁷Al respecto se recomienda consultar el documento de *Medición y análisis de la pobreza en México: Memorias del CONEVAL 2006-2018* disponible en la página de internet del Consejo www.coneval.org.mx.

¹⁸Fundamento normativo: Ley General de Desarrollo Social, Capítulo VI, artículo 36. Para consulta de la metodología de medición de la pobreza, ver: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

¹⁹Para más información sobre los resultados de la medición de pobreza en México, consultar el vínculo <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

Las estimaciones sobre pobreza en el país constituyen una herramienta que apoya y fortalece la planeación y evaluación de la política de desarrollo social a nivel municipal, estatal y nacional. La información derivada de la medición de pobreza ha contribuido a identificar cuáles deberían ser las prioridades en desarrollo social para el combate a la pobreza.

SEGUNDO PILAR DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL: PLANEACIÓN

Este primer pilar se constituye de tres elementos que, en conjunto, buscan sentar las bases para que las acciones y los programas de desarrollo social se orienten al logro de resultados:

- El Plan Nacional de Desarrollo.
- Los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo.
- El proceso de alineación de los programas presupuestarios a través de la Matriz de Indicadores para Resultados, con los objetivos de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

Con el propósito de alinear y medir los avances de los programas respecto a los objetivos e indicadores definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se decidió utilizar la Matriz de Indicadores de Resultados, que es una herramienta de planeación que en forma resumida y sencilla establece con claridad los objetivos de un programa; incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y los resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.²⁰ De acuerdo con los Lineamientos de Evaluación, las dependencias y entidades deben elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal con base en la Metodología de Marco Lógico que determinen, en el ámbito de su competencia, el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

Algunos de los resultados alcanzados en el ámbito federal son:

- Se estableció una coordinación interinstitucional entre el CONEVAL, la SHCP, la SFP y la Oficina de la Presidencia de la República a fin de generar criterios homogéneos para la elaboración de los indicadores de programas sociales.

²⁰ Para mayor información, consultar el documento *Monitoreo de los Programas y las Acciones de Desarrollo Social* disponible en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memoria-de-Monitoreo-de-los-Programas.pdf>

- Se retomó la Metodología del Marco Lógico, en coordinación con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de mejorar la claridad y el diseño de los objetivos de los programas de las dependencias federales y, sobre todo, para impulsar la creación de indicadores de resultados.
- Se brindó capacitación, asistencia técnica y asesoría en materia de planeación e indicadores a servidores públicos y a la ciudadanía.
- Se vincularon los programas sectoriales con los objetivos de los programas para enlazar la planeación nacional.
- Se reforzó el uso de diagnósticos para definir las problemáticas a atender por los programas.
- Se inició con un esquema de aprobación de indicadores.
- Se logró que el total de los programas y las acciones presupuestarios de desarrollo social cuenten con una matriz de marco lógico, lo que da mayor claridad a los objetivos a perseguir y ordena los indicadores para su medición.
- Se logró que una proporción importante de programas no solo tengan objetivos de resultados, sino que cuenten con elementos de medición (prácticamente la totalidad de los programas de desarrollo social tienen alguna forma de medir resultados, aunque falta mejorar la calidad de los indicadores).
- Se han diseñado matrices de marco lógico en cascada para integrar los programas que operan a través de las entidades federativas.
- Las dependencias de la administración pública federal han buscado ligar los resultados obtenidos a nivel sectorial con el Plan Nacional de Desarrollo. Para esto último, se han reforzado los registros administrativos y las mediciones de resultados, lo que proveerá de información relevante para la toma de decisiones.²¹

TERCER PILAR DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL: MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

El tercer pilar del Sistema está constituido por los siguientes elementos que, de manera articulada, buscan orientar el conjunto de acciones de evaluación al logro de resultados de la política y los programas sociales:

²¹ Para más información, consultar el vínculo <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPSS/Paginas/Informes-Monitoreo-Programas-y-Politiclas-Sociales.aspx>

- Inventario de programas y acciones federales, estatales y municipales de desarrollo social
- Horizonte de monitoreo y evaluación
- Diagnósticos
- Evaluación de diseño
- Evaluación de consistencia y resultados
- Evaluación de indicadores
- Evaluación de procesos
- Evaluación de impacto
- Evaluaciones complementarias
- Evaluaciones específicas

Los inventarios de programas y acciones de desarrollo social y el horizonte de monitoreo y evaluación permiten articular la planeación con el proceso de monitoreo y evaluación de los programas. Las primeras evaluaciones de la lista anterior están dirigidas a la valoración de programas específicos, mientras que la última, la específica, se lleva a cabo para diagnosticar una política implementada con el propósito de atender un problema o cubrir una necesidad o carencia.

Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social

El Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social²² es una herramienta sistematizada que reúne información sobre las intervenciones públicas que implementan los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de desarrollo social con la finalidad de difundir, entre la población en general, información referente a las acciones gubernamentales que se instrumentan en todo el país, así como dotar de insumos para la toma de decisiones en materia de política pública.

El inventario también permite mecanismos de transparencia y rendición de cuentas²³, ya que reporta información referente al uso de recursos

²²Como parte de la adhesión de México a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 y las medidas de disciplina presupuestaria que ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 2012 la Secretaría de Desarrollo Social firmó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas y Transparencia Mexicana para conformar un Catálogo Nacional de Programas Sociales. Para lograrlo, Transparencia utilizó los Inventarios de programas CONEVAL y sus bases de datos, así como la información de la Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales (IPRO).

²³El Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social obtuvo el segundo lugar del Premio a la Innovación en Transparencia 2015, en la categoría Federal Nacional, en la temática Calidad y Disponibilidad de la Información, fue premiado por el Instituto Nacional, convocado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Auditoría Superior de la Federación, el Banco Mundial, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de la Función Pública.

públicos, los derechos sociales con los que se relacionan los programas, las problemáticas que atienden, información de las poblaciones a las que se dirigen y datos sobre sus evaluaciones.

El primer reto para la creación del inventario fue encontrar una definición operativa que permitiera identificar los programas y acciones de desarrollo social. Para construir dicha definición, en los años 2008 y 2009 en conjunto con instituciones académicas y consultores especializados, se trabajó en la construcción de criterios específicos que permitieran identificar con claridad cuáles son los programas de desarrollo social que se operan en el ámbito federal. Dicha definición vincula a los programas con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y establece el universo de acción del CONEVAL. El Inventario Nacional se conforma por los inventarios: federal, estatal y municipal²⁴.

Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario Federal) es una lista de las intervenciones sociales del Gobierno Federal en una aplicación en línea que produce información estructurada y sintética sobre sus características.

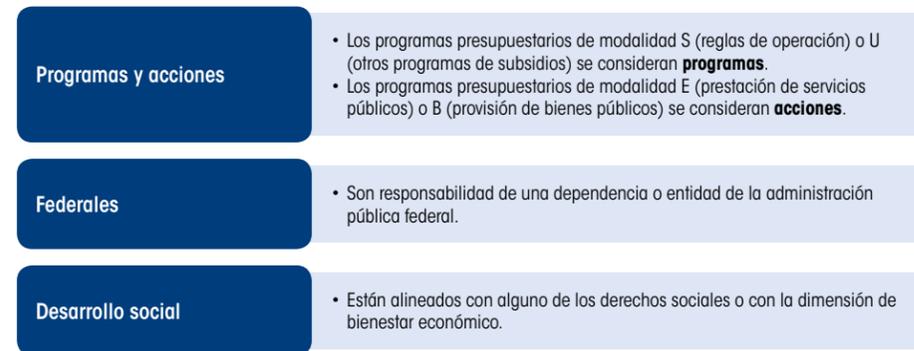
El Inventario Federal contribuye tanto al análisis como a la toma de decisiones de política pública de manera transparente, objetiva y con rigor técnico. Tiene como propósito ser un insumo de trabajo para todo ciudadano y servidor público interesado en el ciclo de las políticas públicas, pues al integrar y sistematizar información clave de los programas y las acciones sociales gubernamentales, permite identificar vacíos, similitudes y complementariedades.

Para delimitar el universo de programas y acciones federales que integran el Inventario CONEVAL,²⁵ se utilizan las definiciones contenidas en la figura 7.

²⁴El Inventario Nacional puede consultarse en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

²⁵El Inventario Federal CONEVAL se puede consultar en <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipte/Paginas/default.aspx>

Figura 7. Universo de programas y acciones federales del Inventario CONEVAL

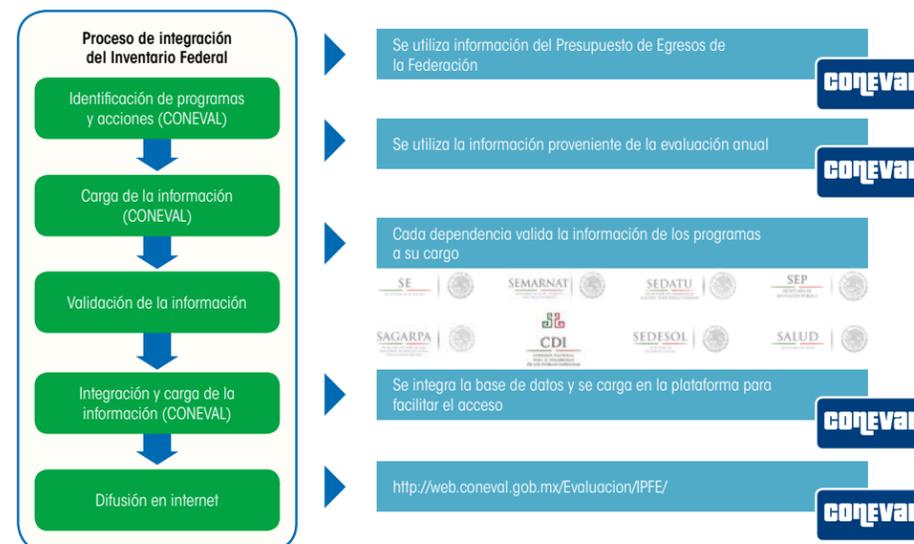


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La vinculación de los programas y las acciones con los derechos sociales o la dimensión de bienestar económico es el eje principal del Inventario Federal, ya que permite definir el universo de intervenciones que contribuyen al desarrollo social.

Con el propósito de que los inventarios contengan información homogénea, se han establecido procesos de integración en los que participan las dependencias responsables de los programas y las acciones para validar la información. El proceso de integración del Inventario Federal se muestra en la figura 8.

Figura 8. Proceso de integración del Inventario Federal



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El Inventario Federal se encuentra disponible desde 2004 a la fecha²⁶. Para los años 2004-2008 y 2017-2018 se presentan listas de programas federales en formato Excel, mientras que para 2009-2016 se cuenta con bases de datos de programas y acciones federales con reglas de operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos (modalidades S, U, E y B), con 122 variables, además de la consulta interactiva en la aplicación del inventario disponible en la página electrónica del CONEVAL.

Además, a partir del 2010 el Inventario Federal se acompaña con un análisis breve que sirve de guía para que el usuario pueda utilizar la información disponible. El Inventario Federal ha servido para definir el ámbito de acción del CONEVAL, así como para mejorar la información disponible sobre los programas. También ha sido útil para darle seguimiento a la evolución del presupuesto en materia de desarrollo social y al número de programas con los que se cuentan por dependencia.

Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (Inventario Estatal) integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las entidades federativas operaron con presupuesto estatal a través de dependencias o entidades locales. Los programas y las acciones de desarrollo social que lo componen están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social.

El inventario Estatal se integra a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos estatales, que se concentró en tres fuentes de información de la entidad federativa: el Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública y el Informe de Gobierno, para los ejercicios fiscales correspondientes. El proceso de integración del Inventario Estatal se muestra en la figura 9.

²⁶ El Inventario Federal se encuentra disponible para su consulta en la siguiente liga electrónica: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Figura 9. Proceso de integración del Inventario Estatal



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El Inventario Estatal se encuentra disponible, en la aplicación en línea, para los ejercicios fiscales 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014²⁷. La información sistematizada en el Inventario Estatal permite elaborar diversos análisis en materia de Desarrollo Social sobre los programas y las acciones a nivel estatal que pueden ser útiles para la toma de decisiones en materia de política pública. Asimismo, desde su primera publicación se acompaña con una nota metodológica donde se describen los principales hallazgos de cada inventario estatal.

Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social (Inventario Municipal) integra y sistematiza información relevante de los programas y acciones de desarrollo social que se implementaron en los municipios y demarcaciones territoriales de Ciudad de México y de las 32 entidades federativas por medio de dependencias o entidades municipales, principalmente con presupuesto municipal.

²⁷ El Inventario Estatal se puede consultar en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

En este sentido, para el periodo 2012-2013, el CONEVAL realizó un primer ejercicio exploratorio con el que se sistematizó la información respecto al universo de intervenciones en el orden municipal, lo anterior atendiendo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley General de Desarrollo Social, que señala que "la planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales"²⁸. A la fecha, se cuenta con el Inventario Municipal para los periodos 2012-2013, 2014-2015 y 2015-2016²⁹.

Al igual que los Inventarios Federal y Estatal, el Inventario Municipal se encuentra disponible en la aplicación en línea, para su consulta y análisis de información. La integración del Inventario Municipal se genera a partir de un proceso minucioso de búsqueda de información en las siguientes cuatro fuentes disponibles en los portales de internet de los gobiernos municipales: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM o su equivalente), el Informe de Cuenta Pública, el Presupuesto de Egresos Municipal y el Informe de Gobierno municipal. El proceso de integración del Inventario Municipal se muestra en la figura 10.

Figura 10. Proceso de integración del Inventario Municipal



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

²⁸ Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de enero de 2004, última reforma publicada en el DOF el 26 de enero de 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf

²⁹ El Inventario Municipal se encuentra disponible para su consulta en la siguiente liga electrónica: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/default.aspx>

Después de los ejercicios realizados por el CONEVAL para la integración del Inventario Municipal, se observan avances por parte de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México al hacer uso más intensivo de las tecnologías de la información, específicamente para la divulgación de documentos clave que muestren sus prioridades públicas y acciones gubernamentales, con la finalidad de adoptar una cultura que enfatice la importancia de la recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de información relevante acerca del accionar del gobierno.

En el cuadro 1 se presentan resultados obtenidos en el inventario nacional (federal, estatal y municipal).

CUADRO 1. RESULTADOS DEL INVENTARIO NACIONAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES Y ESTATALES DE DESARROLLO SOCIAL

La información sistematizada del Inventario Federal permite elaborar diversos análisis en materia de desarrollo social sobre los Programas del Gobierno Federal. Algunos ejemplos se muestran a continuación con la finalidad de que sean de utilidad para la toma de decisiones en materia de política pública:

Gráfica 1. Presupuesto ejercido por programas y acciones federales por modalidad presupuestaria, 2009-2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2016 y Listado de Programas y Acciones del CONEVAL 2017 y datos de Cuenta Pública 2017.

Se observa en la gráfica anterior que las cuatro modalidades presupuestales presentan una tendencia positiva hasta 2014 cuando se da una reducción del presupuesto, y esta es más pronunciada en 2016. Las acciones con modalidad "B" si bien gastaron menos, fueron las que tuvieron el crecimiento más pronunciado (aproximadamente 134%) entre 2009 y 2017, mientras que los programas con modalidad presupuestal "S", el segundo grupo en importancia con mayor presupuesto, tuvo un gasto que podría denominarse como estable entre 2009 y 2016, con una variación de menos 20%. Sin embargo, para 2017 el gasto se reduce drásticamente en un 33.5%.

Gráfica 2. Presupuesto ejercido de programas y acciones federales por derechos sociales y dimensión de bienestar económico (MDP), 2013

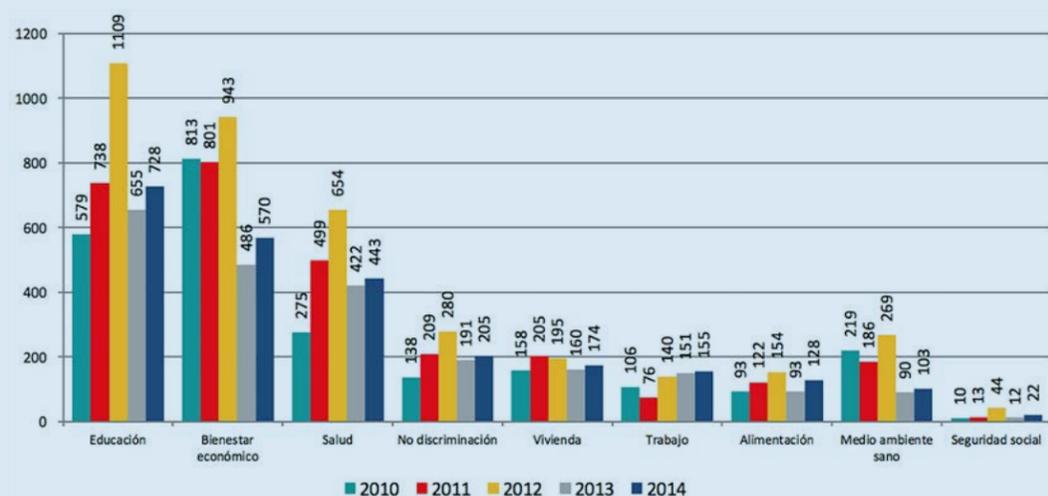


Nota: Se considera la variable "derecho social o bienestar económico directo".

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016.

La información sistematizada en el Inventario CONEVAL Estatal permite elaborar diversos análisis en materia de desarrollo social sobre los programas y las acciones a nivel estatal que pueden ser útiles para la toma de decisiones en materia de política pública. Algunos resultados obtenidos se muestran a continuación:

Gráfica 3. Número de programas y acciones estatales de desarrollo social por derecho social y dimensión de bienestar económico, México, 2010-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

En la gráfica anterior se observa que entre 2010 y 2014, hubo una mayor concentración de intervenciones estatales alineadas al derecho de educación, a la dimensión del bienestar económico y al derecho a la salud, respectivamente. Por otra parte, el menor número de programas y acciones implementados en los estados, son los alineados al derecho de seguridad social.

Gráfica 4. Entidades Federativas con el mayor número de programas y acciones estatales de desarrollo social, 2010-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

De los 2,528 programas y acciones de desarrollo social que integran el Inventario estatal 2014, las entidades federativas con mayor número de programas y acciones son Yucatán, Tamaulipas, Estado de México y Veracruz con 121, 118, 107 y 106 intervenciones, respectivamente.

En el caso del Inventario Municipal el periodo 2012-2013 se identificó que 34.0% de los municipios y demarcaciones territoriales de Ciudad de México contaban con página de internet oficial, cifra que aumentó a 42.3 y 52.3%, en los periodos 2014-2015 y 2015-2016, respectivamente.

Tabla 1. Número de municipios con página de internet oficial en México

Año	Municipios con página de internet	Total de municipios*
2012 - 2013	837	2,457
2014 - 2015	1,040	2,457
2015 - 2016	1,288	2,457

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2012-2013, 2014-2015 y 2015-2016.
*Total de municipios reportados por el INEGI para 2015.

Finalmente, en la tabla 2 se presenta el número de programas a nivel federal, estatal y municipal que el CONEVAL ha defectado para el periodo 2010 a 2018. De acuerdo con los datos del último Inventario Nacional CONEVAL se identificaron 6,489 programas y acciones de desarrollo social en todo el país, la suma considera el listado federal 2018, el inventario estatal 2014 y el inventario municipal 2016.

Tabla 2. Número de programas sociales a nivel federal, estatal y municipal, 2004-2018

Inventario	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inventario Federal	273	273	278	264	233	233	152	149	150
Inventario Estatal	2,391	2,849	3,788	2,260	2,528	-	-	-	-
Inventario Municipal	-	-	1,883	-	2,730	-	3,811	-	-

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario Nacional CONEVAL de Programas Sociales.

Evaluaciones de políticas sociales (estratégicas)

Las evaluaciones de políticas sociales o estratégicas diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla. Estas evaluaciones aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial.

El CONEVAL elaboró un esquema general para el diseño e implementación de las evaluaciones estratégicas; sin embargo, el modelo de trabajo de cada una de las evaluaciones responde a las necesidades particulares. Las evaluaciones estratégicas que se realizaron en 2007-2018³⁰ son las siguientes:³¹

- Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
- Dimensiones de la seguridad alimentaria, evaluación estratégica de nutrición y abasto.
- El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública.
- Evaluación Estratégica de Protección Social en México (primera y segunda edición) .
- Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud.
- Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009-2012
- Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular.
- Evaluación de Impacto de la Estrategia 100x100
- 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México.
- Estudio sobre el proceso de descentralización en México (1997-2017).

³⁰ Información actualizada al 31 de julio de 2018.

³¹ CONEVAL ha participado en la coordinación de evaluaciones estratégicas realizadas por otras dependencias y entidades: Evaluación de la Política del Sector Rural en México (SHCP), Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo "PROCAMPO" (Sagarpa), Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos (Inmujeres) e Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de violencia (Inmujeres). Las evaluaciones estratégicas que ha realizado CONEVAL se pueden consultar en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_estrategica.aspx

- Estudio sobre el proceso de integración, entrega y recepción de la cartilla social 2017.
- El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su inicio.
- Evaluaciones de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (12 evaluaciones).
- Evaluaciones Integrales de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009-2010 (19 evaluaciones), 2010-2011 (21 evaluaciones), 2012-2013 (19 evaluaciones), 2014-2015 (20 evaluaciones).
- Evaluaciones Integrales de las dependencias de la Administración Pública Federal asociadas al Desarrollo Social 2011-2012 (10 evaluaciones).

En los cuadros del 2 al 14 se muestran los resultados de algunas de las evaluaciones estratégicas mencionadas.

CUADRO 2. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE NUTRICIÓN Y ABASTO

Esta evaluación se compone de un documento principal y uno complementario. El primero, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*, analiza los actuales problemas nutricionales dentro del marco conceptual de la seguridad alimentaria, con el objetivo de describir el estado de algunos de los factores determinantes de dichos problemas. Además, se analiza la pertinencia de la política pública y se valora la identificación de los problemas nutricionales en la planeación nacional, así como la pertinencia de los programas sociales actuales para la atención de dichos padecimientos.

El documento complementario, *Informe de la evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de nutrición y abasto en México*, ofrece un estudio y una medición de la evolución de los principales padecimientos nutricionales en la población mexicana desde la década de 1940 a la fecha. También, presenta la evolución de la intervención gubernamental y de los programas dirigidos a la atención de las causas de los padecimientos nutricionales.



Resultados y hallazgos del documento *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*

La evaluación identificó que nuestro país no tiene problemas de disponibilidad de alimentos, ya que la oferta de energía proveniente de los alimentos es mayor a las necesidades de toda la población. En las localidades rurales donde se aplicó la Encuesta Nacional de Abasto, Alimentación y Estado Nutricio en el medio rural 2008 (ENAAEN) no se encontraron problemas de disponibilidad, tanto en cantidad de ali-

mentos como en la variedad de estos. Sin embargo, 18.2% del total de la población mexicana reporta problemas de acceso económico a los alimentos básicos y la población de los deciles más bajos de ingreso presenta una mayor vulnerabilidad ante incrementos en los precios de estos.

Por otro lado, aunque no se obtuvieron datos del consumo de alimentos a nivel nacional, información de la ENAAEN revela que la diversidad de la dieta en las comunidades rurales de las localidades encuestadas es relativamente alta. A pesar de ello, 52.8% de los hogares señalaron que en al menos un mes de los últimos doce no tuvieron suficiente comida para satisfacer las necesidades de su familia.

Asimismo, las condiciones para que la población aproveche adecuadamente los alimentos consumidos han mejorado de manera general en la población nacional; sin embargo, persisten factores negativos que perjudican el aprovechamiento biológico de los alimentos y que se relacionan con enfermedades infecciosas asociadas a condiciones deficientes de higiene de las viviendas; por ejemplo, en entidades federativas como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, el porcentaje de viviendas que no cuentan con las condiciones de saneamiento apropiadas, como pisos de tierra o agua entubada, es considerable.

Para atender la problemática, el Gobierno Federal cuenta con programas presupuestarios, como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el de Ayuda Alimentaria, que son efectivos para reducir la desnutrición en niños y mujeres en edad fértil. Por otro lado, los apoyos entregados por el Programa de Abasto Social de Leche son efectivos para la reducción de la anemia.

Como oportunidad de mejora dentro de la respuesta gubernamental, la evaluación señala que aunque se reconoce el problema del sobrepeso y la obesidad, no se definen metas explícitas para las acciones ni programas presupuestarios al respecto. Sin embargo, programas institucionales del sector salud atienden directa y claramente estos problemas, como los del IMSS y el ISSSTE.

Las tres normas oficiales mexicanas relacionadas con la alimentación y nutrición de los niños no consideran el incremento de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad como parte de los problemas nutricionales de la población, y presentan varias carencias, a la vista del panorama actual de las condiciones nutricionales de la población mexicana. Algunas de estas carencias son la falta de definición explícita de conceptos, principalmente el de promoción de la salud, y la falta de diagnósticos actualizados y de recomendaciones para la orientación de la población sobre el consumo de alimentos y bebidas saludables.



Resultados y hallazgos del Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México

El informe concluye que la desnutrición y la obesidad son los principales problemas nutricionales de la población mexicana. A pesar de que la prevalencia de la desnutrición ha disminuido de manera notable en las últimas décadas, en especial en las regiones norte y centro del país, la prevalencia de la desnutrición crónica sigue siendo relativamente alta para la población infantil menor de cinco años de edad que pertenecen a las familias de bajos recursos y para los habitantes de comunidades rurales predominantemente indígenas. Además, ha aumentado la prevalencia de obesidad, cuyas consecuencias se aso-

cian a padecimientos crónicos, como la *Diabetes mellitus*, la hipertensión arterial, enfermedades cerebro-vasculares y diversos tipos de cáncer. El sobrepeso y la obesidad se han incrementado en todos los grupos poblacionales y son provocados por una ingesta dietética excesiva o desbalanceada o por un inadecuado procesamiento de estos en el organismo, lo que se relaciona con estilos de vida sedentarios.

Como respuesta a los problemas de nutrición en México, el gobierno ha adoptado diferentes mecanismos de intervención para mejorar el acceso de los grupos de población más vulnerables a los alimentos básicos y a la nutrición. Estos mecanismos han variado a lo largo del tiempo, tanto en el tipo de apoyo que otorgan como en la población objetivo a la que van dirigidos. Así, se ha pasado de programas generalizados en la década de 1920 a políticas referentes a la producción de alimentos básicos en la de 1960; al apoyo en diferentes fases de la cadena alimentaria en los años 1980; y a mecanismos de focalización explícitos para apoyar a las familias en extrema pobreza en la actualidad.

La evaluación identifica que, en 2008, los principales programas de alimentación, nutrición y abasto eran el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que ha logrado la mejoría de la nutrición de las familias beneficiarias por medio de los suplementos alimenticios; el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), que ha contribuido a combatir la anemia y la desnutrición; el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que ha beneficiado la dieta de los integrantes de los hogares; el Programa de Abasto Rural (PAR), que contribuye a la oferta de alimentos en localidades de alta y muy alta marginación, así como al ahorro de los hogares; y finalmente, la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, la cual orientó la mejora nutricional de los beneficiarios a través de la emisión de lineamientos.

CUADRO 3. EL RAMO 33 EN EL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO: EVALUACIÓN DE OCHO FONDOS DE POLÍTICA PÚBLICA

En las últimas décadas, por razones de índole técnico-económica y políticas, diferentes países del mundo desarrollado y en vías de desarrollo han llevado a cabo procesos de descentralización de la gestión gubernamental. La teoría de la descentralización de la gestión gubernamental ganó legitimidad internacional apoyada por lo menos en tres ideas: las ganancias de eficiencia en la gestión de los gobiernos, la rendición de cuentas y la innovación en la gestión pública.

En este contexto, una de las consecuencias principales del proceso de descentralización en México fue la creación, en 1998, del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) para financiar diferentes responsabilidades trasladadas a los estados y municipios y relacionadas con la educación básica, los servicios de salud a la población abierta y la infraestructura social básica, entre otras. El Ramo 33 se conformó de ocho fondos de aportaciones y en la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron los lineamientos generales para que el Gobierno Federal distribuya los recursos de este ramo a cada una de las entidades federativas del país.



La evaluación tuvo como objetivo principal analizar los resultados de cada uno de los fondos que lo componen y verificar su eficacia para atender las necesidades sociales que se proponen. Asimismo, con el ánimo de formular recomendaciones de política pública que redunden en un mayor y más equitativo desarrollo económico y social de los diferentes estados y municipios del país.

En el estudio se analizaron los criterios con base en los cuales se distribuyen los fondos del Ramo 33 entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007. La información sobre los recursos que recibe cada entidad se contrastó con distintas variables que caracterizan las condiciones socioeconómicas de cada entidad del país. Lo anterior, con el propósito de identificar elementos para confirmar si la asignación de los recursos de cada fondo del Ramo 33 responde a los fines y objetivos para los que fueron creados.

En el cuadro que a continuación se presenta se resumen los resultados y hallazgos principales por cada uno de los fondos:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)

- La fórmula de distribución de los recursos del FAEB no promueve un desarrollo equilibrado del sistema educativo de variables adicionales a la matrícula, y coadyuva débilmente a los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012. En este sentido, resulta necesario reflexionar sobre los criterios de distribución de dicho fondo, de manera que los resultados de los recursos del FAEB amplíen las oportunidades educativas, reduzcan desigualdades entre entidades federativas, ayuden a disminuir el rezago educativo e impulsen la calidad de la educación.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

- La distribución del FASSA está fuertemente asociada al inventario de infraestructura médica, pero muy débilmente relacionada con los niveles de carencia en el acceso a los servicios de salud en las entidades federativas. Esto afecta negativamente a las entidades con menos grados de desarrollo y mayores carencias en salud.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

- El FAIS tiene una fórmula precisa y clara para la distribución de los recursos, aunque es necesario fortalecer el conocimiento de esta a nivel municipal. Aun así, la distribución de los recursos está fuertemente asociada con índices de marginación y carencias de servicios básicos en la vivienda, por lo que se beneficia sobre todo a estados donde la incidencia de la pobreza es mayor.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

- La distribución del FAFM presenta una asociación positiva con las entidades de gasto establecidas en la LCF, aunque el uso que se le puede dar a los recursos no está suficientemente especificado.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

- Componente Desayunos escolares y acciones de asistencia social. La fórmula del FAM en este componente responde a criterios redistributivos.
- Componente Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior. La distribución en este componente está débilmente asociada con los niveles de rezago educativo en las entidades federativas.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

- La distribución responde en mayor medida a las necesidades de educación tecnológica que a las de rezago educativo de los adultos analfabetos. La fórmula no permite especificar cómo distribuir sus recursos entre los estados y el Distrito Federal y tiene una lógica inercial de asignación.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

- La fórmula del FASP debería utilizar una medida de densidad poblacional en lugar del número de habitantes, y que no es evidente que el nivel de criminalidad dependa del total de habitantes de una entidad. Además, la presencia en la fórmula de un índice delictivo y de ocupación penitenciaria puede generar incentivos perversos y castigar a las entidades que consigan mejores en los niveles de criminalidad.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

- El objetivo de reducir la disparidad en la distribución de recursos entre entidades federativas se ve limitado por un carácter inercial en la asignación de los recursos del fondo. Además, la gran diversidad de usos posibles de los recursos afecta la claridad, evaluación y resultados del FAFEF.

La evaluación del Ramo 33 también formuló una serie de recomendaciones para el conjunto del ramo. Recomendaciones para atender en un corto plazo: impulsar el funcionamiento de sistemas públicos eficaces de evaluación en los ámbitos estatal y municipal; promover la mejora en la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se miden los logros de los fondos; homogeneizar la información que reportan las entidades federativas y municipios sobre las finanzas y el destino de los fondos; hacer transparente la distribución de los recursos por parte de las dependencias coordinadoras; y homologar los criterios de operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las diversas secretarías de Estado involucradas y la Auditoría Superior de la Federación.

Del mismo modo, se emitieron las siguientes recomendaciones para atender en un mediano plazo: redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos de estos y privilegiando la eficacia y eficiencia de la operación, y dar mayores facultades de decisión a las entidades federativas en la medida en que avancen en la implementación de sistemas de evaluación y monitoreo.

CUADRO 4. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN SOCIAL (PRIMERA Y SEGUNDA EDICIONES)

En 2010, el CONEVAL inició la Evaluación Estratégica de la Política Pública de Protección Social. Dicha evaluación, concluida en 2012, tuvo como objetivo generar recomendaciones de política pública acerca del sistema de protección social mexicano y proponer cursos de acción concretos, de corto y largo plazo, para su rediseño y fondeo.

Esta evaluación tiene por objeto evaluar el conjunto amplio de programas de protección social que operan en México, entendido como una serie de intervenciones de política pública que buscan incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida. Con este fin, se identifican los rasgos actuales de la protección social; se describen los riesgos asociados a no tener acceso efectivo a los servicios de salud, al trabajo, la vejez, la discapacidad y la orfandad, así como la falta de ingresos en el curso de vida (ingresos menores a la Línea de Bienestar Económico); se presentan los principales instrumentos de política pública del Gobierno Federal para contribuir a aminorar estos riesgos; y se perfilan aspectos considerados en el capítulo IV para formular conclusiones y recomendaciones que abonen a la construcción de un sistema integral de protección social que pueda hacer frente tanto a riesgos estructurales como coyunturales y atender eficazmente a quienes residen lo mismo en áreas rurales que urbanas.

A pesar de que ahora se cuenta con un sistema de protección social más amplio que el que hace algunos años, debido a la mayor cobertura de programas sociales, especialmente para la población más pobre, el sistema actual tiene problemas de concepción a nivel global que se reflejan aún en su cobertura limitada, disociación con los derechos sociales, fragmentación (institucional y financiera), descoordinación entre programas (tanto federales como estatales), desigualdades horizontal y vertical, así como financiamiento y entrega de paquetes de beneficios desiguales.

Entre las consecuencias de estos problemas se encuentra la inequidad y poca efectividad en el ejercicio de los derechos sociales, insostenibilidad financiera en el mediano plazo y la ausencia de instrumentos de política pública efectivos para enfrentar crisis asociadas con el cambiante escenario contemporáneo.

Además, el sistema actual es procíclico, es decir, protege a más población en momentos de auge, pero cuando ocurre una crisis la deja sin ingreso por trabajo, sin servicios de salud y en riesgo de consumir sus ahorros para el retiro.

Es necesario considerar que si los instrumentos de protección social que se implementan en la actualidad no son los más eficaces y eficientes para cubrir los riesgos que disminuyen el ingreso de los hogares, es momento de pensar en nuevas políticas y programas que logren proteger

integralmente a los individuos y sus hogares, y garantizar el acceso efectivo, su sostenibilidad financiera y coordinación de tal forma que exista una red que impulse la capacidad de recuperación del nivel de consumo.

Con base en este diagnóstico, se recomienda la construcción de un sistema de protección social integral que permita que todos los mexicanos dispongan de un "piso mínimo" que les ayude a enfrentar tanto los riesgos inherentes a su momento en el ciclo de vida como aquellos inesperados originados en crisis económicas internacionales.

Algunas características básicas de este sistema deben ser el acceso garantizado a un sistema de salud centrado en la atención de primer nivel y con enfoque preventivo, la existencia de políticas activas de empleo eficientes y un seguro de desempleo, de una pensión de vejez universal, un "piso mínimo" que garantice un ingreso básico para todos, así como considerar la modificación del actual esquema de financiamiento de la seguridad social para lograr la cobertura universal (figura 11).

Figura 11. Ciclo de vida. Análisis de la protección social

	Niños	Adolescentes y jóvenes	Adultos	Adultos mayores
Sistema de Salud Universal	Paquete de beneficios iguales entre instituciones y utilización de los servicios de salud/ Centrado en atención de primer nivel/Enfoque preventivo			
Trabajo	Políticas activas de empleo			
	Seguro de desempleo			
Pensiones	Licencia de maternidad			
	Guarderías con beneficios iguales			
	Aportaciones para pensión de vejez		Pensión de vejez	
	Aportaciones para pensión de vejez		Pensión de vejez	
Transferencias monetarias	Pensión e incapacidades de invalidez y vida			
	Pensión por discapacidad permanente que		Pensión e incapacidades	
	Pensión orfandad			
Piso mínimo				

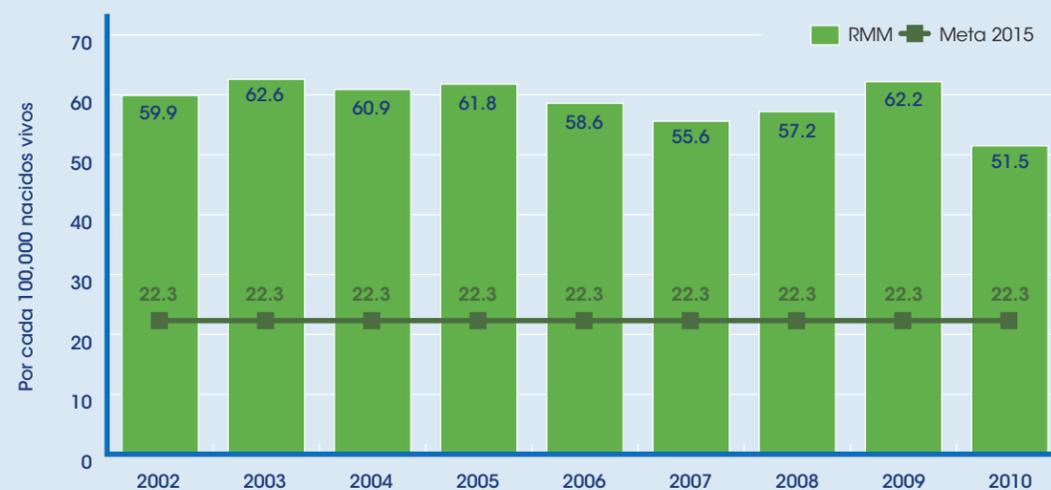
■ No contributivo ■ Contributivo

El diagnóstico de la situación económica y social presentado, así como la evaluación del conjunto de los programas de desarrollo social, permitió concluir que, a pesar del avance importante de la cobertura, la política de protección social actual carece de una visión integral que haga posible enfrentar de manera equitativa, efectiva, coordinada y sustentable los riesgos asociados al acceso a la salud, al trabajo, la vejez, discapacidad y orfandad, así como los relacionados con el ingreso.

CUADRO 5. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA SOBRE MORTALIDAD MATERNA EN MÉXICO 2010: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS QUE OBSTACULIZAN A LAS MUJERES EMBARAZADAS SU ACCESO EFECTIVO A INSTITUCIONES DE SALUD

Uno de los principales retos en materia de equidad en salud y justicia social en México es la mortalidad materna. El volumen de fallecimientos por esta causa constituye un problema de salud pública, ya que las muertes maternas son potencialmente evitables, pero también porque su ocurrencia refleja la presencia de elementos graves de desigualdad social e inequidad de género en el acceso a los servicios de salud y la calidad de la atención a la salud. Si bien el nivel de la razón de mortalidad materna ha disminuido desde 1990 (889 muertes por 100,000 nacidos vivos en 1990 y 51.5 en 2010), la tendencia no fue suficiente para cumplir la meta del milenio en 2015.

Gráfica 5. Evolución de la razón de mortalidad materna en México, 2002-2010



Incluye los códigos de clasificación CIE10: O00-099, A34, D392, F53, M830, embarazadas con B20-B24 y se excluyen las muertes maternas tardías o por secuelas (O96 y O97) y por coriocarcinoma (C58X). A partir de 2007 se excluyen defunciones con residencia en el extranjero y defunciones extemporáneas (antes de 2006) para el cálculo de la RMM.
Fuente: Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud. Nacimientos estimados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), versión Censo 2005.
OMM Numeralia 2010.

La evaluación identifica algunos de los problemas institucionales que posiblemente han dificultado el avance en la reducción de la mortalidad materna:

- Deficiencias en la comunicación entre los diferentes niveles de atención (referencia y contrarreferencia).
- La existencia de una unidad de salud y, en muchas ocasiones, la afiliación a un programa no siempre asegura el acceso efectivo a los servicios, sobre todo de aquellas

mujeres que se encuentran alejadas de las unidades médicas. Hay unidades médicas integrales sin capacidad resolutoria real (aun en hospitales de tercer nivel), pues tienen problemas de equipamiento, insumos o de recursos humanos capacitados.

- Hay mujeres que son dadas de alta de las unidades médicas inmediatamente después de haber ingresado, a pesar de tener un diagnóstico considerado de alto riesgo.
- Las mujeres embarazadas pobres, sobre todo quienes no son beneficiarias de programas como Oportunidades y Seguro Popular, tienen mayores dificultades para acceder con efectividad a los servicios de atención para población abierta. No obstante, también quienes están afiliadas al Seguro Popular o son beneficiarias de los programas presentan dificultades.

Entre las recomendaciones señaladas por la evaluación destacan las siguientes:

Articulación de los servicios de salud

- Es necesaria la articulación de los servicios de salud con las autoridades locales, municipales o estatales, así como el acuerdo formal entre ambas partes, a partir de planes y estrategias que respondan a las necesidades de la población local. Lo anterior, con el objetivo de lograr una red que permita la comunicación entre los distintos niveles de atención.

Funcionamiento de los comités de mortalidad materna

- Se requiere una evaluación sobre el funcionamiento de los comités de mortalidad materna, de los instrumentos, de los lineamientos de recomendaciones y su seguimiento, así como delinear un sistema de sanciones para aquellos casos en los que se dieron actos de omisión o comisión de acuerdo con los lineamientos que establecen las obligaciones y sanciones de los servidores públicos.

Consulta prenatal

- Se deben reforzar las actividades básicas de la consulta prenatal. Asimismo, durante los cuidados prenatales es muy importante la difusión de los datos de alarma entre las mujeres usuarias de los servicios de salud.

Provisión de infraestructura y habilidades técnicas

- Es necesario proveer de la infraestructura y habilidades técnicas necesarias (que sean de carácter obligatorio tanto para el sector público como para el privado) para brindar atención médica oportuna en los casos de urgencia obstétrica, en todos los niveles de atención, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, así como la acreditación de los establecimientos de salud, tanto públicos como privados, conforme a la normatividad.

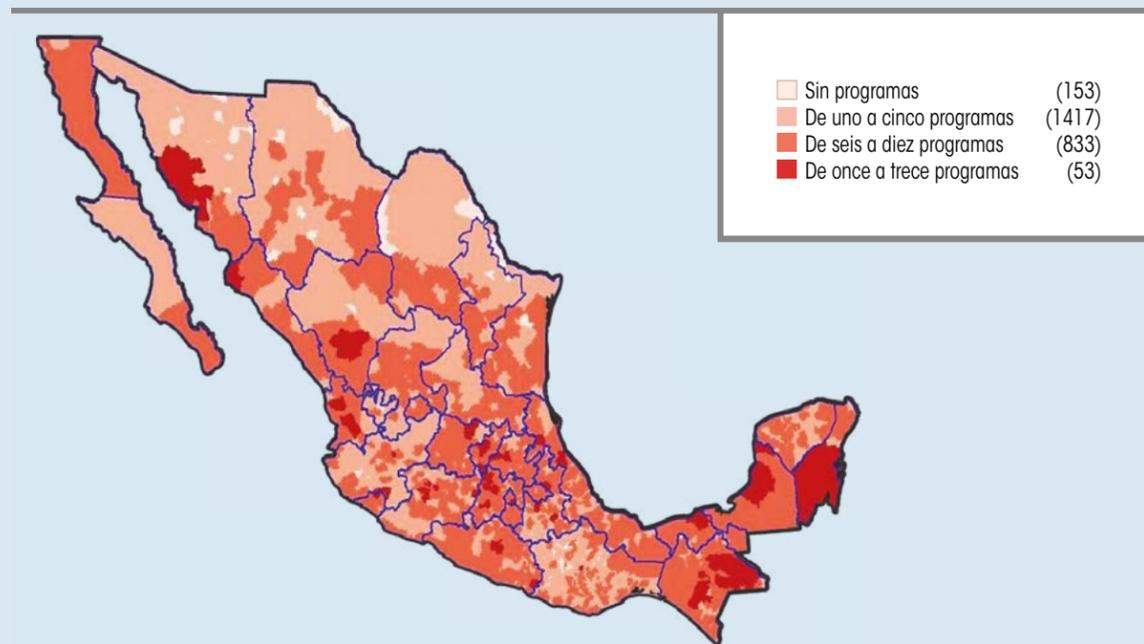
CUADRO 6. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITOS DEL GOBIERNO FEDERAL 2009-2012

Tomando en consideración el bajo dinamismo económico y la necesidad de aminorar la pobreza, el Gobierno Federal opera múltiples programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos poblacionales más pobres, mediante el otorgamiento de microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos, con hincapié en aquellos que habitan zonas rurales y semiurbanas. Con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, se identificaron 18 programas que tenían tal objetivo y que operaron en 2010, de los cuales, en 2012, solo 16 siguieron funcionando con las mismas características. Estos programas representaron en conjunto un presupuesto ejercido de 14,173 millones de pesos en 2012.

En este contexto, la Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009-2012 tuvo como fin analizar de manera integral los programas de microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos del Gobierno Federal durante el periodo 2009-2012. Se examinó hasta qué punto los programas están diseñados con un enfoque integral y territorial; con base en el diseño de los programas, sus instrumentos y objetivos, se discutió si los distintos programas aquí analizados coadyuvan a potenciar, en forma permanente, los ingresos de sus beneficiarios; a la par, se examinó si pueden ser considerados como elementos constitutivos de lo que podría denominarse una política pública.

El mapa muestra el número de programas analizados en la evaluación en cada municipio. En ninguno de los municipios funcionaban los 16 programas, mientras que 153 no fueron atendidos por ninguno de los programas analizados, de los cuales Oaxaca (115), Sonora (115) y Chihuahua (7) concentraron el mayor número de municipios sin atención.

Mapa1. Número de programas que operan en los municipios, 2012



Resultados y hallazgos

El análisis realizado ha permitido identificar problemáticas que aplican a uno o más de los programas en estudio: problemas de diseño de los programas que conducen a que el impacto de los programas de transferencias no reembolsables sea de carácter transitorio y a que instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compitan entre sí; ausencia de indicadores para medir aspectos específicos de los objetivos de los programas y de información respecto al ingreso de los beneficiarios, aspecto en el cual se pretende incidir; falta de seguimiento de los proyectos relacionada con la ausencia de presupuesto para tal efecto, y la inexistencia de una visión territorial que haga posible establecer sinergias en la operación de los distintos programas.

Respecto a la política de financiamiento a proyectos productivos a través de microcréditos o de transferencias no reembolsables, no se encontró información que permita identificar si el tipo de apoyo es adecuado de acuerdo con las características de los individuos; ello, aunado a la inexistencia de una determinación conjunta de los ámbitos de acción de los programas con base en una visión territorial, lo que podría estar ocasionando una duplicidad de esfuerzos o la ausencia de vínculos en caso de intervenciones complementarias.

Recomendaciones

Diseño

- Revisar el diseño del conjunto de programas con el fin de evitar traslapes, duplicación de esfuerzos, e identificar y explotar posibles sinergias entre ellos.
- Incluir elementos que permitan incidir en aspectos como la comercialización de los bienes y servicios que se producen a través de los proyectos productivos financiados.
- Generar indicadores que permitan medir la incidencia de los programas en los problemas que buscan resolver y que midan adecuadamente los objetivos que persiguen.
- Incluir un seguimiento de los proyectos apoyados en el pasado con el fin de conocer la incidencia de los programas a través del tiempo.
- Mejorar la cobertura y focalización de los programas sobre la población más pobre con potencial productivo, y reducir las barreras de acceso a los programas para esta población.

Política de microcréditos

- Analizar los tipos de apoyos que se deberían otorgar, microcréditos o transferencias no reembolsables, con base en las características de los individuos y los aspectos en los cuales se pretende incidir.
- Analizar la oferta de programas con una visión territorial que permita evitar duplicación de esfuerzos y competencia entre instituciones o programas.
- Generar sinergias entre programas que permitan a los beneficiarios escalar a otros programas conforme se van graduando de una intervención específica.
- Establecer un espacio en el que se discuta en forma colegiada cómo debe distribuirse el presupuesto asignado entre los distintos programas que ofrecen transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos, así como para determinar de manera conjunta los ámbitos de acción de los distintos programas e instituciones financieras y de sus políticas de precios.

CUADRO 7. INDICADORES DE ACCESO Y USO EFECTIVO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE AFILIADOS AL SEGURO POPULAR



Para identificar si existe acceso y uso efectivo a estos servicios, es necesario analizar diversos elementos sobre si se obtiene atención, de calidad, cuando se requiere y es resuelto el problema de salud, independientemente de factores como el ingreso, la residencia, la condición laboral o étnica. Por ello, con el fin de aportar información del ejercicio efectivo del derecho a la salud, en este documento se presentan indicadores que buscan aproximar una medición del acceso y uso efectivo de los servicios de salud por medio de cuatro dimensiones: disponibilidad

CUADRO 8. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA ESTRATEGIA 100X100



La Evaluación de Impacto de la Estrategia 100x100 tiene por objeto indagar sobre la efectividad de la coordinación de programas sociales para conjuntar acciones y hacer concurrir los recursos asignados presupuestariamente a cada programa en territorios específicos. Para ello, se analiza la experiencia de la denominada Estrategia 100x100 que fue implementada entre los años 2007 y 2012, y se identifican las fortalezas y debilidades de los mecanismos diseñados para llevar a cabo la coordinación de dicha Estrategia.

En la primera parte del documento se hace una descripción de la Estrategia 100x100 y de programas similares en América Latina; en la segunda presenta la metodología y marco conceptual utilizados en el análisis que giran en torno al concepto de coordinación, que es analizado a partir de sus diversos componentes y modalidades, así como de su utilidad para comprender la gestión de políticas, programas o estrategias públicas en las que intervienen actores u organizaciones de diversos ámbitos. Se propone analizar al ciclo de gestión de una red desde un punto de vista dinámico, cuyas etapas equivalen a un ciclo de vida, a lo largo del cual es necesario diseñar y poner a disposición de los miembros de la red instrumentos y mecanismos de gestión que faciliten, no sólo la consecución de los objetivos esperados (es decir, los que motivaron la formación de la red), sino de sus propias expectativas e intereses de cada miembro.

CUADRO 9. 40 AÑOS DE ESTRATEGIAS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

El CONEVAL, en su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 ha señalado que un problema principal para la nueva administración es que los distintos órdenes de gobierno trabajan de manera fragmentada, y dada la multicausalidad de los problemas sociales la coordinación es una solución eficiente a dicha dispersión de las intervenciones y la desarticulación de los actores.

Por ello, el CONEVAL se propuso profundizar en el conocimiento sobre seis experiencias de coordinación interinstitucional que se han desarrollado en el país desde 1977 hasta 2017 con el objetivo de consolidar un recuento de buenas prácticas, elementos positivos y lecciones aprendidas que podrían replicarse en el futuro, las cuales se presentan a continuación:

1. Cualquier estrategia de coordinación, para ser efectiva, requiere partir de una serie de decisiones secuenciadas (definición del problema público, población que lo padece, factores que generan el problema, secuencia coherente de las intervenciones de los programas que son necesarios para atender el problema, actores con autoridad sobre dichas intervenciones, espacio de decisión, decisiones conjuntas y acciones articuladas).

Figura 12. Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

2. Para tener una estrategia de coordinación efectiva, se requiere información de calidad, oportuna, y que sea utilizada para tomar decisiones sobre el diseño y operación.
3. La escala/tamaño de la estrategia debe estar determinada por el problema que se busca a tender, así como por el modelo de coordinación para hacerlo.
4. Solo a partir de la definición del problema será posible precisar la población que lo padece y, entonces, definir la estrategia de focalización necesaria para atenderla.
5. Una estrategia de coordinación eficaz requiere tener claramente definido el papel que tendrán los recursos presupuestales como herramienta para articular la operación de los componentes de la estrategia.
6. Una estrategia de coordinación eficaz requiere una plataforma de decisión con la autoridad suficiente para modificar su diseño y operación.
7. La definición del conjunto de actores que participará en la toma de decisiones deberá estar en función del modelo de coordinación y del problema que se quiera resolver, así como del tipo de decisiones que necesitan ser tomadas.

CUADRO 10. ESTUDIO SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO (1997-2017)

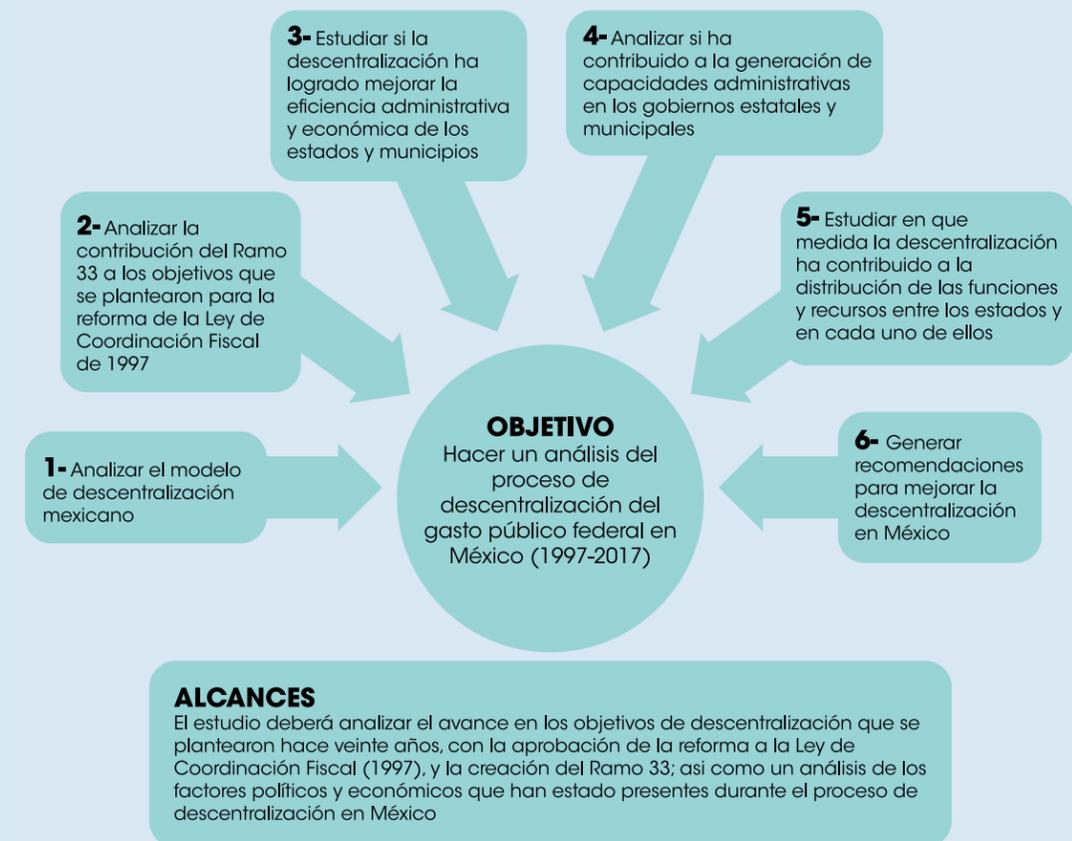
El proceso de descentralización en México inició en 1953, con la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados. Esta ley estuvo sin modificaciones hasta 1997, año en el que se aprobó la reforma correspondiente, la cual se complementó un año después, con la aprobación de un nuevo ramo presupuestal orientado a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, conocido como Ramo 33.

Este ramo se convirtió en un instrumento clave para la descentralización, ya que en él se especifican las facultades de administración, ejercicio y control de los recursos que tiene cada nivel de gobierno. Además, se acordó que a través del Ramo 33 se transferirían recursos a las entidades federativas y los municipios, orientados a lograr ciertos objetivos de política pública.

Estas modificaciones comenzaron a implementarse en 1998, en un contexto político e institucional primordialmente centralizado; a veinte años de estas reformas, es pertinente cuestionarse si estas acciones han contribuido a una descentralización efectiva de las funciones y los recursos a las entidades federativas y los municipios, con base en los resultados que ha arrojado el proceso de descentralización del gasto público en México durante su implementación.

Por la relevancia del proceso, el CONEVAL está desarrollando un estudio a 20 años de descentralización en México, en el que se abordarán los siguientes objetivos.

Figura 13. Componentes del estudio sobre el proceso de descentralización en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CUADRO 11. ESTUDIO SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN, ENTREGA Y RECEPCIÓN DE LA CARTILLA SOCIAL 2017

La Secretaría de Desarrollo Social implementó a finales de 2016 la Cartilla Social, instrumento que permite a los beneficiarios de programas sociales saber qué apoyos monetarios y en especie están recibiendo por parte del gobierno federal y del gobierno estatal donde residen, la frecuencia con la que los reciben e información adicional sobre derechos sociales y sobre los servicios que presta el Gobierno en materia de desarrollo social.

De acuerdo con la Sedesol, con la Cartilla Social se pretende proporcionar información a los beneficiarios de programas sociales y en esa medida, empoderarlos en términos de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, sobre el ejercicio de sus derechos sociales y los apoyos gubernamentales que reciben sus hogares.

Debido a la importancia de la Cartilla Social, el CONEVAL se encuentra realizando un estudio que analiza, mediante trabajo de campo y de gabinete, el proceso de integración, entrega y recepción de la Cartilla Social.

Figura 14. Componentes del estudio sobre el proceso de integración, entrega y recepción de la cartilla social

Proceso de integración	Proceso de entrega	Proceso de recepción
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identificación del problema ➤ Valorar la integración de la información ➤ Perfil de los receptores 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Selección de los receptores ➤ Tipos de cartillas ➤ Entrega-recepción 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Esquema de seguimiento ➤ Utilidad ➤ Procesos sociales que se desencadenan
Trabajo de gabinete	Encuesta de percepción	Estudios de caso

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CUADRO 12. EL PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA, A VEINTE AÑOS DE SU INICIO

El objetivo del proyecto es analizar el papel que ha desempeñado el Progres-Oportunidades-Prospere (POP) en la política pública del país durante los últimos 20 años y realizar una reflexión sobre sus retos a futuro.

Dicho proyecto comprende la elaboración de capítulos temáticos para integrar un libro a partir de la contribución de autores que han tenido un involucramiento destacado en el programa como funcionarios públicos o que tienen un conocimiento a profundidad a partir de su investigación académica.

Cada uno de los autores participantes en el proyecto ha desarrollado el contenido de un capítulo y participó en un seminario de discusión que se llevó a cabo en febrero de 2018. El objetivo de dicho seminario fue conocer el contenido de cada uno de los capítulos propuestos por los autores participantes, quienes presentaron sus avances hasta ese momento, y propiciar la retroalimentación del conjunto de participantes del seminario. El libro que se integre a partir de los capítulos desarrollados por los participantes será público a finales de 2018. En la figura 15 se muestran las temáticas generales que integra el proyecto:

Figura 15. Libro Progres-Oportunidades-Prospere, a veinte años de su inicio



CUADRO 13. EVALUACIONES A LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

La evaluación a los programas derivados del PND buscó analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del programa y el avance en su desempeño.

Durante 2016, CONEVAL realizó la evaluación a 11 programas derivados del PND: ocho programas sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, un programa especial y dos programas transversales (ver figura 16). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los programas presupuestarios que tienen a cargo las dependencias de la Administración Pública Federal; mientras que las estrategias transversales establecidas en el PND se incorporan como elementos transversales dentro de las políticas públicas, para que los distintos sectores, desde su ámbito de competencia, contribuyan a la atención de la problemática. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Como resultado de las evaluaciones a los programas derivados del PND, se elaboró el documento Evaluaciones de programas derivados del PND 2013-2018: Propuestas metodológicas para costear objetivos sectoriales, en este se describen las metodologías propuestas por los

equipos externos de evaluación para estimar los costos que implica la atención de los objetivos sectoriales. Asimismo, el CONEVAL también coordinó la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía 2016, en la que se analizaron las intervenciones gubernamentales en la materia, enfocándose principalmente en el Programa de Fomento de la Economía Social 2015-2018 (PFES 2015-2018).

Figura 16. Evaluaciones a programas derivados del PND 2013-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CUADRO 14. EVALUACIONES INTEGRALES DEL DESEMPEÑO

Estas evaluaciones analizan la acción conjunta de distintos programas sociales dirigidos a enfrentar problemáticas similares como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena, vivienda, ayuda alimentaria, entre otros temas de interés. La valoración se realiza tanto a programas como a las temáticas en un contexto más amplio.³²

Los elementos que componen estas evaluaciones se concentran en las siguientes líneas de análisis:

- Valoración general de la problemática que atiende el grupo temático.
- Revisión de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver dicha problemática.
- Logros y fortalezas principales del conjunto de los programas.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado.
- Buenas prácticas externas: se presentan ejemplos de buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas similares implementados en México u otros países, destacando las que podrían servir para mejorar el desempeño de los programas.
- Además, en caso de existir, se muestra una lista de estudios académicos relacionados con el tema evaluado que puedan servir de referencia a los operadores del programa para fortalecer su desempeño.

En 2010, 2012 y 2013 se evaluaron 127 programas agrupados en 19 grupos temáticos, 133 programas agrupados en 21 grupos temáticos y 137 programas agrupados en 22 grupos temáticos,³³ respectivamente.

En 2012 se llevó a cabo, por primera vez, la Evaluación integral a 11 dependencias de la Administración Pública Federal asociadas al desarrollo social en las que se agruparon 131 programas. La evaluación consiste en un análisis global de las dependencias de la administración pública federal relacionadas con el desarrollo social; establece la vinculación de sus acciones con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico. En la figura 17 se muestran todas las evaluaciones integrales realizadas por el CONEVAL con una breve descripción.

³² Las evaluaciones integrales del desempeño se pueden consultar en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluacion_IDesempe%C3%B1o.aspx

³³ Las evaluaciones integrales del desempeño 2013 se pueden consultar en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluaciones-Integrales-2012-2013.aspx>

Figura 17. Evaluaciones integrales del desempeño

EVALUACIONES INTEGRALES



CONTENIDO

- A) Análisis general de la problemática
- B) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática
- C) Fortaleza y logros de los programas en su conjunto
- D) Retos y recomendaciones generales
- E) Análisis de la información disponible

ESPECIFICIDADES

Ciclo 2009-2010: 19 temáticas

Primeras evaluaciones integrales, se incluyó un apartado para valorar la información disponibles



- A) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático
- B) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática
- C) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto
- D) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado
- E) Buenas prácticas externas

Ciclo 2010-2011: 21 temáticas

En este ciclo de evaluación se incluyó el apartado de buenas prácticas.



- A) Diagnóstico de la problemática
- B) Programas de desarrollo social
- C) Presupuesto y cobertura de los programas (2008-2011)
- D) Avances y retos en temas de monitoreo y evaluación
- E) Buenas prácticas nacionales e internacionales

Ciclo 2011-2012: 10 temáticas

En este ejercicio de evaluación no se hizo por temática, sino que los programas se agruparon por dependencias.



- A) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático
- B) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo
- C) Logros y fortalezas de los programas
- D) Retos y recomendaciones
- E) Buenas prácticas

Ciclo 2012-2013: 22 temáticas

Se mantiene la misma estructura que las integrales anteriores, pero de nueva cuenta se los programas se agrupan por tema. En este ejercicio se analiza el tema de cultura y deporte de forma individual.



- A) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático
- B) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo
- C) Logros y fortalezas de los programas
- D) Retos generales del grupo
- E) Buenas prácticas
- F) Reflexión final y recomendaciones

Ciclo 2014-2015: 20 temáticas

Se mantiene la estructura y se agrega un capítulo de reflexiones y recomendaciones. Al igual que en el ejercicio anterior, e analiza el tema de cultura y deporte de forma individual.

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Para 2018, las evaluaciones integrales tendrán como eje de análisis la atención a las principales prioridades para garantizar los derechos sociales, en ese sentido los programas y acciones federales de desarrollo social se agruparán de acuerdo a su contribución con los elementos indicados.

Además de las evaluaciones estratégicas mencionadas previamente, el CONEVAL ha realizado diversos estudios diagnósticos con diferentes temáticas; entre ellos están Diagnóstico de la política de asistencia social, Diagnóstico de las políticas públicas de microcrédito del Gobierno Federal, Diagnóstico del Ramo 33 así como el Diagnóstico de la política pública de protección social.

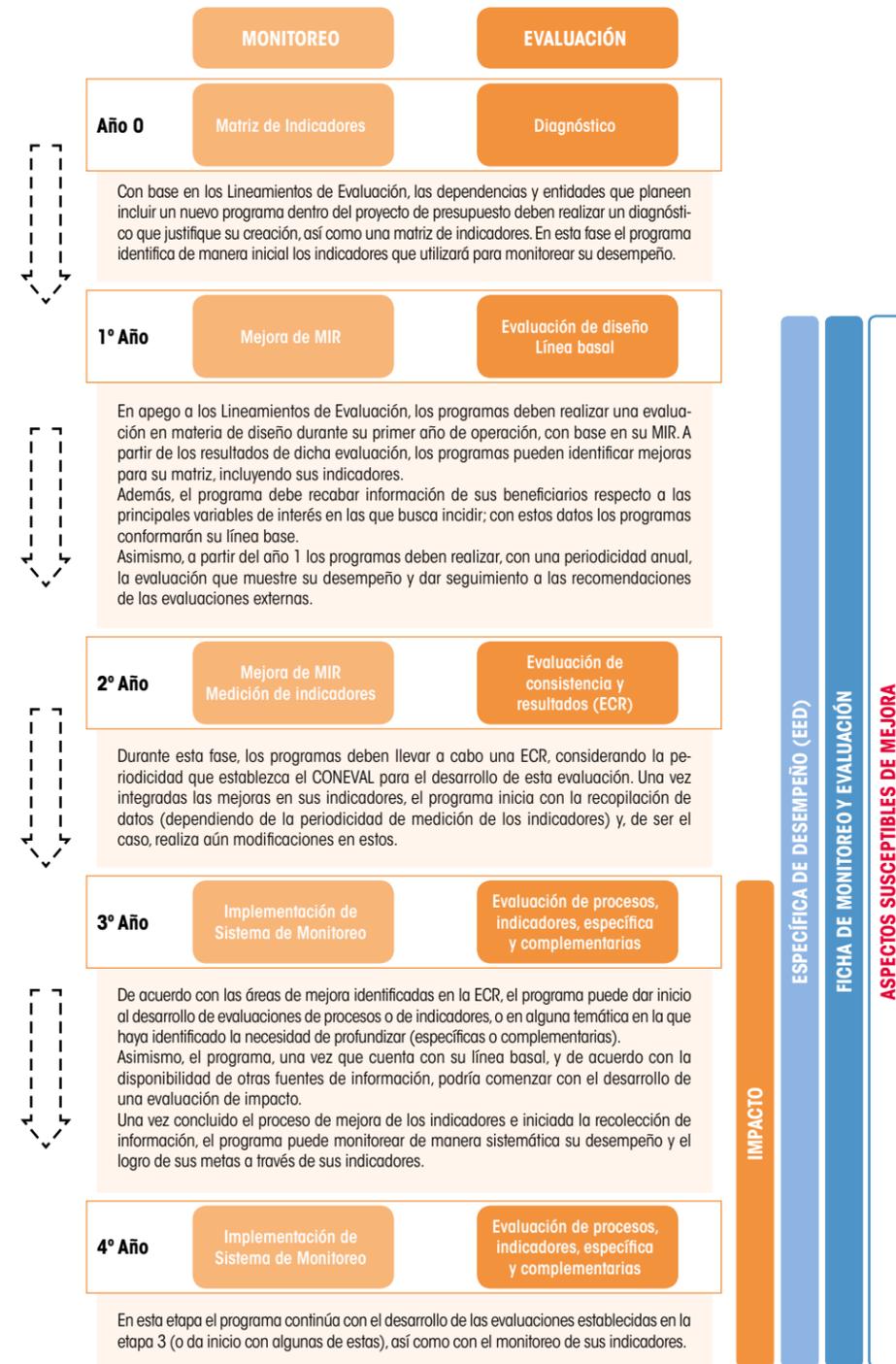
El desarrollo de estos trabajos se llevó a cabo solo en cuanto a diagnóstico; es decir, se cuantificó una problemática y sus efectos a nivel nacional y se analizó la respuesta del Estado; con esto, se ofreció un análisis general de la situación actual, sin detallar recomendaciones.

Horizonte de monitoreo y evaluación

Es una representación analítica ideal del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social durante sus primeros años de vida (ver figura 18). La fortaleza de este modelo consiste en que facilita la planeación del monitoreo y evaluación de programas en el corto y el mediano plazo.

Este horizonte que desarrolló el CONEVAL ha servido para que los responsables de las áreas de evaluación en las dependencias identifiquen sus necesidades de monitoreo y evaluación y, con base en la madurez de cada programa, definan qué acciones instrumentan cada año.

Figura 18. Horizonte de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Diagnóstico de los programas de desarrollo social

Uno de los elementos indispensables para un diseño robusto de cualquier política pública es la identificación y caracterización del problema que se quiere resolver. Por ello, es fundamental contar con un diagnóstico, previo a la implementación, en el que, además de definir el problema, se justifique por qué es un problema público.

Por ello, el diagnóstico es uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial.

En los Lineamientos de Evaluación se incluyeron los elementos mínimos que debía cumplir este diagnóstico. En 2011, el CONEVAL presentó una versión detallada de dichos elementos.³⁴ Entre estos, pueden mencionarse los siguientes:

- **Antecedentes.** Indicar el origen de la propuesta y su justificación en términos del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial y las relaciones, si las hay, con otros programas dirigidos al mismo sector social.
- **Identificación y descripción del problema.** Identificar el problema central o la necesidad a la que responde la intervención, sus causas, evolución en tiempo y espacio, así como efectos.
- **Objetivos.** Delimitar los objetivos específicos a los cuales se enfocará la intervención y establecer la vinculación que estos tienen con los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales o con objetivos internacionales, así como con lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y con la problemática identificada en las mediciones de pobreza multidimensional existentes.
- **Cobertura.** Proveer información que permita identificar el área de intervención del programa y las características socioeconómicas de la población a la que se dirige, con el fin de definir una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos a cubrir.
- **Diseño de intervención.** Presentar el diseño del programa que se quiere implementar atendiendo a la congruencia de la propues-

³⁴ El documento de elementos mínimos puede consultarse en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

ta con la información proporcionada en las secciones previas del diagnóstico.

- Presupuesto. Establecer el monto propuesto para iniciar la operación del programa y presentar las fuentes de financiamiento y el impacto presupuestario.

Entre 2007 y 2018³⁵, el CONEVAL coordinó 106 diagnósticos a programas o acciones de desarrollo social. En las siguientes secciones se describen los diferentes tipos de evaluaciones que el CONEVAL coordinó en ese periodo (evaluaciones de consistencia y resultados, de procesos y específicas de desempeño, entre otras).

Evaluación de diseño

La evaluación de diseño de los programas de desarrollo social es otro de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación. Durante el primer año de implementación de un programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuales contribuye cada uno de los programas y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines. Entre 2007 y 2018 se realizaron 196 evaluaciones de diseño coordinadas por el CONEVAL.³⁶

Evaluación de consistencia y resultados

La evaluación de consistencia y resultados analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa; puede efectuarse a partir de los dos años de su creación. Contiene seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios y resultados. Aunque la evaluación aporta información relevante para el proceso presupuestario, los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas.³⁷

³⁵ Información actualizada al 29 de mayo de 2018.

³⁶ Información actualizada al 29 de mayo de 2018. El modelo de términos de referencia y las evaluaciones se pueden consultar en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx

³⁷ Para el análisis de la metodología del instrumento, consultar el documento *Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*.

Esta evaluación fue la primera que se efectuó con un proceso homogéneo, es decir, utilizando los mismos términos de referencia a programas sociales. En su primera puesta en práctica, en 2007, el instrumento consistía en un total de 100 preguntas, las cuales debían ser respondidas por el equipo externo con base en un modelo de respuesta de tipo binario (sí/no), con una justificación de una cuartilla y mediante un análisis de gabinete. El equipo evaluador debía sustentar sus respuestas con evidencia documental y hacer explícitos los principales argumentos empleados en su valoración. Este ejercicio se aplicó a 106 programas sujetos a reglas de operación.³⁸ Este instrumento permitió que por primera vez en México se realizaran comparaciones entre programas sociales de nueve instituciones públicas federales.³⁹

A partir del ejercicio 2007 se identificó la necesidad de mejorar el instrumento. Por ello, fue sometido a un proceso de revisión para identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad.

El segundo ejercicio se llevó a cabo entre 2011 y 2012, con el instrumento ajustado, y se evaluó a 141 programas de desarrollo social de 11 dependencias o entidades, en el que participaron 51 equipos evaluadores.

El tercer ejercicio de la Evaluaciones de Consistencia y Resultados se mandató en el Programa Anual de Evaluación 2017 a 89 programas y serán concluidas en 2018. De nueva cuenta el instrumento de evaluación cuenta con ajustes derivadas de la experiencia de aplicación de 2011 y 2012 y de los cambios en la normatividad relevante durante el periodo. Las 89 evaluaciones corren a cargo de 16 dependencias o entidades.⁴⁰ En el siguiente cuadro se muestran algunos de los principales hallazgos de dicha evaluación.⁴¹

³⁸ La Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 se puede consultar en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

³⁹ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Salud; Secretaría de Economía; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁴⁰ La Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 y los términos de referencia se pueden consultar en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

⁴¹ Entre las actividades de revisión del instrumento, pueden mencionarse las siguientes: síntesis de los principales resultados; análisis discriminante, con el que se determinaron aquellas preguntas que permiten valorar mejor el avance de los programas; jueceo interno; análisis de calidad de los informes finales de evaluación; grupos focales, en los que participaron los diversos actores involucrados en la evaluación, con el fin de conocer su opinión sobre la pertinencia y claridad del instrumento; construcción de preguntas y respuestas; y pruebas piloto del instrumento mejorado.

CUADRO 15. EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

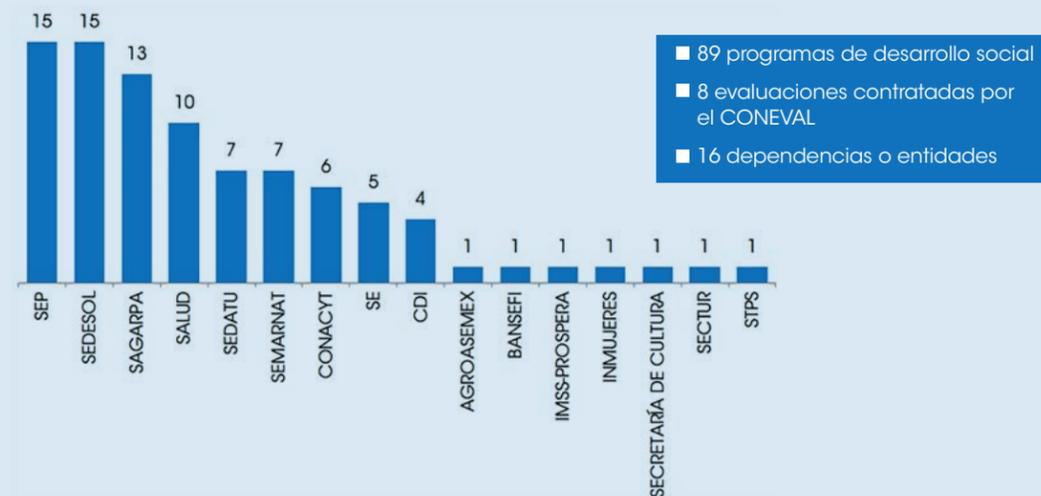
La evaluación de consistencia y resultados (ECR) analiza la capacidad institucional del programa. Su objetivo es evaluar la consistencia y orientación a resultados de este con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Los temas que analiza son:

Diseño	• El vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Planeación y orientación a resultados	• Los instrumentos de planeación y orientación a resultados.
Cobertura y focalización	• La estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo definido por el programa, así como la definición y cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.
Operación	• El nivel de institucionalización de los principales procesos del programa, sus sistemas de información y sus mecanismos de rendición de cuentas.
Percepción de la población atendida	• Identificar el rigor de los instrumentos con que cuenta el programa para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios.
Medición de resultados	• Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado y el rigor de los instrumentos que utiliza para su medición.

Para cada apartado se hace una valoración de los resultados obtenidos. Las categorías de valoración empleadas son: destacado, adecuado, moderado y oportunidad de mejora. Destacado se refiere a la existencia de evidencia contundente sobre el cumplimiento del apartado; adecuado implica evidencia suficiente; moderado indica la existencia de información; y oportunidad de mejora se refiere a información escasa.

Para el desarrollo de la evaluación 2017-2018 se utilizó una aplicación informática denominada Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados (MOCYR). Al sistematizar el instrumento de evaluación, se logró contar con información homogénea útil para diversos análisis, tanto de los anexos como del contenido de cada una de las preguntas de la evaluación.

Gráfica 6. Número de evaluaciones mandatadas por el Programa Anual de Evaluación 2017 por dependencia o entidad



Evaluación de indicadores

El CONEVAL estableció una metodología para revisar, analizar y aprobar los indicadores de los programas sociales, para ello diseñó un proceso homogéneo de revisión de los indicadores para asegurar que la información tuviera un mínimo de calidad.

Este proceso de aprobación es único por dos aspectos: hace una clara distinción entre indicadores de resultados y de gestión, por lo que su análisis implica el uso de mecanismos diferenciados; segundo, no se tiene evidencia de ningún proceso similar en otro país.⁴²

Evaluación de procesos

La evaluación de procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Del total de los tipos de evaluación, es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que se realice a partir del tercer año de operación de los programas o en aquellos que muestren un grado significativo de madurez. Permite contrastar los aspectos normativos con la operación cotidiana y los elementos contextuales, a fin de determinar si los procesos que componen y posibilitan la operación del programa son eficaces y eficientes para el logro de sus metas.

El análisis de los procesos de un programa ayuda a identificar los factores que propician su buena o deficiente operación y cómo estos interactúan entre ellos conformando un escenario virtuoso o vicioso conducente o no al logro de resultados; es decir, se busca documentar las buenas prácticas y cuellos de botella a fin de construir modelos de "lecciones aprendidas" para contribuir al mejoramiento de la gestión.

Al acercarse a la operación cotidiana del programa, la evaluación de procesos hace posible establecer la interacción de sus componentes (objetivos, metas, insumos, acciones, actores, fines) con la "estructura de incentivos e inercias" de los servidores públicos involucrados en su realización, esto es, los elementos no formales que son los que, en gran medida, definen el cumplimiento o no de los componentes.

⁴² Para más información sobre el proceso de evaluación de indicadores, consultar: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memoria-de-Monitoreo-de-los-Programas.pdf>

Para su elaboración, al igual que en las evaluaciones de diseño y de consistencia y resultados, el CONEVAL definió un modelo de términos de referencia. El primer ejercicio de la evaluación de procesos se llevó a cabo en 2009, cuando el CONEVAL desarrolló una metodología para el análisis de los procesos en programas sociales, la cual involucra, principalmente, el uso de técnicas de análisis cualitativas, como entrevistas semiestructuradas, entrevistas en profundidad, grupos focales y observación directa. Durante los años subsiguientes se ha mejorado el modelo de términos de referencia mediante el desarrollo de ejercicios piloto así como la ejecución de diversas evaluaciones. En ese sentido, en 2017 se publicaron los nuevos términos de referencia para el desarrollo de la Evaluación de procesos.⁴³ en total, entre 2007 y 2018⁴⁴ se han realizado en el ámbito de desarrollo social 20 evaluaciones de procesos con la metodología del CONEVAL.

Evaluación de impacto

Existe otro tipo de evaluaciones que buscan encontrar evidencia sobre el nivel de efectividad de las políticas públicas para atender las problemáticas sociales por las que fueron creadas: las evaluaciones de impacto. Estas permiten medir, a través de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.

La evaluación de impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial como para la ciudadanía sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público. En general, este tipo de evaluación demanda un mayor tiempo y costo en su desarrollo respecto a los otros tipos de evaluación. Tomando en cuenta lo anterior, el CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, ya que esta responde a las necesidades de cada programa y dependencia.

Es conveniente señalar que no todos los programas cuentan con las condiciones necesarias en términos de información sobre beneficiarios y

⁴³ El modelo de términos de referencia puede consultarse en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

⁴⁴ Información actualizada al 29 de mayo de 2018.

no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención. No obstante, para esta evaluación, el programa debe cumplir una serie de requisitos. Por ello, el CONEVAL determinó que todo programa que pretenda desarrollar una evaluación de impacto debe previamente efectuar un análisis de factibilidad y enviarlo al Consejo. Para la elaboración de este análisis, en 2008 el CONEVAL emitió un documento denominado Guion de análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto,⁴⁵ cuyo propósito es definir los contenidos mínimos del análisis realizado por las dependencias y entidades que tienen planeado efectuar una evaluación de impacto. El guion se divide en cinco apartados:

- Antecedentes del programa. Descripción del origen del programa, el diagnóstico considerado y la definición del problema que pretende solucionar. También debe describirse el tipo de beneficio que el programa otorga y cuáles han sido sus variantes a lo largo del tiempo.
- Diseño de la intervención. Descripción del área de atención del programa, la población objetivo, la cobertura, los mecanismos de focalización, los beneficiarios directos y los tipos de apoyos.
- Objetivos de la evaluación. Descripción de las razones para la evaluación de impacto; además, deben definirse los objetivos generales y específicos de la evaluación.
- Fuentes de información disponibles. Descripción del tipo de información con que se cuenta sobre beneficiarios y no beneficiarios antes de la implementación del programa, durante su aplicación o al finalizar. Esta información es fundamental para llevar a cabo la evaluación.
- Metodología aplicable. Descripción de la metodología aplicable a la evaluación que permita la construcción del grupo de control y la estimación del impacto del programa (cuantitativa, cualitativa, o ambas).

Durante 2007-2017⁴⁶ se recibieron 53 análisis de factibilidad para la evaluación de programas. En el cuadro 16 se muestran los resultados de algunas de las evaluaciones de impacto desarrolladas en 2007-2017.

⁴⁵ El guion de análisis de factibilidad se puede consultar en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx

⁴⁶ Información actualizada al 30 de marzo de 2018

CUADRO 16. EVALUACIONES DE IMPACTO COORDINADAS O REALIZADAS POR EL CONEVAL, MÉXICO, 2007-2017

Dependencia: SEP
Programa: Programa Escuelas de Calidad (PEC)
Nombre: Evaluación de Impacto al Programa Escuelas de Calidad 2008-2013
Año: 2016
Instancia evaluadora: CONEVAL

Se muestran efectos positivos en los resultados de la prueba ENLACE para español y matemáticas en la muestra completa de escuelas apoyadas; sin embargo, este efecto no se mantiene para aquellas escuelas clasificadas como de alta y muy alta marginación. Además los efectos positivos también se observaron en indicadores como deserción, reprobación, rezago y extraedad grave.

Dependencia: Sedesol
Programa: Hábitat
Nombre: Informe de Medición de Impacto del programa Hábitat
Año: 2012
Instancia evaluadora: El Colegio de la Frontera Norte

Hábitat tiene un efecto significativo en el incremento de las viviendas que cuentan con conexión de agua en sus servicios sanitarios y en las que tienen pisos con algún tipo de recubrimiento (cemento, madera, mosaico u otro). En cuanto al valor inmobiliario de los predios, los resultados indican que el impacto en el precio promedio por metro cuadrado del suelo se incrementó en 70.8 pesos en los polígonos de tratamiento, casi el triple de la tasa real de apreciación en el grupo de control.

Dependencia: Sedesol
Programa: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Nombre: Uso de una encuesta panel para evaluaciones de impacto: ensayo metodológico con la ENNViH 2002-2005
Año: 2012
Instancia evaluadora: CONEVAL

Se revelan impactos positivos del programa sobre la escolaridad (asistencia a la escuela, disminución de los años de rezago y transición de primaria a secundaria) y uno no positivo respecto a las variables laborales (sobre los márgenes extensivo e intensivo) y a la disminución de la participación en actividades agrícolas.

Dependencia: Sagarpa
Programa: Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
Nombre: Uso de una encuesta panel para evaluaciones de impacto: ensayo metodológico con la ENNViH 2002-2005
Año: 2012
Instancia evaluadora: CONEVAL

Se muestra evidencia de un impacto positivo en el valor del ganado de los hogares, principalmente del ganado vacuno; sin embargo, esta no se mantuvo a lo largo del tiempo.

Dependencia: Salud
Programa: Seguro Popular
Nombre: Uso de una encuesta panel para evaluaciones de impacto: ensayo metodológico con la ENNViH 2002-2005
Año: 2012
Instancia evaluadora: CONEVAL

Se muestra un impacto positivo sobre el número de consultas externas y hospitalizaciones que varían por sexo y origen de los individuos. En particular, se observa un incremento en la utilización de servicios de consulta en establecimientos del SSA para el caso de mujeres de origen urbano, y una reducción en la utilización de consulta en instituciones del ISSSTE, Pemex, Sedena o Semar en el caso de mujeres de origen rural.

Dependencia: STPS
Programa: Programa de Apoyo al Empleo
Nombre: Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo
Año: 2011
Instancia evaluadora: El Colegio de México

Se encontraron efectos positivos respecto al ingreso mensual, con un incremento de 1,572 pesos en comparación con el grupo de control. También hubo efectos positivos en colocación en el empleo: la tasa de colocación de los participantes fue de alrededor de 30 puntos porcentuales más alta que la colocación en el empleo de los no participantes.

Dependencia: Sedesol
Programa: Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 y más
Nombre: Evaluación de Impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 y más
Año: 2009
Instancia evaluadora: Instituto Nacional de Salud Pública

Existe evidencia de un efecto sobre la oferta laboral; la fracción de adultos trabajando por pago se redujo 18%, sus horas de trabajo por pago cayeron en promedio 37%, y estos adultos pasaron a desempeñarse en actividades familiares. El ingreso laboral disminuyó 27%, pero el gasto total del hogar creció 24%. En términos generales, no se encontraron cambios atribuibles al programa sobre la composición de los hogares ni en la estructura de las redes sociales. El programa tuvo efectos positivos sobre la autovaloración del estado de salud por parte de los adultos mayores, especialmente en hogares indígenas.

Dependencia: Sedesol
Programa: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Nombre: Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008
Año: 2008
Instancia evaluadora: Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

A partir de la evaluación se identificó un impacto positivo del programa en la escolaridad de los becarios, y fue mayor entre la población indígena. En este sentido, el programa ha contribuido a disminuir la desigualdad tanto étnica como de género en escolaridad. Asimismo, la población infantil beneficiada presentó mayor prevalencia de talla baja, pero lograron reducir la talla baja en 11.1% entre 1999 y 2007 contra 10% para los no beneficiarios. Otro de los efectos positivos del programa puede observarse en la movilidad social intergeneracional; 40% de los beneficiarios tienden hacia mejores ocupaciones que el jefe de familia en áreas rurales.

Dependencia: Salud
Programa: Seguro Popular
Nombre: Evaluación de Efectos del Sistema de Protección Social en Salud
Año: 2007
Instancia evaluadora: Instituto Nacional de Salud Pública-Harvard

El gasto catastrófico por motivos de salud fue de 2% menor en las comunidades tratamiento que en las de control. No se tuvieron impactos en variables de salud.

Incubadora de evaluaciones de impacto a programas sociales

Con el fin de tomar mejores decisiones de política pública es prioritario para el CONEVAL sensibilizar a los tomadores de decisiones, operadores de los programas y unidades de evaluación sobre la relevancia y utilidad de las evaluaciones de impacto de los programas, así como desarrollar los conocimientos y habilidades requeridas para su aplicación selectiva, su diseño, instrumentación y utilización.

Para ello, desde 2013, el CONEVAL lleva a cabo el proyecto Incubadora de Evaluaciones de Impacto a Programas Sociales con el objetivo de promover el diseño, desarrollo y utilización de evaluaciones de impacto

experimentales y cuasi experimentales a programas de desarrollo social de la administración pública federal mediante una estrategia que incluye elementos de capacitación, acompañamiento técnico y el desarrollo de un modelo de diseminación de evidencia de evaluaciones de impacto.

En cuanto a la capacitación, se han llevado a cabo talleres dirigidos a servidores públicos.⁴⁷ Los programas participantes en los talleres fueron seleccionados por el CONEVAL con base en propuestas de evaluación de impacto presentadas por las dependencias y entidades. Como resultado del proceso de selección en 2013 se definieron tres grupos de participantes con necesidades específicas de capacitación:

- Grupo I: capacitación a 47 participantes a nivel intermedio dirigida a los responsables de la operación de programas y unidades de evaluación para diseñar y supervisar la ejecución de sus propias evaluaciones de impacto.
- Grupo II: capacitación a 17 participantes a nivel intermedio dirigida a responsables de la operación y evaluación de programas para desarrollar su capacidad de interlocución y colaboración para diseñar y planear la ejecución de evaluaciones de impacto bajo el liderazgo del CONEVAL.
- Grupo III: capacitación a 17 participantes a nivel avanzado dirigida al personal del CONEVAL para profundizar en el desarrollo de sus capacidades técnicas para dirigir, normar y llevar a cabo evaluaciones de impacto.

El resultado de la capacitación para los grupos I y II fue la elaboración de un bosquejo de nota conceptual para llevar a cabo la evaluación de impacto de los programas participantes. Con base en estos bosquejos, en las semanas posteriores a los talleres, se proporcionó acompañamiento técnico a los programas con el fin de que desarrollaran las notas conceptuales a tal punto que se pudiera determinar la factibilidad de poner

⁴⁷ Los talleres fueron impartidos en colaboración con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), la oficina regional para América Latina y el Caribe del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) y Mathematica Policy Research (MPR).

en marcha evaluaciones de impacto para cada uno de los programas participantes en el corto plazo.

En 2014 se realizó un segundo ejercicio de capacitación a un nuevo grupo de programas interesados en realizar una evaluación de impacto. En esta ocasión, se capacitó a 47 participantes a nivel intermedio, quienes son responsables de la operación de programas y unidades de evaluación para diseñar y supervisar la ejecución de sus propias evaluaciones de impacto. Al igual que en el ejercicio anterior, se tiene como resultado una nota conceptual para llevar a cabo las evaluaciones de impacto.

En el mismo sentido se desarrollaron las incubadoras 2016 y 2017. En la primera de éstas se capacitó a un total de 54 funcionarios y participaron un total de 10 programas de la Administración Pública Federal y en la segunda asistieron un total de 60 personas, en su mayoría servidores públicos, y un total de 11 programas. Cabe señalar que en esta edición de la incubadora se contó además con la presencia de representantes de la Fundación Rafael Dondé, también interesado en realizar ejercicios de evaluación de impacto para sus intervenciones dirigidas a grupos vulnerables. Como resultado de ambas incubadoras y como resultado también del acompañamiento técnico de especialistas que fungieron como facilitadores en cada equipo de los distintos programas, se obtuvo una nota conceptual enfatizando la opinión del especialista sobre la pertinencia de la propuesta de evaluación; las fortalezas y debilidades identificadas y por último las conclusiones respecto a la factibilidad de la evaluación propuesta.

A continuación, se presentan las instituciones participantes con sus programas a lo largo de cuatro incubadoras de evaluaciones de impacto 2013-2017 (Cuadro 17):

CUADRO 17. INCUBADORA DE EVALUACIONES DE IMPACTO A PROGRAMAS SOCIALES, 2013-2017

Incubadora 2013

SEDESOL: Pensión para Adultos Mayores, Programa de Abasto rural, Programa de Coinversión Social y Programa de Abasto Social de Leche

CONAVI: Programa de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda

IMSS: IMSS-Oportunidades

INMUJERES: Programa de Fortalecimiento de la Perspectiva de Género

SE: Proyectos Estratégicos para la Atracción de la Inversión Extranjera

PRONAFIM: Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

SAGARPA: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria

SEDATU: Programa de la Mujer en el Sector Agrario

SEMARNAT: Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible



Incubadora 2016

CONACYT: Programa de Becas de Posgrado, Programa Sistema Nacional de Investigadores)

CONAVI: Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales

SEDESOL: Programa de Abasto Rural, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

SE: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural

IMSS: Programa Servicio de Guardería

ISSSTE: Programa de Prestaciones Sociales

SSA: Programa de Seguro Popular

SEDATU: Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares



Incubadora 2014

GOB. JALISCO: Apoyo a Mujeres de Familia

INADEM: Fondo Emprendedor

SE: Programa para el Desarrollo de la Industria del Software

SEDESOL: Prospera, Programa de Opciones Productivas

SEMARNAT: Modelo de intervención en las Áreas de Acción Temprana REDD+, Pago por Servicios Ambientales

SEP: Programa Escuelas de Tiempo Completo, Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria

Incubadora 2017

AFDZEE: Programa de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales

CONACYT: Programa de Innovación Tecnológica para Incrementar la Productividad de las Empresas

FUNDACIÓN RAFAEL DONDÉ: Módulos Educativos Dondé

SAGARPA: Proyecto de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS) para el Fomento de las Fuentes Alternas de Energía en los Agronegocios

SEDESOL: Seguro de vida para Jefas de Familia, Comedores Comunitarios, 3x1 para Migrantes, Abasto social de Leche

SEMARNAT: Iniciativa de Reducción de Emisiones, Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible

SEP: Programa de Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres jóvenes y Jóvenes Embarazadas

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Evaluaciones específicas

Las evaluaciones específicas no están comprendidas en los Lineamientos de Evaluación y se realizan mediante trabajo de gabinete o de campo, o ambos.

Entre 2007 y 2018⁴⁸ se recibieron 17 evaluaciones específicas coordinadas por el CONEVAL. Algunas de ellas son: Calidad de los servicios del programa Oportunidades; Monitoreo de obra del programa Hábitat; y Percepción de beneficiarios del programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, entre otras.

Evaluaciones complementarias

Además de las evaluaciones de programas normadas por los Lineamientos de Evaluación, el Sistema de Monitoreo y Evaluación considera el desarrollo de evaluaciones a programas federales que son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el Programa Anual de Evaluación. Este último aspecto marca la diferencia entre las evaluaciones complementarias y las específicas.

Es conveniente señalar que las dependencias y entidades que tengan previsto realizar una evaluación complementaria deben enviar al CONEVAL la propuesta de términos de referencia con el fin de que este organismo emita una opinión sobre esta.

Entre 2007 y 2018⁴⁹ se recibieron 105 evaluaciones complementarias. Algunos de los programas que cuentan con este tipo de evaluación son Oportunidades, Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, Proárbol-Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) y Programa Escuelas de Calidad, entre otros.⁵⁰

⁴⁸ Información actualizada al 31 de julio de 2018

⁴⁹ Información actualizada al 31 de julio de 2018.

⁵⁰ Las evaluaciones complementarias se pueden consultar en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx

CUARTO PILAR DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES Y USO DE LA INFORMACIÓN

El cuarto pilar está conformado por el seguimiento y uso de los hallazgos y las recomendaciones formuladas en las evaluaciones externas. Busca, por una parte, lograr que los hallazgos y las recomendaciones se constituyan en insumos que contribuyan al logro de resultados de los programas al mejorarlos; por otra, fomentar el uso de la información generada por las evaluaciones para la toma de decisiones de actores institucionales clave, así como para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Los elementos de este pilar son los siguientes:

- La definición de aspectos susceptibles de mejora, que son los compromisos de mejora que establecen los responsables de los programas a partir de los hallazgos de las evaluaciones.
- La evaluación específica de desempeño, que es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo.
- Otros usos, entre los que pueden mencionarse documentos dirigidos a tomadores de decisiones en la administración pública (consideraciones al proceso presupuestario, evaluaciones integrales del desempeño y evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social, fichas narrativas y resumen del desempeño de los programas sociales, entre otros) y a la ciudadanía (difusión a través de la página de internet).

A continuación, se presentan cada uno de estos elementos.

Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones: aspectos susceptibles de mejora

La mejora sistemática de la política de desarrollo social es responsabilidad primaria de los servidores públicos que participan en su diseño, presupuesto y ejecución. Para ello, en principio, deben tomar en cuenta los hallazgos y las recomendaciones contenidos en las evaluaciones externas realizadas a los programas. Sin embargo, este procedimiento no es sencillo ni automático, pues cuando los equipos de evaluación formulan recomendaciones, no siempre disponen de toda la información necesaria sobre el contexto normativo, operativo y presupuestario específico que

enfrentan los programas en su ejecución. Esto conlleva a que, en ocasiones, se presenten recomendaciones no factibles de implementar.

Por este motivo, se consideró la necesidad de crear un procedimiento institucional para discutir los hallazgos y analizar la viabilidad de implementar las recomendaciones. Este procedimiento fue creado en 2008 por el CONEVAL, la SHCP y la SFP, y se denominó Mecanismo de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social. Sus objetivos son los siguientes:

- Establecer el proceso para la atención de los hallazgos y las recomendaciones de evaluaciones externas para mejorar los programas y políticas.
- Definir a los responsables de determinar los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para su formalización.
- Especificar las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora y sus avances.

Las instancias que participan en este proceso son, al menos, las unidades responsables de los programas y las unidades de evaluación de estos.

Existen aspectos de mejora de los programas cuya atención no depende únicamente de las decisiones o acciones que pueda emprender una unidad responsable de la operación de un programa, sino que es necesaria, para su atención, la intervención de otras áreas de la instancia que opera el programa, otras dependencias o entidades e incluso de gobiernos estatales y municipales. Con base en esta complejidad compartida, los aspectos susceptibles de mejora se clasifican en cuatro categorías, dependiendo del tipo de actores involucrados en su atención:

- Específicos. Cuando su implementación corresponde solo a la unidad responsable de la operación del programa.
- Institucionales. Cuando su implementación requiere la intervención de una o varias áreas de la dependencia o entidad, además de la participación de la unidad responsable de su operación.
- Interinstitucionales. Cuando su implementación exige la participación de más de una dependencia o entidad.
- Intergubernamentales. Cuando su implementación demanda la intervención de dependencias o entidades y de gobiernos estatales o municipales.

Para los aspectos específicos e institucionales, los responsables deben elaborar documentos de trabajo e institucionales, respectivamente, en los que establecen qué acciones van a realizar, quiénes son los responsables, qué resultados quieren lograr con estas actividades y el plazo de ejecución⁵¹.

En el caso de los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales, que requieren coordinación entre instituciones no subordinadas entre sí, el CONEVAL integra los aspectos susceptibles de mejora en un informe⁵² que se presenta a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social para su análisis y definición de los actores responsables y las acciones de solución.⁵³

El cuadro 18 contiene algunos resultados de los aspectos susceptibles de mejora en 2008-2018.

⁵¹ En el Mecanismo se incluyen los formatos para la elaboración de los documentos de trabajo e institucionales. Este proceso se realiza en un sistema informático del CONEVAL denominado Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora.

⁵² Los informes de 2008-2009 a 2016-2017 se pueden consultar en:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento-a-Recomendaciones-EE-2008-2009.aspx>
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Recomendaciones-de-Evaluaciones-E-09-10.aspx>
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Recomendaciones-de-Evaluacion-E-2010-2011.aspx>
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_a_Recomendaciones-2011-2012.aspx
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_a_Recomendaciones-2012-2013.aspx
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_a_recomendaciones-2013-2014.aspx
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_recomendaciones_2014_2015.aspx
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_Recomendaciones_2015_2016.aspx
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_Recomendaciones_2016-2017.aspx

⁵³ En la Ley General de Desarrollo Social se dispone la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. La primera es un espacio de coordinación de los programas, acciones e inversiones federales, estatales y municipales para dar cumplimiento a lo establecido por la política nacional de desarrollo social; la segunda es el espacio de coordinación de las acciones del Ejecutivo federal para garantizar la integralidad en el diseño y la implementación de la política nacional de desarrollo social.

CUADRO 18. ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

Los aspectos susceptibles de mejora (ASM) son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas por las evaluaciones externas a programas de desarrollo social y que son factibles de implementarse para la mejora de los programas. Están apegados a la normatividad establecida en el Mecanismo de seguimiento a los aspectos de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal y en cumplimiento con lo dispuesto tanto en la Ley General de Desarrollo Social como en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal.

La difusión sobre el avance y los resultados de los ASM se da a conocer mediante el Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social, que se publica cada año y es enviado a las autoridades correspondientes para su conocimiento. Este contiene aquellos ASM que requieren la intervención de otras instancias de la administración pública federal o de distintos órdenes de gobierno, los cuales son discutidos en el seno de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social para coordinar las acciones pertinentes. En el siguiente recuadro se muestran algunos resultados.

	<p>Primer ejercicio de seguimiento de aspectos susceptibles de mejora (2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> Participaron 11 dependencias con 91 programas y acciones. Se comprometieron 930 ASM, 70% de ellos específicos. 75% de los programas identificaron carencia de <i>planeación estratégica</i>. 76% de los programas consideraron un reto la definición y cuantificación de la población objetivo para el tema de <i>cobertura y focalización</i>.
	<p>Uso de la información para la mejora de programas (2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> Se utilizaron 847 evaluaciones externas como fuente de información. Participaron 150 programas de 15 dependencias (60% más que en 2008). Se sugirió mejorar la focalización de los programas y para ello fue necesaria la construcción de padrones de beneficiarios. Se recomendaron acciones que promovieran el fortalecimiento de complementariedades entre instituciones para evitar duplicidades.
	<p>Uso de la información para la mejora de programas (2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> Participaron 13 dependencias, que, en conjunto, seleccionaron 413 ASM derivados de evaluaciones realizadas a 108 programas federales. 90% de los ASM fueron específicos, lo cual facilitó su atención. Solo 26 ASM interinstitucionales e intergubernamentales, en conjunto, en comparación con los 73 ASM comprometidos en 2008.



Avances en el uso de las evaluaciones de los programas y las acciones federales de desarrollo social (2011-2012)

- Participaron 13 dependencias, que, en conjunto, seleccionaron 471 ASM derivados de evaluaciones realizadas a 130 programas.
- 198 programas corrigieron sus actividades de mejora y política programática.
- 101 programas y acciones reorientaron acciones relacionadas con la planeación estratégica, focalización, población objetivo, entre otros.



Avances en el uso de las evaluaciones de los programas y las acciones federales de desarrollo social (2012-2013)

- Participaron 13 dependencias, que, en conjunto, seleccionaron 641 ASM derivados de evaluaciones realizadas a 113 programas.
- La mayoría de los ASM se concentraron en ASM específicos e institucionales, con 77 y 20%, respectivamente.



Avances en el uso de las evaluaciones de los programas y las acciones federales de desarrollo social (2013-2014)

- Participaron 16 dependencias y entidades, que, en conjunto, seleccionaron 260 ASM derivados de evaluaciones realizadas a 80 programas.
- La mayoría de los ASM se concentraron en ASM específicos e institucionales, con 77 y 20%, respectivamente.



Avances en el uso de las evaluaciones de los programas y las acciones federales de desarrollo social (2014-2015)

- Se expone el análisis de 258 ASM (específicos e institucionales) correspondientes a 80 programas de 13 dependencias y entidades.
- De los 258 ASM se concluyeron 259 ASM (130 específicos y 29 institucionales).



Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales (2015-2016)

- Se analizaron 277 ASM (específicos e institucionales) correspondientes a 110 programas y acciones federales de desarrollo social de 12 entidades y dependencias.
- De los ASM en estudio, se concluyeron 166 (127 específicos y 39 institucionales).
- Se establecieron 2 ASM interinstitucionales y un ASM intergubernamental.



Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales (2016-2017)

- Se analizaron 480 ASM (específicos e institucionales) correspondientes a 110 programas y acciones federales de desarrollo social de 15 dependencias y entidades.
- De los ASM en estudio, se concluyeron 312 (268 específicos y 44 institucionales).
- Al respecto, 178 aspectos están orientados a corregir actividades o procesos de los programas, 109 a reorientar sustancialmente los programas y 16 ASM a modificar los apoyos que entregan, principalmente.



Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales (2017-2018)

- Se analizaron un total de 463 ASM (específicos e institucionales), correspondientes a 127 programas y acciones federales de desarrollo social de 16 dependencias y entidades.
- Del total de ASM analizados, se concluyeron 354.
- Al respecto, 322 aspectos están orientados a corregir actividades o proceso de los programas, 102 se relacionan con acciones que intervienen en la planeación estratégica o en cambios sustantivos a nivel propósito de la MIR, 12 modifican los bienes y servicios que brinda y 8 ASM buscan reforzar el programa por medio de sinergias con otros.

Evaluación Específica de Desempeño

Es un instrumento sintético que muestra el avance en el logro de los objetivos y las metas de los programas durante un ejercicio fiscal. Fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, unidades de evaluación y Gobierno Federal que toman decisiones a nivel gerencial. Esta evaluación se realiza con base en la información del Sistema de Evaluación Específica del Desempeño, así como mediante el análisis de indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos presupuestarios.

La Evaluación Específica de Desempeño⁵⁴ se llevó a cabo en 2008, 2009, 2010, 2012, 2014 y 2015 para analizar los ejercicios fiscales inmediatamente anteriores y consideró la valoración de 131, 127, 133, 137, 114 y 114 programas sociales, en ese orden.

El cuadro 19 contiene diversos resultados identificados por esta evaluación en 2009, 2010, 2011, 2013 y 2015 y la figura 19, un ejemplo de la evaluación específica de desempeño de un programa de desarrollo social del Gobierno Federal.

⁵⁴ Las evaluaciones específicas de desempeño 2009, 2010, 2011, 2013 y 2015 pueden consultarse en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

CUADRO 19. EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO

Con el fin de generar información útil y rigurosa para la toma de decisiones, en 2008, 2009, 2010, 2012, 2014 y 2015, el CONEVAL coordinó la evaluación específica de desempeño (EED) de 131, 127, 133, 137, 114 y 114 programas, respectivamente.

La EED es una síntesis del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas a partir de la información contenida en el Sistema de Evaluación Específica del Desempeño del CONEVAL.

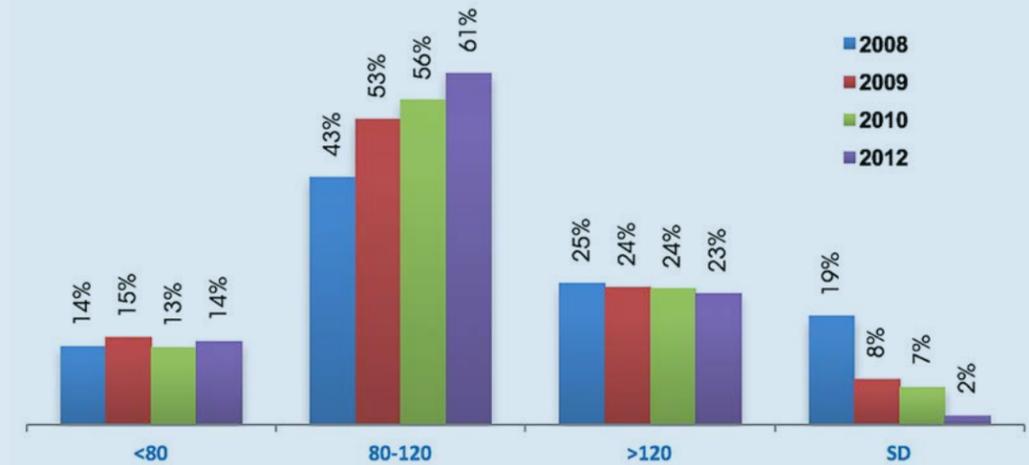
La EED reporta datos del ejercicio fiscal evaluado de los siguientes temas generales:



El ejercicio consecutivo de la EED permite comparar el avance de los programas en los temas que comprende la evaluación. A continuación, se presentan algunos resultados en la mejora de la calidad de la información que se obtuvieron a partir del ejercicio consecutivo de esta evaluación:

Resultados. Los indicadores de resultados se encuentran en el nivel de fin o propósito en la Matriz de Indicadores (MIR) y se enfoca en resultados que el programa quiere lograr.

Gráfica 7. Indicadores de resultados. Porcentaje de avance respecto de la meta



Cobertura. Los programas evaluados tenían definida 46.5% de su población potencial (PP), 62.6 de su población objetivo (PO) y 74.0 de su población atendida (PA) en el ejercicio fiscal 2008. En 2009, de los programas, 69.3% tenían definida su PP; 81.9 su PO; y 80.3 su PA, y para el ejercicio fiscal 2010, 87.2, 96.9 y 93.2% de su PP, PO y PA, respectivamente. Para el ejercicio fiscal 2012, los programas definieron 87.6, 89.8 y 94.9% la PP, PO y PA, respectivamente.

Para el ejercicio fiscal 2015 (2014-2015), los programas definieron 89.5, 94.7 y 99.1% la PP, PO y PA, respectivamente. En 2015, 76.3 por ciento de los programas tenían definida y cuantificada la PO y la PA, porcentaje inferior al 83.2% de 2012, pero superior al 75.2% de 2010, 67.7 de 2009 y 69.5 de 2008.

Gráfica 8. Nivel de desagregación de la PA

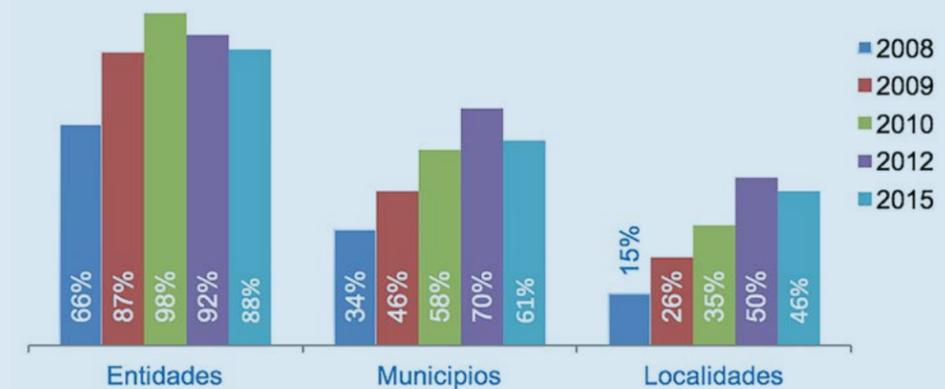


Figura 19. Evaluación específica de desempeño

The figure displays 12 screenshots from the 'Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015' for the 'Programa para Adultos Mayores'. The screenshots are arranged in a 4x3 grid. Each screenshot shows a different section of the report, including descriptions of the program, results, progress indicators, budget alignment, population coverage, information sources, coordination details, external evaluator conclusions, CONEVAL observations, strengths, risks, and a summary of the dependency's opinion. The screenshots contain text, tables, and charts, providing a comprehensive overview of the program's performance evaluation.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

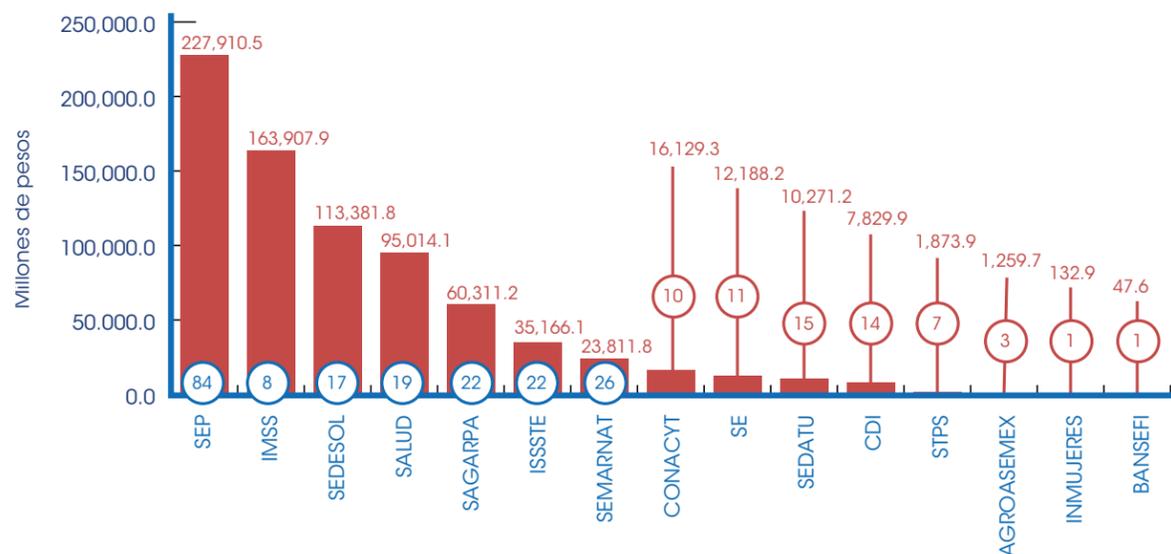
Instrumentos sintéticos de evaluación

Ficha de monitoreo

El antecedente de la ficha de monitoreo y evaluación fue la denominada ficha de monitoreo. Este primer ejercicio tuvo como objetivo sintetizar de manera estructurada y homogénea, en una sola hoja, información clave de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Se realizó por primera vez en 2013 con información del ejercicio fiscal 2012. Contiene datos y análisis puntuales sobre los resultados, la cobertura y la vinculación de los programas y las acciones con el sector al que pertenecen a fin de mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden.

La ficha se elaboró teniendo como principal insumo la información pública entregada por los servidores públicos adscritos a las unidades responsables que operan los programas y las acciones, o bien, por las unidades de evaluación de las entidades o dependencias. El ejercicio de la ficha de monitoreo se hizo a los 258 programas y acciones pertenecientes a 15 instituciones del Gobierno Federal que ejercieron 769,236 millones de pesos en 2012 (ver gráfica 7).⁵⁵

Gráfica 9. Presupuesto y número de fichas de monitoreo por dependencia o entidad, 2012-2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las fichas de monitoreo, 2012-2013.

⁵⁵ Las fichas de monitoreo pueden consultarse en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Pagina/fichamonitoreo.aspx>

Ficha de monitoreo y evaluación

Con base en la experiencia de la ficha de monitoreo se decidió hacer un documento que además de monitorear permitiera un ejercicio de evaluación. Esta ficha es una herramienta de evaluación y monitoreo que revela el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal. Su objetivo es contar con una evaluación interna de los programas y las acciones federales de desarrollo social que muestre sus resultados, cobertura, vinculación con el sector, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones para contribuir a la toma de decisiones y mejora de programas y acciones (ver figura 20).

La principal diferencia entre esta ficha de monitoreo y su antecesora (la de monitoreo) es que la primera, además de ser una herramienta de monitoreo para facilitar el uso de las evaluaciones, es un instrumento completo de evaluación, ya que contiene todos los elementos de una evaluación.⁵⁶

Por primera vez en 2014, las fichas de monitoreo y evaluación fueron coordinadas por el CONEVAL y elaboradas por las áreas de evaluación de cada una de las dependencias o entidades a cargo de los programas evaluados. La fuente de información fue proporcionada por las unidades responsables que operan los programas y las acciones federales.

⁵⁶ Fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, así como recomendaciones, entre otra información relevante.

Figura 20. Ficha de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del periodo 2013 al 2017 se han realizado 688 Fichas de Monitoreo y Evaluación con una participación en promedio de 17 dependencias.⁵⁷

Tabla 3. Número total de Fichas de Monitoreo y Evaluación, 2013-2017

2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
188	194	154	152

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para el periodo 2017-2018 se elaborarán 155 FMyE de 150 programas y acciones de 19 dependencias. En la siguiente grafica se muestra el número total de FMyE por dependencias, así como el presupuesto total ejercido de los programas y acciones de desarrollo social.

Gráfica 10. Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 por dependencia y su presupuesto (millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 y la Cuenta Pública 2017.

Nota: Para el periodo 2017-2018, la evaluación de la FMyE concluye el 24 de agosto de 2018. El Programa de Inclusión Digital (U077) no operó en 2017, por lo que no se considera dentro del presupuesto de la SEP.

⁵⁷ Las fichas de monitoreo y evaluación 2016-2017 se pueden consultar en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Ficha_Monitoreo_Evaluacion.aspx

CAPÍTULO

Usos de la información

5

Los instrumentos de evaluación del CONEVAL generan una gran cantidad de información sobre el diseño de los programas, su avance en las metas y la contribución de estas a los objetivos de la política pública nacional expresada en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, así como información acerca de su operación y recomendaciones para su mejora continua.

Esta información tiene distintos destinatarios según su uso principal: rendición de cuentas, mejora de los programas o apoyo en la toma de decisiones. De estos usos, los actores principales son la SHCP, la SFP, el Congreso de la Unión, las dependencias federales y estatales, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y la ciudadanía. Para cumplir con el propósito de aportar información a estos actores, con la complejidad necesaria para cada uno de ellos, el CONEVAL elaboró algunos instrumentos específicos. A continuación se presentan los principales.

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Con el objetivo de analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, el CONEVAL elabora periódicamente el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. Este documento es un diagnóstico de la política de desarrollo social en un periodo determinado. El informe tiene dos importantes fines: contribuir con la rendición de cuentas del Gobierno Federal y emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de la política social.

El primer informe se presentó en 2008 y abordó la situación de la política de desarrollo social de 1990 a 2008.⁵⁸ El segundo se elaboró en 2011 y su objetivo fue evaluar el desempeño de la política de desarrollo social entre 2008 y 2010, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y la crisis económica y financiera internacional que afectó a México.⁵⁹ El tercero se elaboró en 2012; en este se evaluaron los avances y retos en el desempeño de la política de desarrollo social implementada en los últimos años.

⁵⁸ El informe de 2008 se puede consultar en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Informe-de-Evaluación-de-la-Política-de-Desarrollo-Social-en-México-2008.aspx>

⁵⁹ El informe de 2011 se puede consultar en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Informe-de-Evaluación-de-la-Política-de-Desarrollo-Social-en-México-2011.aspx>

El cuarto se elaboró en 2014, muestra los avances en el ejercicio de los derechos sociales y los principales resultados de las evaluaciones a programas, acciones y políticas de desarrollo social, además de un análisis de la Cruzada Nacional contra el Hambre.⁶⁰ El quinto informe, presentado en 2016, destaca la importancia que para la política pública, en los últimos años, han tenido los indicadores de pobreza que señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), ya que permiten plantear un objetivo claro, medible y común. Este informe enfatiza que diversos grupos vulnerables siguen necesitando políticas públicas más amplias que consideren sus particularidades para que puedan contar con oportunidades económicas, políticas y sociales similares a las de otros grupos que han tenido históricamente mayores privilegios. El cuadro 11 contiene algunos de sus resultados.

Figura 21. Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El informe más reciente se elaboró en 2018⁶¹. El cuadro 20 describe sus principales características y el cuadro 21 contienen sus principales hallazgos:

⁶⁰ El informe de 2014 se puede consultar en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

⁶¹ El informe de 2018 se puede consultar en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

CUADRO 20. INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO 2018

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 hace un análisis del desempeño de la política de desarrollo social con base en el trabajo que ha llevado a cabo el CONEVAL en los últimos diez años en los que, además de hacer mediciones de pobreza y evaluaciones a políticas y programas de desarrollo social, ha llevado a cabo investigaciones en áreas tales como el análisis del cumplimiento de los derechos sociales y de las condiciones que enfrentan algunos grupos de población discriminados.

En este informe se expone cómo el desempeño de la política de desarrollo social ha mostrado diversos avances, pero también enfrenta retos en temas puntuales. El CONEVAL ha analizado temas concretos a partir de los cuales se desprenden recomendaciones que permitirán, especialmente a la nueva administración federal, tomar decisiones basadas en evidencia.

El informe está integrado de la siguiente manera:

El primer capítulo presenta un panorama de la política de desarrollo social a través de los componentes de la medición multidimensional de la pobreza. Para ello se muestra la evolución de la pobreza multidimensional a nivel nacional y estatal para el periodo 2008 a 2016 y el 2015 para los municipios. El segundo capítulo muestra, por un lado, un análisis detallado del ingreso de los hogares mexicanos, la evolución de sus componentes, su distribución entre la población y su relación con la productividad y, por otro, un diagnóstico de derechos sociales establecidos en la LGDS, con el propósito de exponer algunos de los aspectos más relevantes que guarda el acceso a los derechos sociales en la actualidad. El tercer capítulo analiza la brecha que se observa entre grupos sociales. Plantea las dificultades adicionales que enfrentan algunos grupos de la población en el ejercicio de sus derechos y resalta los obstáculos que encaran los grupos que históricamente han estado y continúan encontrándose en una situación de rezago en la sociedad. El cuarto capítulo rescata las lecciones aprendidas en materia de política pública y considera algunas sugerencias generales para incrementar el bienestar de la población mexicana a partir de los hallazgos que se han generado en los últimos diez años.

Con este informe, el CONEVAL busca fortalecer el ejercicio democrático de las y los mexicanos al presentar información sobre el nivel de acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales y el desempeño de la administración pública. El objetivo preciso es que quienes buscan dirigir las administraciones públicas en el país en los siguientes años tomen en cuenta el diagnóstico social de un país con amplias heterogeneidades socioeconómicas, pero con un potencial de mejora mediante el diseño adecuado de políticas y la aplicación correcta de intervenciones.

IEPDS 2018

¿Qué es?

Es un análisis del desempeño de la política de desarrollo social con base en el trabajo que ha llevado a cabo el CONEVAL en los últimos diez años. A partir de análisis realizado por el Consejo se desprenden recomendaciones que permitirán a los tomadores de decisiones actuar con información basada en la evidencia.

El IEPDS tiene cuatro apartados:

- El desarrollo social en México a partir de la medición multidimensional de la pobreza 2008-2017
- Diagnósticos de derechos sociales y del ingreso en México
- Brechas en el acceso efectivo de derechos de grupos en desventaja
- Planeación de la política de desarrollo social



Consulta el informe completo en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPSM_2018.pdf

CUADRO 21. INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2018.- PRINCIPALES HALLAZGOS.

- Los datos sobre pobreza muestran un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema.
- La carencia por acceso a los servicios de salud tuvo la mayor reducción entre 2008 y 2016 (alrededor de 24 millones de personas), seguida de la carencia de calidad y espacios de la vivienda (5 millones de personas menos). La carencia de acceso a la seguridad social disminuyó en 4.1 millones de personas, pero todavía 68.4 millones presentan la carencia.
- La carencia de acceso a la alimentación prácticamente no tuvo cambios en este periodo, producto de un incremento entre 2008 y 2010 y, posteriormente, de una reducción de casi la misma magnitud entre 2010 y 2016. En 2016 había 24.6 millones de personas con esta carencia.
- A nivel de los hogares, si bien el poder adquisitivo del ingreso laboral se incrementó 8.6% entre 2014 y 2016, este se redujo 10.6% entre 2005 y 2017. A esto se suma que el alza inflacionaria reciente, que en 2017 alcanzó 6.77%, ha provocado una disminución en el poder de compra de los hogares de 2.5% en ese año. Aunado a lo anterior, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido elevada y no se observan factores económicos, como una mejora en la productividad, que permitan suponer un cambio en esta tendencia.
- La informalidad afecta la productividad de la economía en su conjunto. En México, la mayoría de las empresas son pequeñas e informales y absorben una gran parte del empleo. Durante el periodo 2009 a 2017 se observó una disminución en la proporción de empleos informales, que pasó de 60% a 57.0%. Sin embargo, este tipo de empleo continúa siendo el que prevalece en el país.
- El Informe de Evaluación 2018 señala que el presupuesto dirigido a la educación ha hecho posible que en el ciclo 2016-2017 la tasa neta de escolarización llegara a 98.4% en primaria y 86.2% en secundaria. Sin embargo, la permanencia de los estudiantes de educación media y superior se ve afectada negativamente por la falta de recursos económicos en los hogares.
- En 2016, poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que vivían en hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) no asistían a la escuela.
- El Informe de Evaluación 2018 señala que el presupuesto dirigido a la educación ha hecho posible que en el ciclo 2016-2017 la tasa neta de escolarización llegara a 98.4% en primaria y 86.2% en secundaria. Sin embargo, la permanencia de los estudiantes de educación media y superior se ve afectada negativamente por la falta de recursos económicos en los hogares.
- Para el derecho a un medio ambiente sano, el Informe de Evaluación 2018 señala la necesidad de vigilar elementos indispensables para su cumplimiento, tales como: la disponibilidad de agua y su saneamiento; la calidad del aire y sus afectaciones, principalmente en Zonas Metropolitanas; el cambio climático; el manejo de residuos tanto sólidos como peligrosos; la cobertura forestal (áreas en km² cubiertas por bosque); el uso de suelos, y la conservación de la biodiversidad.

- Las instituciones de seguridad social y los servicios públicos para población no asegurada (por ejemplo, afiliadas al Seguro Popular) ofrecen servicios con características distintas entre ellas; también se observa gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. La fragmentación conlleva, además, gastos de administración elevados.
- En el derecho al trabajo, el Informe de Evaluación 2018 señala que aun cuando el porcentaje de la población desocupada descendió en el periodo 2010 a 2017, pasando de 5.3 a 3.3%, persisten situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones.
- Respecto al derecho a la vivienda las brechas se presentan en aquellos hogares en los que habitan al menos una persona indígena, identificada con la definición de CDI, así como las que se ubican en el ámbito rural. En materia de infraestructura, la marginación y las zonas hipodegradadas tienden a ubicarse en las periferias de las ciudades.
- A partir del diagnóstico de derechos sociales y sus dimensiones, el Informe de Evaluación 2018 advierte que consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. México está todavía lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales. La población indígena, por ejemplo, enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena, la situación se agrava cuando además de ser indígena son mujeres. En 2016, 85.1% de las mujeres indígenas residentes en zonas rurales eran pobres.

Análisis de los derechos sociales

El CONEVAL desde su inicio ha trabajado en el análisis de los derechos sociales desde diferentes perspectivas. La medición de pobreza es un ejemplo, pues incorpora la perspectiva de derechos mediante la medición de las carencias. Otro ejemplo es el Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo social, mediante el cual se identifican las intervenciones que se encuentran asociadas a los derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Además de lo anterior, el CONEVAL ha conducido diversos estudios e informes que profundizan sobre otros aspectos de los derechos. A continuación, se señalan los más relevantes.

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO ASOCIADO A LOS DERECHOS SOCIALES

Con base en el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2011*, se elaboraron documentos relativos a los derechos sociales mediante las carencias sociales de la medición de la pobreza y la dimensión de bienestar económico.

Estos informes por derechos, son instrumentos útiles de análisis que permite saber qué se ha logrado y qué se necesita mejorar como país en materia de acceso a los derechos. En su contenido se aborda la evolución del desarrollo social en México, así como evaluaciones realizadas a la política de desarrollo social asociada a cada uno de los derechos y la dimensión del bienestar económico, en cuyo apartado se presenta un diagnóstico del tema analizado, los programas sociales asociados, un análisis de su gasto así como sus principales resultados. Además, se incluye un apartado respecto de la transversalidad de la política de desarrollo social, en donde se incorpora un análisis de la dispersión de programas federales, así como de la incidencia distributiva. Finalmente, se hacen recomendaciones específicas a cada uno de los actores relevantes (Congreso de la Unión, Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, Comisión Nacional de Desarrollo Social, al Ramo 33 y, en específico, a los programas sociales analizados) (ver figura 22).

Figura 22. Informe de evaluación de la política de desarrollo social por carencia social



Figura 22. Informe de evaluación de la política de desarrollo social por carencia social (continua)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estudios Diagnósticos de los Derechos Sociales

A partir de los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas derivados del PND (antes mencionados), se identificó que la planeación nacional de desarrollo, en muchos casos, se lleva a cabo a partir de la oferta gubernamental y no con un enfoque de derechos, es decir no se considera la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos sociales de toda la población.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Desarrollo Social sientan las bases para una política de desarrollo social de Estado basada en el ejercicio de los derechos humanos (Hernández y De la Garza, 2017; en CONEVAL 2017) y, en ese sentido, un enfoque de derechos “busca trascender el postulado de considerar que el desarrollo social es la satisfacción de las necesidades básicas de la población (Giménez y Valente, 2010). La premisa de este enfoque es reconocer que no son necesidades las que se tienen que satisfacer sino derechos inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables, y por tanto, la realización y cumplimiento de los mismos debe ser el objetivo de la política pública” (Hernández y Aparicio, 2017:155, en CONEVAL 2017).

Por ello, el CONEVAL realizó los Estudios Diagnósticos de siete derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de generar información que permitiera diseñar estrategias para avanzar en el acceso efectivo del ejercicio de los derechos sociales y al mismo tiempo poder llevar a cabo una planeación nacional con enfoque de derechos.

El análisis desarrollado en estos diagnósticos se aborda a partir de tres atributos inherentes a los derechos sociales: accesibilidad, disponibilidad y calidad. La accesibilidad es asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho no tengan barreras para todas las personas. En el caso de disponibilidad, se entiende como la suficiencia de los servicios, instalaciones y equipos, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población (CDHDF, 2011:48). Finalmente, la calidad es asegurar que los medios (instalaciones, los bienes y los servicios) y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables, relevantes y culturalmente apropiados para cumplir con esa función (PNUD, 2017) (figura 23).

Figura 23. Dimensiones de análisis de los derechos sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Este estudio diagnóstico es un primer ejercicio comprensivo para generar información que permita conocer cómo se encuentran las personas respecto del ejercicio de sus derechos sociales. Esta aproximación se desarrolla con una metodología de análisis que parte de la construcción de una definición operativa del derecho, con base, principalmente, de los preceptos normativos. Para, a partir de ello, presentar información diagnóstica del derecho a través de un grupo de indicadores (proxis en algunos casos).

El estudio también permite identificar a los grupos en situación de vulnerabilidad en cada uno de los derechos sociales y, en ese sentido, indicar los principales retos en el cumplimiento de la garantía.

Criterios para el análisis de la interrelación de derechos

Otro ejemplo de los esfuerzos del CONEVAL para generar información que abone a la planeación nacional con enfoque de derechos, se da a partir del reconocimiento de la transversalidad de algunos elementos constitutivos de los derechos sociales, por lo que surge la necesidad de diseñar una metodología para la identificación y análisis de las interrelaciones entre los derechos sociales, a partir de sus características de interdependencia e indivisibilidad, con la finalidad de proponer mejoras a las políticas públicas de carácter transversal que puedan contribuir al avance en la garantía de los derechos sociales. Para la construcción de dicha metodología se tomó como caso el derecho al medio ambiente sano y se desarrolló el proyecto Análisis de la Medición del Derecho al Medio Ambiente Sano y su Interrelación con otros Derechos.

Este proyecto constituyó un estudio piloto para la identificación de criterios o lineamientos metodológicos para el análisis de las interrelaciones de los derechos sociales. Para ello, se revisaron y valoraron distintas metodologías empleadas para el análisis de las relaciones de diversos sectores (modelos presión-estado-respuesta; modelos conceptuales; Modelos con base en ecuaciones estructurales simultáneas; análisis de redes bayesianas, matrices simples y modelos cartográficos). Para el caso del derecho al medio ambiente sano se realizó el ejercicio de análisis de las interrelaciones entre sus elementos constitutivos y con otros derechos tomando como base la metodología de redes bayesianas.

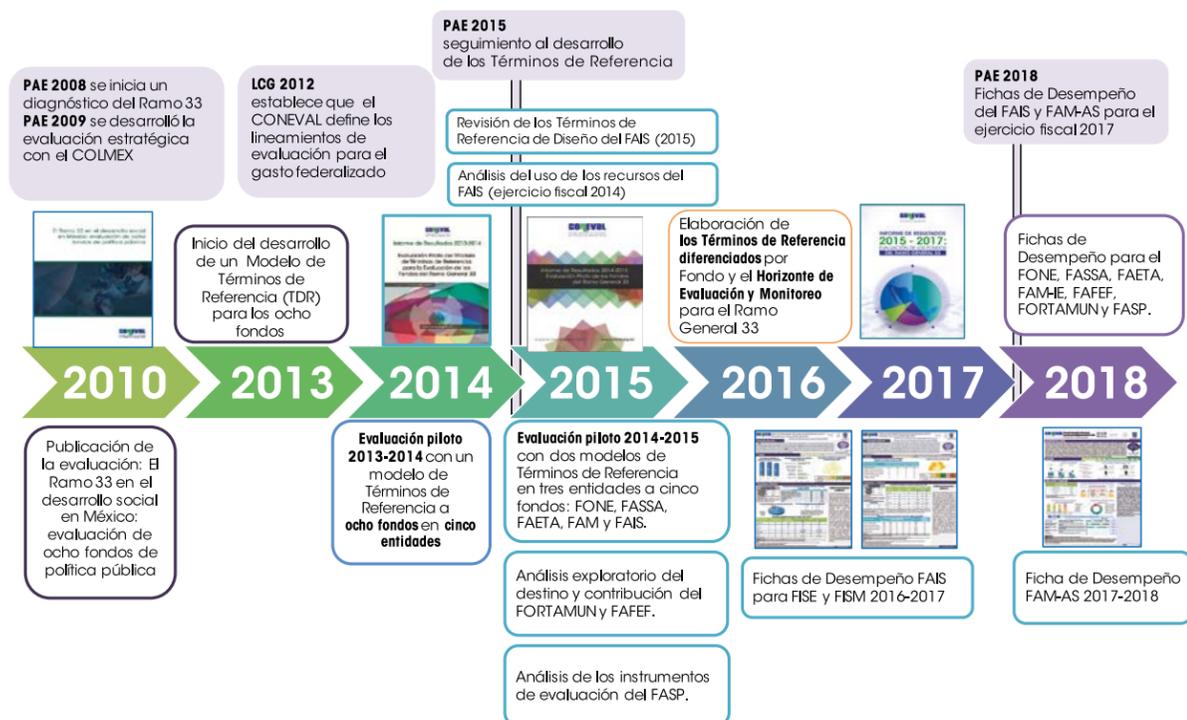
Estrategia de evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33

El CONEVAL inició el ejercicio de evaluación del Ramo General 33 y los fondos que lo integran en 2008 con un diagnóstico que permitió identificar el alcance del ramo a partir del marco jurídico y el gasto en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Dando continuidad a esta evaluación y a las acciones que se desprendieron de ella, en 2011 se publicó la Evaluación Estratégica del Ramo General 33⁶³, que profundizó sobre las

⁶³ La Evaluación Estratégica se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf

fórmulas de distribución y la Matriz de Indicadores de cada uno de los fondos. A partir de este informe y a raíz de la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2012, fue clara la necesidad de contar con una agenda de evaluación que incluyera instrumentos específicos para los fondos que integran el Ramo General 33. Desde entonces se han conducido diversos estudios y evaluaciones piloto en las entidades federativas que han permitido avanzar en la evaluación de los fondos, mismos que resumen en la siguiente figura (ver figura 24).

Figura 24. Evaluación al Ramo General 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL

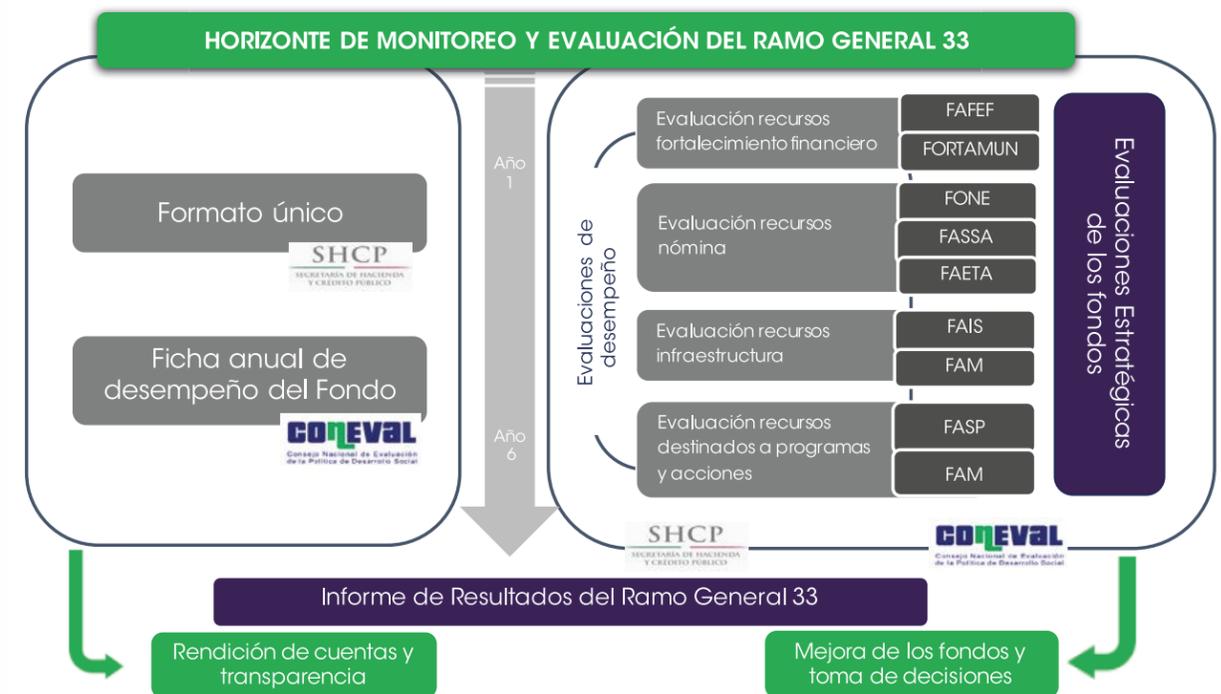
La estrategia de evaluación del Ramo General 33 tiene un triple propósito: primero, ordenar las necesidades de evaluación de acuerdo con los actores que requieren información en los tres órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con la que cuenta cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que éstos sean utilizados para mejorar la distribución y ejercicio de los recursos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y generar información para la toma de decisiones.

La estrategia de evaluación se resume en dos elementos: el Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 y el Esquema de Evaluación del Desempeño del Ramo General 33, ambos elementos facilitan la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazo.

Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33

Muestra las evaluaciones y acciones de monitoreo que deben desarrollarse para cada uno de los fondos, así como a qué objetivo de política pública contribuyen y la dependencia responsable del desarrollo del instrumento de evaluación (figura 25).

Figura 25. Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL

El Horizonte agrupa los instrumentos en tres, de acuerdo con su utilidad. El primer grupo de instrumentos de monitoreo y evaluación contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas (lado izquierdo de la figura 25). Se trata de instrumentos sintéticos que tendrán una periodicidad anual, como la ficha de desempeño, que buscan mejorar la calidad y disposición de la información generada por las entidades federativas y las dependencias federales, y que sirve de insumo para la evaluación (también incluye al Sistema de Formato Único (SFU) administrado por la SHCP).

El segundo grupo incluye los instrumentos de evaluación del desempeño que contribuyen a la mejora en la distribución, gestión y ejercicio de los fondos (lado derecho de la figura 25), cuyo propósito es contribuir a generar información sobre los resultados del ejercicio de los recursos en el bienestar de la población, así como para conocer qué mejoras se podrían incorporar en los fondos para hacer una gestión más eficiente.

El tercer elemento se refiere al Informe de Resultados del Ramo General 33, un documento que sintetiza los resultados de las evaluaciones realizadas a los fondos en los ejercicios fiscales correspondientes, así como el avance en la definición de la estrategia de evaluación del Ramo.

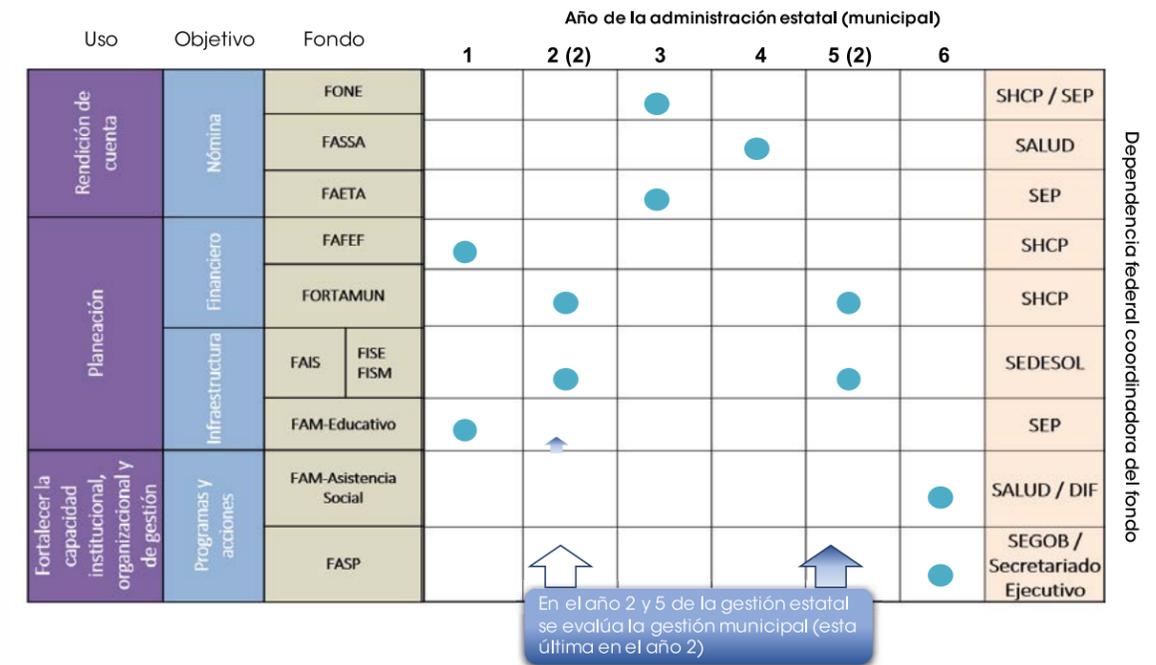
Los instrumentos de monitoreo y evaluación que integran el Horizonte de Evaluación del Ramo General 33 y que han sido desarrollados por el CONEVAL son los siguientes:

a) Evaluaciones de desempeño: El objetivo de este instrumento es evaluar el desempeño de las aportaciones en la entidad federativa con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas y se enfoca en analizar el fondo en relación con cinco temáticas: 1) características del fondo, 2) contribución y destino, 3) gestión y operación, 4) generación de información y rendición de cuentas, y 5) orientación y medición de resultados. En 2016 se publicaron los primeros Términos de Referencia de la Evaluación de Desempeño para FONE, FASSA, FAETA, mismos que se encuentran disponibles en la página electrónica del CONEVAL⁶⁴ (los Términos de Referencia restantes se encuentran en proceso de desarrollo).

⁶⁴ El Modelo de Términos de Referencia para las Evaluaciones de Desempeño se pueden consultar en la siguiente liga: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

Aunado a la metodología de evaluación se presenta el Esquema de Evaluación del Desempeño (figura 26) que permite ordenar, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con base en el objetivo de la evaluación, la oportunidad con la que deben llevarse a cabo las evaluaciones del desempeño de los fondos. Lo anterior permite, por un lado, evaluar a profundidad cada uno de los ocho fondos al menos una vez durante la gestión estatal y, por otro lado, proveer información útil y oportuna para realizar mejoras en la gestión local de cada uno de los fondos. El Esquema de Evaluación del Desempeño permite ordenar, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con base en el objetivo de la evaluación, la oportunidad con la que deben llevarse a cabo las evaluaciones.

Figura 26. Esquema de Evaluación del Desempeño de los fondos del Ramo General 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL

b) Evaluaciones Estratégicas de Desempeño: La evaluación tiene el objetivo de valorar la coordinación de cada fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones; y analizar la multiplicidad de actores, actividades, información generada y su articulación en términos de cómo estos elementos repercuten en la eficacia en la distribución y ejercicio de los fondos, así como su orientación a resultados. La evaluación estratégica no tiene una periodicidad definida y podrá desarrollarse de acuerdo con las necesidades identificadas mediante el análisis de las evaluaciones conducidas en los diferentes órdenes de gobierno.

c) Ficha de Desempeño: El objetivo de la ficha es contar con un instrumento sintético de monitoreo y evaluación anual para las 32 entidades federativas que permita ampliar, actualizar y mejorar la información disponible, así como fomentar la cultura de evaluación en las entidades federativas y su apertura a la misma. La ficha sintetiza en una hoja los elementos que las entidades y municipios están obligados a reportar sobre los fondos tales como el destino, ejercicio y los resultados. Así como un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, las recomendaciones y su seguimiento, el análisis de la calidad de la información.

d) Informe de Resultados del Ramo General 33: Tiene como propósito documentar los avances en el ejercicio, destino y resultados de los fondos con el fin de seguir generando evidencia para la toma de decisiones, y documentar el desarrollo de la estrategia de evaluación a los fondos del Ramo General 33⁶⁵.

EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 2013-2018

El 21 de enero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SinHambre)⁶⁶. La Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) es una estrategia coordinada por el Gobierno Federal que busca que la población supere su condición simultánea de carencia alimentaria y pobreza extrema.

⁶⁵ Los Informes de Resultados del Ramo General 33 se pueden consultar en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Informes_Resultados_Ramo_33.aspx

⁶⁶ Derivado de los cambios que ha tenido la Cruzada, la evaluación de la misma ha sufrido modificaciones; una de ellas es la temporalidad de la misma, que antes se extendía hasta 2019 y, en la actualidad, finaliza en 2018.

Inicialmente los objetivos de la Cruzada fueron cinco:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.
- Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.
- Promover la participación comunitaria.

En 2014, con la publicación del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), el cual constituye el instrumento de planeación oficial de la estrategia, la Cruzada incluyó un objetivo más: promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

En este contexto, y con el propósito de brindar información que, por una parte, permitiera mejorar de manera continua el diseño e implementación de la Cruzada y, por otra, contribuyera a la transparencia y rendición de cuentas de la evaluación de la política de desarrollo social en México, el CONEVAL presentó el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-2019), el cual sienta las bases del proceso de evaluación de la estrategia.⁶⁷

Atendiendo a lo señalado en el Esquema de evaluación, en 2013 el CONEVAL elaboró el Diagnóstico sobre el diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre; en el cuadro 22 se presentan algunos de sus principales elementos.⁶⁸

⁶⁷ El diagnóstico se puede consultar en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/diagnostico_dise%C3%B1o_CNCH_primer_informe.aspx

⁶⁸ El diagnóstico se puede consultar en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/diagnostico_dise%C3%B1o_CNCH_primer_informe.aspxv

CUADRO 22. DIAGNÓSTICO DEL DISEÑO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

El diagnóstico permitió analizar la justificación de la creación de la Cruzada; la consistencia de su diseño respecto a la atención requerida por la problemática o necesidad para lo que fue creada; y la planeación estratégica y la coordinación entre las instituciones gubernamentales en los municipios de la primera fase de implementación.

Entre los principales hallazgos se encuentran:

- Se levantó un censo en los hogares para identificar la población objetivo. En municipios rurales hubo un levantamiento general y en urbanos se determinaron polígonos con alta concentración de pobreza.
- Se advirtió un importante cambio en la gestión de los operadores hacia un enfoque de resultados.



- Se observó que en la selección de los municipios, 384 de los 400 fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la Sedesol marcó. En los restantes había población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, pero no se sabe cómo fueron priorizados.
- Se implementó un sistema de tablero control, que es una herramienta que permite observar la ejecución de cada uno de los componentes de la Cruzada y sus actividades.
- Se utilizaron, como actividad transversal, matrices de inversión en calidad de instrumentos para planear inversiones públicas que se realizarán por medio de cada programa federal y estatal que forma parte de la Cruzada.

- Con relación a las actividades de monitoreo, la Comisión Intersecretarial de la Cruzada estableció un sistema que permite conocer los avances en las metas fijadas con una periodicidad semanal.
- En la exploración de campo, se observó que la integración de los comités comunitarios de beneficiarios de los programas sociales se organizó a partir de asambleas comunitarias.

Por otra parte, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014, incluyó un apartado que daba cuenta del desarrollo de la Cruzada en su fase inicial; su contenido y principales hallazgos.

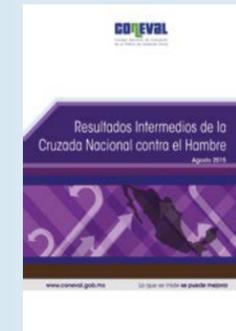
Asimismo, en 2015 el CONEVAL publicó el informe de Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre; en el Cuadro 23 se presentan sus principales elementos, avances y retos.

CUADRO 23. RESULTADOS INTERMEDIOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

El objetivo del informe es mostrar avances, fortalezas y áreas de oportunidad, con base en elementos como la coordinación interinstitucional y la identificación de las necesidades básicas de los hogares asociadas a las carencias sociales.

Entre los avances y los retos identificados destacan los siguientes:

- Con relación al análisis del uso de los recursos del FAIS, se encontró que sí hubo un cambio en el destino de los recursos entre 2014 y 2013. De manera particular, hubo mayor asignación de recursos a los rubros de agua y saneamiento y vivienda, así como una disminución en el rubro de urbanización, que incluye, entre otros, caminos rurales, carreteras y proyectos similares.
- Sobre los resultados del estudio Panel, en su primera etapa, se encontraron avances importantes en el abatimiento de las carencias sociales entre la población que ha sido beneficiaria de algún programa social registrado en el Sistema Información para el Desarrollo (SIFODE) en el marco de la Cruzada y que habita en alguno de los 400 municipios iniciales de la estrategia.



Los resultados del estudio panel mostraron que todas las carencias sociales se redujeron entre 2013-2014 y 2015.

- En cuanto a los resultados encontrados en los cinco municipios en los que se profundizó el estudio de la Cruzada, las cifras reportadas sugieren reducción de pobreza extrema en todos ellos y avances en la reducción de diversas carencias sociales entre 2010 y 2014. La carencia que registró mayor avance en magnitud corresponde al acceso a los servicios de salud; le siguen las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación.

- La información también sugiere que las zonas que no son de atención prioritaria, principalmente urbanas, no indígenas en donde viven personas en condiciones de pobreza extrema de alimentación representan un desafío para la acción del gobierno respecto de los tipos y mecanismos de intervención específicos que se deben diseñar.
- En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observó un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observó efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación.
- Asimismo, se observaron efectos importantes en la reducción de la carencia de calidad y espacios de la vivienda y en la carencia de servicios básicos de la vivienda derivados principalmente de la población tratada desde la primera etapa (2013).
- El estudio sugirió que la política social estaba concentrado sus esfuerzos en la reducción de carencias sociales. En especial, las acciones de la Cruzada focalizaron apoyos a hogares al interior de la pobreza extrema y lograron reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, se deben encontrar estrategias para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas. Sin duda, esas estrategias tienen que ver con esquemas que mejoren la actividad económica del país en su conjunto: estrategias que mejoren los salarios reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo.

Ese mismo año (2015), en el marco de la evaluación de mediano plazo de la Cruzada, se publicó una serie de estudios e investigaciones con el objetivo de profundizar en el conocimiento sobre la Cruzada y, por lo tanto, reconocer mecanismos de mejora que fueran eficaces en tiempo y recursos (figura 27)⁶⁹.

Figura 27. Esquemas e insumos elaborados por el CONEVAL en 2015 en relación a la Cruzada



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁶⁹ Estos estudios están disponibles en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx

Por su parte el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de 2016*, incluyó un análisis de la Cruzada, con especial énfasis en la Coordinación Interinstitucional. A partir de este análisis se realizaron las siguientes recomendaciones⁷⁰:

- Simplificar el funcionamiento. El proceso de coordinación requiere invertir recursos humanos y tiempo. Hay costos de transacción administrativos que podrían reducirse si se toman algunas decisiones que facilitan la operación de los programas sin afectar los procesos sustantivos, como eliminar algunas estructuras de coordinación innecesaria o con poca incidencia y reducir el número de programas asociados a cada carencia (aquellos que no tienen una contribución directa y significativa).
- Identificar y fortalecer los instrumentos de una política social integral. Para tomar decisiones integrales sobre política social, no basta con información sobre montos de inversión, número de beneficiarios o el total de acciones. Es fundamental conocer la contribución específica real que tiene en las carencias cada intervención que forma parte de la Cruzada.
- Promover que los programas operen desde la lógica de carencias. Aunque la Cruzada impulsó el lenguaje de carencias y los programas conocen a qué indicadores están dirigidos, las decisiones estratégicas y operativas de estos siguen tomándose de forma fragmentada (pensando en los planes, los indicadores y los objetivos de cada programa).

Igualmente, el CONEVAL publicó el documento Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016 en el cual se presentó una recopilación de los principales resultados que se encontraron a partir del trabajo desarrollado por el Consejo en los primeros tres años de implementación de la estrategia⁷¹.

Finalmente, en seguimiento al esquema de evaluación de la Cruzada, en 2018 el CONEVAL publicó el informe *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México* en el que se identifican las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la coordinación interinstitucional, del cual se presentaron los resultados en el capítulo 4.

⁷⁰ El documento puede ser consultado en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf

⁷¹ El documento puede consultarse en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf

CONSIDERACIONES AL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto de egresos de la federación es un procedimiento anual que conlleva un largo y complejo proceso político. Actores de cada uno de los niveles de poder (federal, estatal y local), buscan argumentar la asignación de presupuesto en actividades que incrementen su potencial político.

Existen diversos procedimientos mediante los cuales se puede construir un presupuesto. En un Presupuesto basado en Resultados (PbR) el objetivo es implementar los recursos en acciones que ayuden a minimizar algún problema social. Dicho beneficio debe ser medible para poder observar la evolución del problema y la efectividad de las acciones que se están implementando con respecto al dinero que se está destinando a ellas. En otras palabras, el presupuesto se designa con la intención de tener un resultado contundente.

Además de ello, el PbR contempla los resultados de las evaluaciones y estudios, pues representan la evidencia con la que se cuenta. Los resultados obtenidos de dichas evaluaciones y estudios se toman en cuenta para conocer los instrumentos de política pública (programas presupuestarios, acciones, estrategias) que deben de ser priorizados para cumplir el objetivo propuesto. De esta forma la decisión de asignación de presupuesto a cada programa se basa en los resultados que estos hayan tenido.

Por otra parte, el PbR pretende que los hallazgos que arrojen los resultados de estudios y evaluaciones sean implementados por los programas para mejorarlos y generar mejores resultados. Lo anterior ayuda a la Cámara de Diputados a saber cuáles son los programas que necesitan mayor presupuesto para su operación y cuales de estos tienen deficiencias.

Finalmente, el PbR mide constantemente la evolución del objetivo propuesto, el resultado que se busca alcanzar, para analizar qué cambios presupuestales se deben realizar para mejorar la estrategia.

En este sentido, el CONEVAL elabora, anualmente, desde 2009 el Informe de consideraciones al proceso presupuestario para contribuir con información rigurosa y reciente en materia de desarrollo social al proceso de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷² De

⁷² La información del CONEVAL para el proceso presupuestario se puede consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IPP.aspx>

manera general, este documento pretende identificar las prioridades en materia de desarrollo social, identificar los instrumentos disponibles para la atención de estas y mostrar espacios de eficiencia en el gasto.

Figura 28. Esquema para la elaboración del documento de consideraciones



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El informe se nutre de dos fuentes de información, por un lado, la relativa a la medición multidimensional de la pobreza, tanto a nivel nacional, como estatal, detallando el análisis para cada una de las dimensiones sociales de la pobreza. Aunque se presentan algunas diferencias entre los documentos presentados para las consideraciones presupuestales 2010 y 2011, derivado de las fuentes de información disponible.

Al respecto, la segunda fuente principal de información es la derivada del análisis de los programas federales de desarrollo social y de las evaluaciones externas a los mismos, destacando la vinculación de los programas federales con las carencias sociales, con el acceso efectivo a los derechos sociales, así como el análisis de similitudes y el resumen del desempeño de los programas sociales.

También es pertinente señalar que, conforme fue madurando el informe, ha adquirido una mayor homogeneidad respecto de la información que presenta; esto se verifica especialmente a partir del informe 2016, donde se identifican seis elementos que se seguirán incorporando en los posteriores informes: 1) fundamentación en el Presupuesto basado en Resultados, 2) análisis de los resultados de la medición de la pobreza, 3) vincu-

lación de programas federales a la atención de las carencias sociales, 4) vinculación de programas federales a los derechos sociales, 5) análisis de similitudes entre programas, y 6) el resumen del desempeño de los programas sociales.

Además de estos factores generales de análisis, algunos informes incorporan elementos particulares; ejemplo de ello es que, para los ejercicios 2010 y 2012 se analizó la progresividad de los programas sociales, y para el informe 2019, se incorporó la motivación de promover un enfoque de derechos en la planeación nacional, la definición de prioridades nacionales en materia de política de desarrollo social, el análisis de brechas en el acceso efectivo de los derechos sociales, visibilizando a los grupos sociales históricamente discriminados, además de un apartado en el que se presentan algunas consideraciones a tomar en cuenta en los ejercicios de compactación de programas presupuestarios.

Por otro lado, si bien no se elaboró como tal el informe *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2013*, se realizó un informe similar denominado *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, en el que se hace una revisión de la evolución de las condiciones económicas de México, a través del análisis de indicadores macroeconómicos; la evolución del desarrollo social, principalmente a través del análisis de los resultados de la medición de la pobreza, pero incorporando elementos complementarios a ésta. Además, se presentan algunos hallazgos relevantes de las evaluaciones a la política de desarrollo social realizadas por CONEVAL, destacando el análisis de temas transversales, por ejemplo, la incidencia distributiva del gasto social, la población indígena y los avances en el ámbito de la institucionalización de las evaluaciones.

El contenido de manera general, de cada uno de los documentos de Consideraciones para el proceso presupuestario se muestra en la figura 29.

Figura 29. Contenido de Consideraciones para el proceso presupuestario 2010-2019

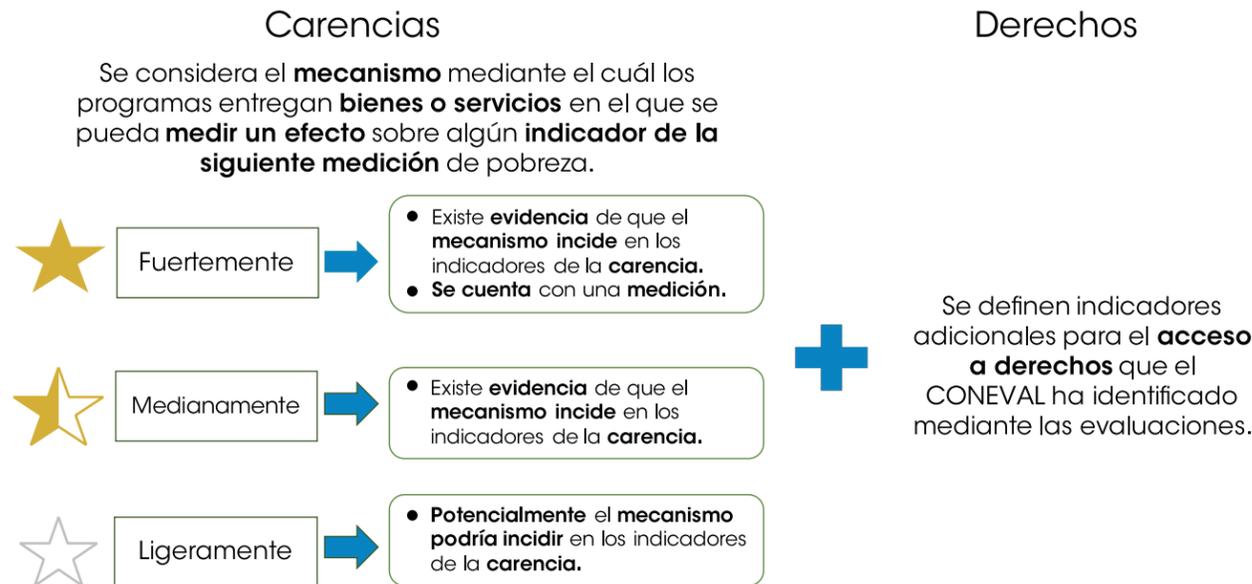
Consideraciones para el proceso presupuestario 2010	Consideraciones para el proceso presupuestario 2011	Consideraciones Presupuestales 2012	Consideraciones para el proceso presupuestario 2014	Consideraciones para el proceso presupuestario 2015	Consideraciones para el proceso presupuestario 2016	Consideraciones para el proceso presupuestario 2017	Consideraciones para el proceso presupuestario 2018	Consideraciones para el proceso presupuestario 2019
								Planeación con perspectiva de derechos
				Fundamento en Presupuesto basada en Resultados				Prioridades Nacionales
Indicadores sociales		Análisis de la medición de la pobreza						
Indicadores eco.		Análisis de indicadores económicos						
		Vinculación de programas a las carencias sociales						
				Vinculación de programas a los derechos sociales				
	Análisis de similitudes			Análisis de similitudes entre programas de desarrollo social				
	Análisis de los resultados de evaluación			Resumen del Desempeño de los Programas Sociales				
						Sistema de Monitoreo de los Programas de Desarrollo Social		
						Indicadores derivados del PND		
								Análisis de brechas en el acceso efectivo a los derechos sociales
								Consideraciones sobre las compactaciones de los programas presupuestarios
Progresividad, dispersión y medición de resultados de programas		Análisis de la progresividad de programas						

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Contribución de programas y acciones federales en la disminución de la pobreza y el acceso efectivo a los derechos sociales

A partir de 2014, para informar el proceso presupuestario de 2015 el CONEVAL lleva a cabo un análisis en el que se enlistan los programas prioritarios por su contribución a la disminución de los indicadores de pobreza. Para informar el proceso presupuestario de 2016, el análisis se amplió para considerar aquellos que programas que contribuyen al acceso efectivo a derechos. Este listado busca informar la toma de decisiones en materia presupuestaria. Con base en la evidencia disponible, se definen tres niveles de contribución: fuerte, mediana y ligera (Ver figura 30).

Figura 30. Criterios para determina el nivel de contribución



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se busca que el análisis sea un ejercicio replicable, por tanto los criterios a considerar en cada categoría se definen por las carencias y los derechos e igualmente se identifica el mecanismo por el cual los bienes o servicios del programa contribuyen. Asimismo, se usan fuentes públicas de información, tales como: reglas de operación, lineamientos, políticas de operación, matriz de indicadores, evaluaciones, encuestas.

Resumen del desempeño de los programas sociales

Este resumen es un instrumento que categoriza el desempeño de los programas de desarrollo social evaluados en un periodo.⁷³ Constituye un insumo para instrumentos como el modelo sintético de desempeño de la SHCP, que aporta información para la toma de decisiones en materia de elaboración de presupuesto.

El resumen de desempeño se elabora a partir de la información de procesos de evaluación homogéneos que permiten la comparación entre

⁷³ Se consideran cuatro categorías de desempeño: destacado, adecuado, moderado y oportunidad de mejora.

programas. Por tal motivo, los temas que considera el resumen han variado de 2008 a 2014 de acuerdo con el tipo de evaluación en el Programa Anual de Evaluación.⁷⁴

Figura 31. Elementos que integran el resumen del desempeño de los programas sociales 2016-2017

Sección		Objetivo
Ficha de monitoreo y evaluación	Medición de resultados	Presenta y valora cómo el programa mide sus resultados.
	Resultados	Presenta y valora los resultados y hallazgos del programa derivados de evaluaciones externas, así como el avance de los indicadores.
	Cobertura	Analiza la cobertura del programa y su evaluación (2008-2016).
	Análisis del sector	Describe la contribución del programa al logro de los objetivos sectoriales o a la mejora del sector en general.
	Análisis FODA	Analiza las fortalezas, oportunidades, retos y recomendaciones del programa.
	Seguimiento a ASM y avances	Describe los compromisos de mejora derivados de evaluaciones externas y los avances de cada programa.
Incidencia distributiva		Analiza la incidencia de los beneficios.
Derecho social o bienestar económico		Vinculación entre los programas y las acciones federales con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico.
Contribución a la disminución de los indicadores de pobreza		Analiza la contribución del programa a la disminución de los indicadores de la pobreza.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁷⁴ El resumen del desempeño se puede consultar en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen_Desempeno_2016.aspx

El resumen toma como insumo la información de la ficha, y se valora y se integra aquella que permite categorizar el desempeño del programa para el ejercicio fiscal evaluado. Las dimensiones relativas a medición de resultados, resultados y hallazgos, así como el avance de los indicadores se categorizan a partir de una escala distribuida en cinco valores. En la figura 32 se precisa cada elemento considerado para la asignación de los valores por cada una de las dimensiones analizadas.

Figura 32. Categorías de valoración (semaforización) utilizadas en el resumen del desempeño

Categorías de valoración	Definición
 Destacada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mide sus resultados con todas las categorías establecidas. 2. El resultado cuenta con todas las características establecidas. 3. El avance de los indicadores se encuentra entre 90 y 110%.
 Adecuada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mide sus resultados con tres de las categorías establecidas. 2. El resultado cuenta con tres de las características establecidas. 3. El avance de los indicadores se encuentra entre 80 y 90%.
 Moderada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mide sus resultados con dos de las categorías establecidas. 2. El resultado cuenta dos de las características establecidas. 3. El avance de los indicadores se encuentra entre 70 y 80 %.
 Oportunidad de mejora	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mide sus resultados con al menos una de las categorías establecidas. 2. El resultado cuenta con al menos una de las características establecidas. 3. El avance de los indicadores es menor a 70% o mayor a 110%.
 S.D.	No se cuenta con información para valorar este rubro.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En 2010, 2011 y 2012, el CONEVAL participó en las mesas de presupuesto basado en resultados con la SHCP, así como con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, en las que se usó este insumo para analizar el desempeño de los programas y las acciones federales de desarrollo social. Estas actividades contribuyeron a definir el anteproyecto de presupuesto de dichos años.

Análisis de similitudes de programas sociales

Desde 2010, como parte del análisis y la identificación de similitudes entre los programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la administración pública federal, el CONEVAL realiza anualmente un análisis de similitudes de programas federales de desarrollo social con base en el Inventario CONEVAL. Este análisis permite identificar coincidencias

entre programas, así como determinar el grado en que estos son parecidos, formando grupos o clases de programas con características similares según los derechos básicos que justifican su existencia, el tipo de apoyo que otorgan, la etapa de vida de sus beneficiarios y el grupo poblacional que atienden. Ello se realiza a través de un análisis de clases latentes cuyo objetivo es buscar una tipificación de individuos u objetos similares en grupos, modelando las relaciones entre variables observadas, de manera que las relaciones entre ellas sean explicadas por una variable latente, es decir, no observable.

Para llevar a cabo el ejercicio 2017, en términos metodológicos, el análisis de similitudes utiliza información de la base de datos del Inventario CONEVAL, particularmente sobre cuatro grupos de variables que toman valores dicotómicos: derecho básico (9 variables), etapa de vida (7 variables), grupo de atención (11 variables) y tipo de apoyo (16 variables). En conjunto, el análisis se realiza sobre 43 variables. El grado de similitud se calculó mediante la comparación de coincidencias de sus valores en cada una de dichas variables. Dos programas se considerarán similares al 100% si presentan coincidencias en sus 43 variables.

Esta clasificación de los programas es un primer tamiz que otras instituciones, como la SHCP y la SFP pueden tomar como punto de partida o elemento a considerar en estudios comparativos que, con mayores elementos de análisis y en diferentes contextos, permitan generar información para la toma de decisiones estratégicas en términos de la presupuestación y administración de los programas sociales. Es importante señalar que este análisis se publica anualmente en la página del CONEVAL en el documento denominado Consideraciones para el proceso presupuestario.

De esta manera, con cada nuevo ejercicio de análisis de similitudes, el CONEVAL procura mejorar la calidad de la información que produce al profundizar en el examen de factores indicativos de la posible duplicación de esfuerzos entre los programas y las acciones del Gobierno Federal.

Cabe señalar que una de las limitantes de este análisis es que no integra variables de cobertura geográfica, por lo que no es posible determinar complementariedades o coincidencias territoriales en la operación de los programas.

Gracias a los ejercicios de análisis de similitudes se han podido identificar aquellos programas que guardan similitudes al 100%, es decir, que coinciden por sus características en los apoyos, la etapa de vida en la que se concentran, la población que atienden y los derechos sociales que abarcan. Se encontró que durante los años en estudio más de un tercio de los programas analizados presentaron similitud al cien por ciento, excepto para 2010, cuando la proporción fue de casi un cuarto y por otro lado, para 2017, la proporción disminuyó al 13.4% (Ver tabla 4).

Tabla 4. Resultados de ejercicios de análisis de similitudes, 2010-2015

Año	Programas analizados	Programas con 100% de similitud	Porcentaje de programas con 100% de similitud
2010	233	55	23.6
2011	273	106	38.8
2012	273	98	35.9
2013	278	107	38.5
2014	264	104	39.3
2015	233	107	46
2016	152	37	24.3
2017	149	20	13.4

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con base en esta información, se hace evidente que los programas con 100% de similitud son aquellos en los que se deberían concentrar esfuerzos de análisis para identificar duplicidades y, en su caso, reforzar sinergias con el objetivo de hacer más eficiente y eficaz la política social del Gobierno Federal. Además, debido a las características de la información que utiliza el análisis de similitudes, es posible conocer cuáles son las dependencias que operan con mayor número de programas similares.

FICHA NARRATIVA

Las fichas narrativas son un instrumento sintético que se desprende de las evaluaciones específicas de desempeño. Consisten en una valoración breve de los resultados, hallazgos, avances en indicadores, cobertura, fortalezas y retos de cada programa. Se concentran en una sola página por programa en un formato que permite reunir y manejar ágilmente esta información. A diferencia de la ficha de monitoreo, este instrumento presenta una categorización de los distintos apartados. (Ver figura 33).

Figura 33. Fichas narrativas

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 - 2013
Valoración de la información de desempeño presentada por el programa

Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

Fin
Contribuir a mejorar las condiciones de inserción de los emprendedores de bajos ingresos al sistema productivo nacional mediante el apoyo que se les brinda para crear y desarrollar microempresas.

Propósito
Emprendedores de bajos ingresos crean y desarrollan microempresas a través del acceso al financiamiento

Cumplimiento Presupuestal
100.00 %
Presupuesto Ejercido 2012
268.97 MDP

Incidencia Distributiva

- Otros Efectos** (Adecuada)
El indicador seleccionado fue empleos generados en el segmento de micronegocios de bajos ingresos. La meta que se tenía para el año 2012 era de generar 200,000 empleos, sin embargo el programa sólo generó 165,150 en dicho año. No se cuenta con una evaluación que permita medir, de manera consistente, formal y técnicamente sólida, el impacto que éste tiene sobre los beneficiarios. Concentrándonos en el Año 2012, se ejerció un presupuesto de \$268.97 millones de pesos a precios constantes de 2012, lo cual permitió atender a 563,058 beneficiarios sobre una población potencial de 12,153,336 individuos. La comparación con la población potencial es la referencia apropiada para medir la contribución real del programa lo cual nos muestra que su impacto es marginal.
- Otros Hallazgos** (Adecuada)
La población objetivo se encuentra mencionada en la Reglas de Operación 2011 (ROP) "Mujeres y Hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales", sin embargo, mantiene la ambigüedad de no definir específicamente qué se entiende por bajos ingresos. El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos por parte de las instituciones de microfinanzas, y cuenta con manuales de operación. La información recibida es registrada en la base de datos, la cual está sistematizada y puede ser consultada. Los apoyos otorgados a las instituciones de microfinanzas son entregados en tiempo y forma. Asimismo, el programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Avance de Indicadores y Análisis de Metas** (Adecuada)
El desempeño en cuanto al rubro de Resultados muestra que ambos indicadores cayeron con respecto al ciclo anterior, además quedando por debajo de la meta planteada para 2012. La razón de creación de microempresas de beneficiarios se quedó en poco menos del 60% respecto a la meta, misma que tampoco hubiera alcanzado con su desempeño de 2010. Los indicadores de Gestión y Servicios también se quedaron cortos respecto a la meta en el % de variación interanual de microcréditos otorgados y la recuperación de cartera. Por su parte, el monto promedio de microcrédito otorgado a beneficiarios por derrama crediticia, además de superar la meta en \$160.8 ha venido en crecimiento a lo largo del periodo 2010 a 2012 (5.5%).
- Cobertura** (Adecuada)
La Población Potencial no se define para 2008, y a partir de 2009 se establece en 12,193,336, sin cambio alguno en los años posteriores. La Población Objetivo se define a partir de 2009 en 429,000 creciendo año por año en un valor promedio de 106,187 personas por año. La Población Atendida también fue creciendo a partir de una base de 353,103 beneficiarios en 2008. Destaca el incremento a 2009 por casi 40%, para en los restantes años crecer a tasas más moderadas (4.5% en promedio para cada uno de los años) Esta reducción, en el porcentaje de atención se asocia al hecho que el crecimiento en la población objetivo superó al incremento en la población atendida.
- Fortalezas, Retos y Recomendaciones**
El Programa tiene una estructura administrativa sólida; cuenta con información sistematizada, bases de datos, manuales de operación; entrega los recursos a las microfinancieras en tiempo y forma, e identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los apoyos. Resalta la implementación de acciones de mejora con base en las evaluaciones externas, así como la integración de mecanismos para medir la satisfacción de los beneficiarios. Es necesario definir de forma clara, consistente e inequívoca su Población Potencial y Objetivo. Asimismo es fundamental afinar los indicadores de fin y propósito.

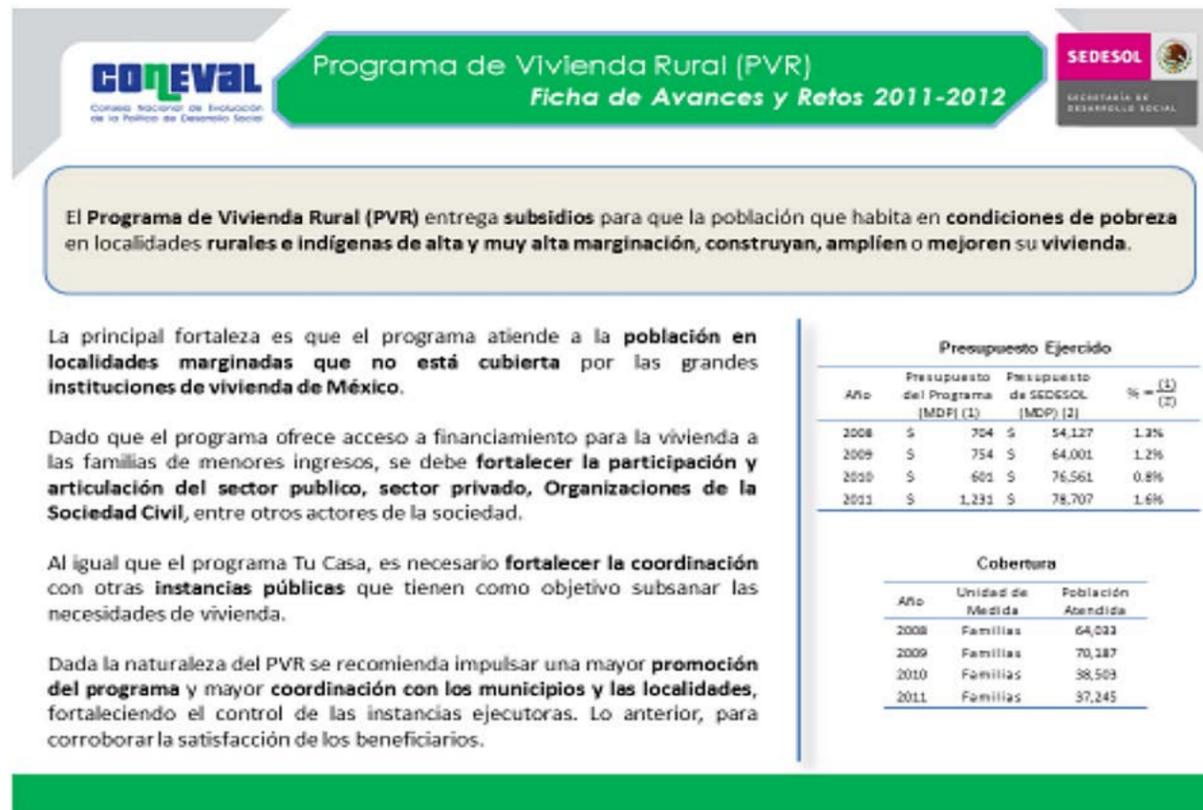
Ficha Narrativa S021

FICHA DE AVANCES Y RETOS

La primera Ficha de avances y retos se realizó en 2011-2012, la cual consiste en una valoración breve de los resultados de cada programa y tiene como finalidad dar a conocer a los tomadores de decisiones información general de las intervenciones públicas y de las lecciones aprendidas a través de las evaluaciones conducidas a los programas hasta el momento. Este instrumento se diseñó para brindar información relevante al equipo de transición del gobierno federal sobre intervenciones claves para el desarrollo social.

En el primer ejercicio de este instrumento se incluyó una breve descripción de los programas por dependencia, en los que se identificaban tanto las fortalezas como los retos. En esta también se agregaba tanto el ejercicio presupuestal como la cobertura de forma histórica. La información se desarrolló para los programas de la CDI, la Secretaría de Salud, la de Sedesol, Sagarpa; STPS y SEP.

Figura 34. Primera ficha de avances y retos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con el objetivo de informar principalmente al equipo de transición sobre los avances y retos de los programas vigentes, en 2018 se realizó un segundo ejercicio de fichas de avances y retos de programas de desarrollo social. Este instrumento contiene una valoración breve de los resultados, hallazgos, ventajas, desventajas y retos de cada programa.

La estructura de esta fichas consistió en cinco apartados:

- Descripción del programa
- Elementos que obstaculizan la disminución de las carencias sociales
- Análisis de potenciales efectos negativos de los programas sociales
- Análisis de ventajas y desventajas de los programas
- Análisis de similitudes

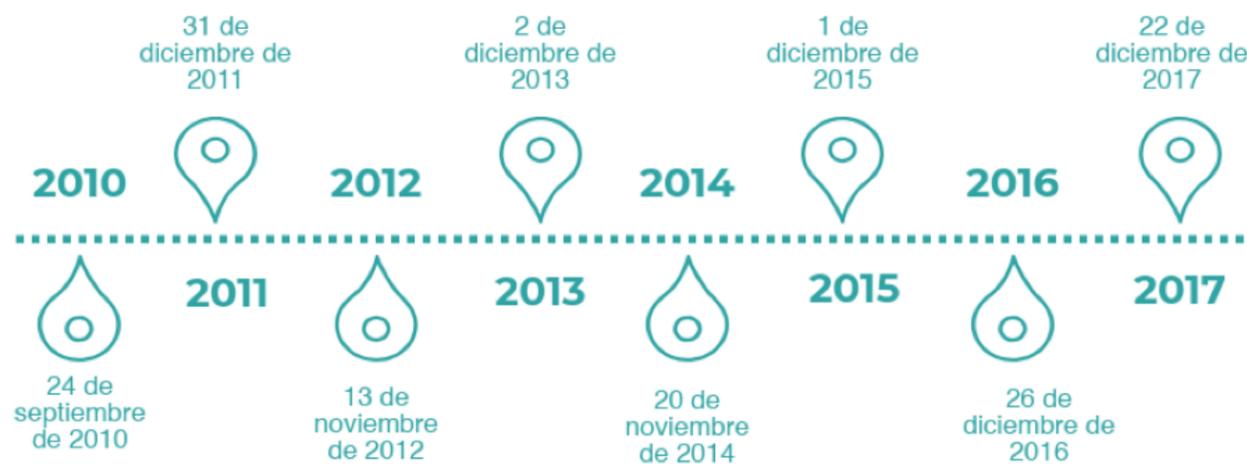
Cada uno de estos apartados está construido por temas específicos los cuales se llenaron con información de los programas como: normativas, lineamientos, evaluaciones, entre otros. Esta información permite la comparación entre programas que aporta información para la toma de decisiones. Las fichas se elaboraron para los 48 programas señalados en el documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019 como prioritarios por su contribución a la disminución de pobreza.

Además, el CONEVAL promueve la difusión de un indicador estratégico, el Índice de difusión de las evaluaciones externas de los programas federales de desarrollo social, el cual permite medir la difusión de cada uno de los elementos de las evaluaciones de acuerdo con el numeral vigésimo octavo de los Lineamientos generales, dependiendo de si se trata de una evaluación de gabinete (siete elementos) o una que implique trabajo de campo (diez elementos) o las Fichas de Monitoreo y Evaluación (cinco elementos).

Las evaluaciones también se han difundido en el *Diario Oficial de la Federación* y las Fichas de monitoreo y evaluación en la página del CONEVAL.

Desde 2010, se publica de manera anual en el *Diario Oficial de la Federación* un aviso en el que se notifican los sitios de internet en los que aparecen los resultados de las evaluaciones externas y un resumen de estos resultados.⁷⁶ En la siguiente figura se muestran las fechas de publicación de los avisos en el Diario Oficial de la Federación hasta 2017.

Figura 37. Línea de tiempo de la difusión de las evaluaciones en el Diario Oficial de la Federación

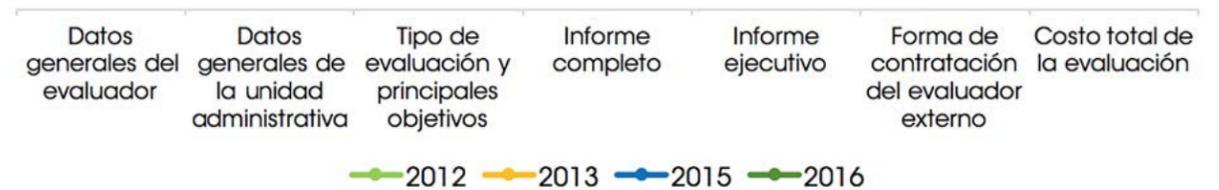
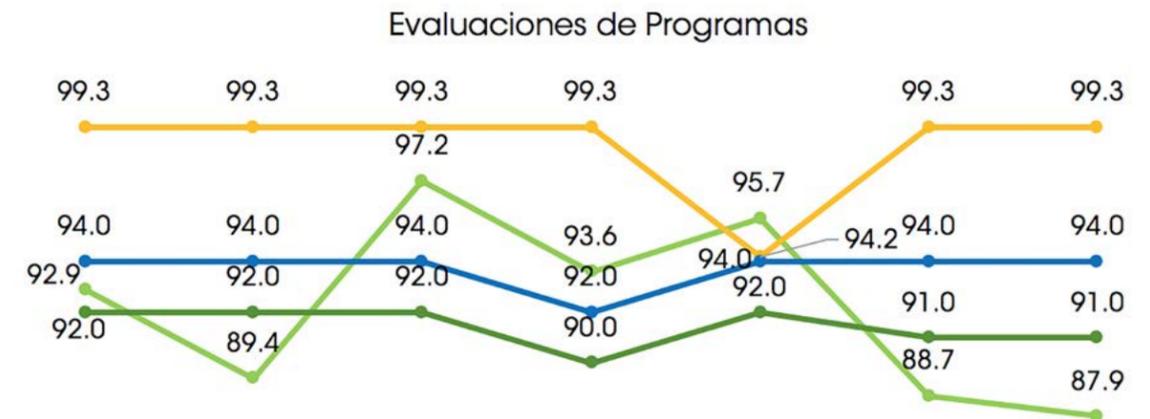


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁷⁶ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/REDOF/Paginas/Resultados_Evaluaciones_2017.aspx

A continuación, se muestra la tendencia del Índice de difusión para las evaluaciones realizadas en el periodo 2012-2016. Contempla evaluaciones de desempeño, diseño y consistencia y resultados.

Gráfica 11. Porcentaje alcanzado por año en cada elemento del Índice de difusión para evaluaciones

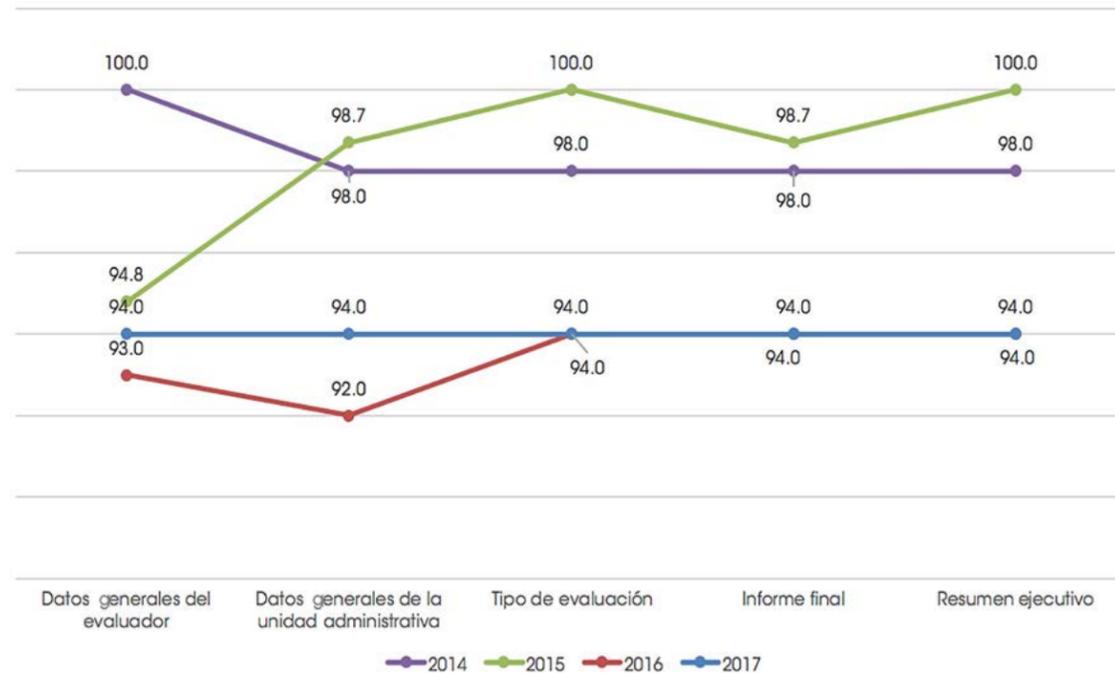


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El número de programas que fueron evaluados y considerados para el cálculo del índice según cada año fueron: 2012 (141), 2013 (137), 2015 (114) y 2016 (48). Es importante mencionar que todos los elementos presentan valores superiores al 85%, alcanzando los mejores valores en 2013; sin embargo, los resultados para todos los años son positivos lo que indica un favorable cumplimiento de las dependencias de gobierno en la difusión de sus ejercicios de evaluación.

A continuación se presentan los resultados para Fichas de monitoreo y evaluación de los cuales el índice se calculó para los años 2014-2016.

Gráfica 12. Porcentaje alcanzado por año en cada elemento del índice de difusión para las fichas de monitoreo



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El índice se calculó para 2014 (190 evaluaciones), 2015 (77), 2016 (152) y 2017 (149). Como se observa, los valores alcanzados para los cinco elementos considerados a partir de la naturaleza de la propia Ficha dan cuenta de puntajes positivos superiores al 90%, no obstante, en el año en que se evaluó el menor número de evaluaciones los resultados son mayores en cuatro ámbitos salvo en los datos generales del evaluador.

Generación de evidencia para la toma de decisiones

Con el fin de que se tomen mejores decisiones de política pública es prioritario para el CONEVAL incentivar un proceso en el que a partir de la evidencia sobre lo que funciona y no funciona en política pública, sea posible generar recomendaciones específicas que sean utilizadas por los responsables en la retroalimentación del diseño y mejora de la operación de los programas del gobierno.

Las revisiones sistemáticas de evidencia, en conjunto con las evaluaciones de impacto, son una herramienta útil para resumir la evidencia disponible sobre la efectividad de políticas públicas mediante la síntesis de evaluaciones de impacto y estudios con metodologías rigurosas. La finalidad es llegar a conclusiones transparentes, sin sesgos y replicables. En este sentido la evidencia utilizada debe de ser de la mayor calidad posible.

Para su realización, se utilizan procedimientos explícitos y transparentes en los que se plantean los criterios de inclusión y exclusión de evaluaciones, desde la estrategia de búsqueda hasta la extracción de datos, así como una valoración crítica de los mismos.

A pesar de la utilidad de las revisiones sistemáticas para la toma de decisiones, existen circunstancias en las que éstas no representan la estrategia más adecuada, como cuando la pregunta de investigación que se busca responder es demasiado amplia. De igual forma, cuando existe escasa literatura sobre un tema, las revisiones sistemáticas son de poca ayuda para los tomadores de decisiones. Existe un gran número de revisiones sistemáticas, sin embargo, solo en algunas de ellas se analizan intervenciones que pueden ser adaptadas al contexto mexicano y las problemáticas existentes.

En este sentido, el CONEVAL ha diseñado estrategias para promover el acceso a las fuentes de evidencia sobre la efectividad de políticas públicas mediante herramientas de análisis a partir de revisiones sistemáticas y evaluaciones de impacto en el ámbito nacional e internacional.

Tabla de análisis de revisiones sistemáticas

Consiste en un registro de revisiones sistemáticas que abordan preguntas y temas de interés en el contexto de las políticas públicas en México; se presenta la descripción de los documentos de manera general mediante un lenguaje sencillo y traducidas al español. La tabla integra la descripción de las intervenciones que fueron objeto de estudio, las variables de impacto, una valoración de la calidad de la evidencia y el hipervínculo de descarga para acceder a los documentos originales.

Figura 38. Tabla de análisis de revisiones sistemáticas

No.	Tema	Tipo de programa o intervención	Objetivo de la revisión sistemática	Descripción de la intervención	Variables de impacto analizadas
1	Salud	Asistencia externa dirigida a mejorar la salud materna	Evaluar la eficacia de la ayuda internacional entregada a países en desarrollo conforme a la Declaración de París sobre la Ayuda al Desarrollo (2005), en términos del impacto en la tasa de mortalidad materna, parto atendido por personal calificado y prevalencia de anticonceptivos	La ayuda internacional entregada conforme a lo establecido en la Declaración de París sobre la Ayuda al Desarrollo de 2005 se basa en cinco principios: 1) Asignación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus patrones de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo. 2) Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. 3) Armonización: Las acciones de los donantes están coordinadas, son transparentes y conjuntamente eficaces. 4) Gestión orientada a resultados: La administración de los recursos y tomas de decisiones está orientadas a resultados. 5) Responsabilidad mutua: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Esta modalidad de ayuda busca la apropiación de los países receptores para que el destinatario asuma la responsabilidad de su caso y se implemente en conjunto con las necesidades e instrumentos nacionales, de una manera coordinada y orientada a resultados. No obstante, los donantes pueden participar directamente en los niveles de apoyo, administrando un fondo común en lugar de dar fondos directamente al gobierno, y proporcionando asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica	Tasa de mortalidad materna Prevalencia de parto atendido por personal calificado Uso de anticonceptivos Tasa de fecundidad adolescente Cobertura de atención prenatal Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
2	Desarrollo infantil	Servicios de cuidado infantil	Analizar el impacto de los guarderías y estancias infantiles en la salud, nutrición y desarrollo de los niños menores de 5 años en países de ingresos medios y bajos	Servicios de cuidado infantil, guarderías, estancias infantiles o cualquier otro servicio que se realice en una institución fuera del hogar, sin importar la naturaleza del proveedor del servicio (gobierno, privado o mixto). Los servicios de cuidado infantil pueden variar desde la provisión de un lugar seguro donde dejar a los niños mientras sus padres trabajan, hasta servicios presenciales que pueden incluir componentes de salud, educación y nutrición.	En niños menores de 5 años: Salud infantil: lesión renal aguda, esquema completo de vacunación, diarrea, enfermedades respiratorias. Nutrición infantil: talla para la edad, peso para la talla, retraso del crecimiento, bajo peso, anemia, dieta. Desarrollo infantil: desarrollo cognitivo, psicomotor, de lenguaje y sensorial Medio ambiente: escolarización y resultados de los pruebas en los grados, exámenes de español y matemáticas, percepción del maestro sobre el comportamiento del alumno, asistencia escolar
3			Identificar y sintetizar la evidencia disponible sobre el impacto de las intervenciones de fortalecimiento de capacidades institucionales y	La revisión consideró intervenciones relacionadas con el fortalecimiento de: (i) la capacidad para llevar a cabo investigación, en particular en disciplinas científicas; (ii) la capacidad general para la investigación y el desarrollo agrícola; y (iii) los sistemas de investigación e innovación agrícola. Para su análisis las intervenciones se clasificaron en tres grupos	La evidencia sugiere que las intervenciones mejoran los resultados, tanto como la educación, como la nutrición y la salud.

Documentos sintéticos de evidencia

Asimismo, el CONEVAL ha generado una serie de documentos en materia de desarrollo social cuyo objetivo es diseminar la evidencia sobre la efectividad de distintas intervenciones de política pública. Estos documentos buscan sintetizar los resultados de diversos esfuerzos que se han realizado en la generación de revisiones sistemáticas de evidencia, y presentar las conclusiones en un formato y lenguaje propio para el ámbito de la formulación de políticas y toma de decisiones públicas en México. Dos tipos de documentos se ha diseñado para la diseminación de evidencia sobre lo que funciona en política pública:

1. Síntesis de evidencia con base en revisiones sistemáticas específicas. Recopila evidencia en temas de interés con base en revisiones sistemáticas específicas dado el bajo nivel de evidencia disponible sobre la temática en particular que se analiza; dichos documentos incluyen el análisis de una problemática de interés en el contexto mexicano y la descripción de los resultados derivados de revisiones sistemáticas asociados a estas problemáticas con el fin de aportar elementos mínimos de evidencia para el diseño o mejora de políticas públicas.

2. Guías prácticas para la mejora de la política pública. Documentos que presentan la síntesis de la evidencia derivada de diferentes

estudios y evaluaciones sobre la efectividad de intervenciones dirigidas a una problemática definida, y recomendaciones que pueden ser implementadas en las políticas públicas en el contexto mexicano.

La tabla de revisiones sistemáticas y un primer documento denominado Guía práctica para mejorar la política pública: Intervenciones para combatir la desnutrición crónica infantil⁷⁷ que sintetiza la evidencia disponible sobre la efectividad de distintas intervenciones enfocadas a la reducción de dicha problemática (ver figura 39), constituyen las primeras acciones de la estrategia para diseminar la evidencia sobre la efectividad de intervenciones que desde el CONEVAL se pretende promover.

Figura 39. Infografía de la Guía práctica para mejorar la política pública



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

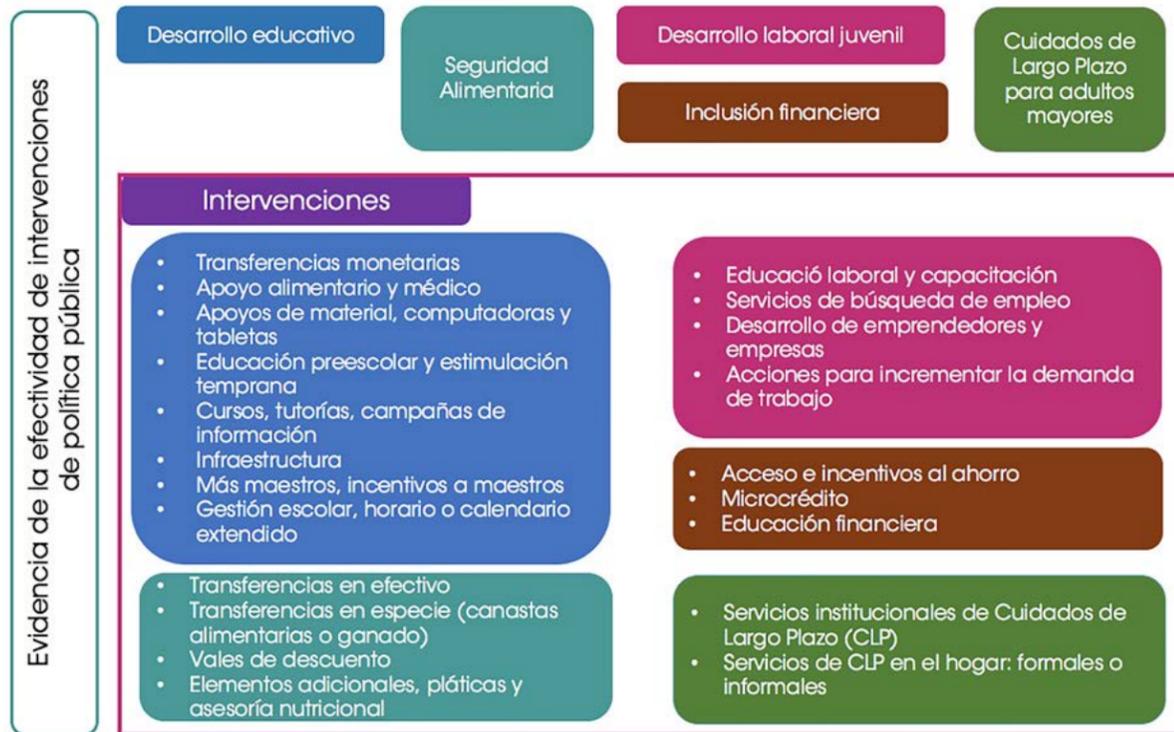
⁷⁷ Disponibles en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/Guias_mejorar_politica_publica.aspx

Adicionalmente, se encuentran en proceso de elaboración documentos sintéticos que recopilan evidencia en temas como:

- Desarrollo educativo para niñas, niños y adolescentes.
- Seguridad alimentaria
- Inclusión financiera
- Desarrollo laboral juvenil
- Cuidados de largo plazo para adultos mayores
- Seguro de desempleo
- Mecanismos de formalización laboral

A continuación, se muestra un esquema del contenido del documento:

Figura 40. Esquema del contenido del documento integral



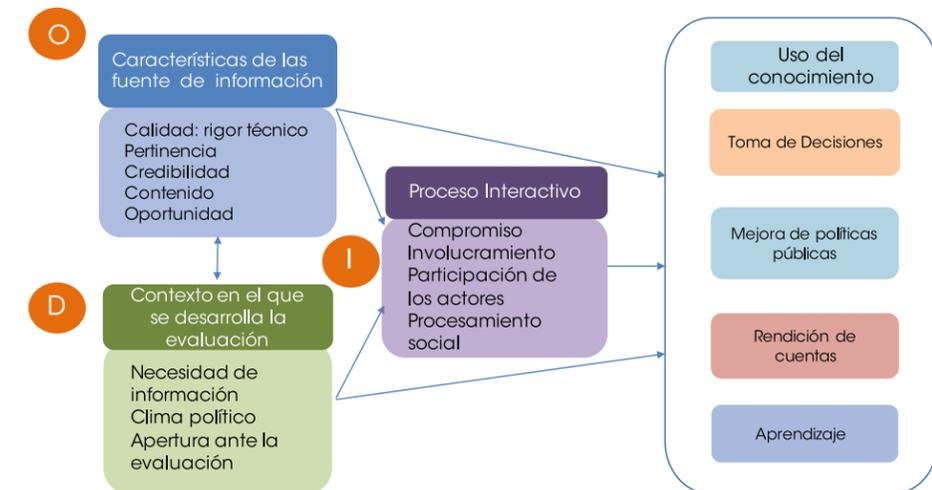
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Mediciones del uso de la evaluación

Promover el uso de la información que se deriva de las evaluaciones es el propósito del CONEVAL. El uso de la evaluación implica poner en práctica las recomendaciones y los hallazgos que se producen a partir de los procesos evaluativos. Algunos de los efectos generados por estos procesos, pueden ser contribuir a informar la toma de decisiones, mejorar las políticas públicas y aportar a la rendición de cuentas. Considerando que la evaluación es una manera de hacer investigación aplicada, a los tres anteriores se puede agregar un cuarto uso, el del aprendizaje que tienen los actores involucrados en el proceso de evaluación, e inclusive el aprendizaje que pueden generar en ámbitos académicos y de generación de conocimiento. Estos son los usos de la evaluación en los que se concentra el quehacer del CONEVAL.

La capacidad de los procesos de evaluación para producir resultados que incidan en la mejora de los programas es una de las preocupaciones constantes de CONEVAL. Las evaluaciones no siempre logran incidir en la toma de decisiones necesarias para superar los obstáculos que se le presentan a los programas para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, un elemento fundamental para potenciar la trascendencia de las evaluaciones es conocer cuáles son los factores que promueven o limitan el uso que los actores puedan darles. Los factores influyen la oferta de las evaluaciones a través de las características de las fuentes de información; la demanda, en el contexto en el que se desarrolla la evaluación, y en el proceso de interacción necesario para coordinar las evaluaciones (figura 41).

Figura 41. Factores que inciden en el uso de la evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El CONEVAL cuenta con acciones específicas para influir en estos factores y con ello potencia el uso de las evaluaciones:

Factores que inciden en la oferta

- **Calidad: rigor técnico.** Los instrumentos de evaluación se elaboran con base en mecanismos que garantizan la calidad como mesas de revisión con expertos, pruebas piloto, entre otras.
- **Pertinencia.** Se diseñó el Horizonte de Evaluación de acuerdo con las etapas de un programa que ayuda a las dependencias a definir y ordenar las necesidades de evaluación.
- **Credibilidad.** La LGDS establece que las evaluaciones deben ser realizadas por evaluadores externos.
- **Contenido y oportunidad.** Cada instrumento de evaluación se construye considerando la información que requieren distintos usuarios.

Factores que inciden en la demanda

- **Necesidad de información.** En el proceso de integración del Programa Anual de Evaluación se consideran las solicitudes de las dependencias.
- **Clima político.** Se atienden solicitudes de evaluación específicas derivadas del contexto.
- **Apertura ante la evaluación.** Se llevan a cabo diplomados, capacitaciones y asesorías continuas con las áreas de evaluación en las dependencias para sensibilizar y desarrollar canales efectivos de comunicación.

Factores que inciden en el proceso interactivo

- **Compromiso.** Al inicio de la evaluación se definen las reglas del juego (calendario, enlaces, información) y las dependencias se comprometen con ellas.
- **Involucramiento.** Para todas las evaluaciones se llevan a cabo sesiones de capacitación sobre los instrumentos de evaluación.
- **Participación de los actores relevantes.** Para todas las evaluaciones se establecen reuniones obligatorias, en el proceso de revisión se involucran activamente los responsables de las políticas.
- **Procesamiento social.** Se diseñan estrategias de comunicación de resultados para los diferentes destinatarios.

Aunque existe claridad sobre los factores que inciden en la evaluación, medir el uso no es siempre sencillo. Para ello, CONEVAL ha desarrollado diversas estrategias de medición descritas a continuación:

• **Percepción de usuarios claves:** En 2013 se realizaron dos evaluaciones externas al CONEVAL. El objeto de cada uno de estos dos informes fue evaluar el desempeño organizacional del consejo y sus resultados. Con ello identificar dentro del entorno institucional nuevas expectativas del valor agregado de la información que genera el Consejo. Las evaluaciones midieron la percepción de usuarios claves de la información (principalmente legisladores, académicos y funcionarios públicos), mediante la cual se identificaron hallazgos sobre la calidad y la utilidad de la información generada.

• **Medición de la satisfacción de evaluados y evaluadores:** Se levanta una encuesta de satisfacción a evaluados y evaluadores, así como otros usuarios de las evaluaciones para medir su satisfacción. Mediante un modelo de clases latentes se busca explicar los factores asociados a la satisfacción de los usuarios. El instrumento contempla 30 preguntas agrupadas en siete variables latentes: utilidad, formato, mecánica, contenido, satisfacción, reputación y confianza. Esta medición ha sido aplicada a las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL entre 2008 y 2015.

• **Incidencia de la información que genera CONEVAL en las políticas públicas⁷⁸:** Mediante el levantamiento de información cualitativa, se lleva un registro de puntual de la evidencia detectada sobre el uso que se ha hecho de la información del CONEVAL en la mejora de la política social, no sólo de actores clave sino también de la sociedad civil, academia, organismos internacionales y medios de comunicación. Esta información se registra en una base de datos que considera información de diciembre 2007 a la fecha.

• **Seguimiento a los compromisos de mejora de los programas sociales:** Se refiere al tercer pilar del Sistema de Monitoreo y Evaluación, mediante el cual se le da seguimiento al avance en los compromisos de mejora que hacen los programas derivados del ejercicio de evaluación.⁷⁹ Este seguimiento se hace de manera trimestral.

⁷⁸ Para conocer los principales logros en materia de evaluación consultar la página: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Usode-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>

⁷⁹ Para mayor detalle consultar el capítulo "Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones: aspectos susceptibles de mejora" de este libro.

CAPÍTULO

Cultura de la evaluación

6

CAPACITACIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y GOBIERNOS ESTATALES

Con objeto de fortalecer las competencias en materia de evaluación y monitoreo de servidores públicos del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, el CONEVAL ha emprendido, desde 2008, diversas acciones de capacitación en coordinación con instituciones de educación superior, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Las sesiones son impartidas por especialistas en temas de monitoreo y evaluación, política pública, rendición de cuentas, así como técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas, entre otros temas, adscritos a instituciones académicas como el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el CIDE, El Colegio de México, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los servidores públicos asisten a las sesiones tanto de manera presencial como remota a través de videoconferencias.

Adicionalmente, el CONEVAL desarrolla una intensa actividad de coordinación y seguimiento de las evaluaciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Como parte del proceso de evaluación a inicio del proceso se imparte una capacitación a los servidores públicos de las áreas de evaluación, así como a los encargados de los programas, a fin de que estos conozcan el alcance de la evaluación y su metodología. De igual manera el seguimiento de la evaluación se acompaña con reuniones de seguimiento. El número de entidades con las que se tienen estas reuniones se ven reflejadas en uno de los indicadores de actividad de la MIR.

Tabla 5. Dependencias de desarrollo social con las que se realizaron reuniones de seguimiento

Indicador: Dependencias de desarrollo social con las que se realizaron reuniones de seguimiento. Meta anual alcanzada		
Periodo	Meta Alcanzada	Meta Programada
2012	8	8
2013	14	12
2014	13	15
2015	15	15
2016	16	15
2017	18	17
2018	16	15

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De manera anual y durante el primer trimestre, se llevan a cabo capacitaciones para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal una vez que se publica el Programa Anual de Evaluación. En dichas capacitaciones se abordan las evaluaciones, el cronograma de entrega de las mismas, las dependencias encargadas de su elaboración y entrega, así como el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones con apego al Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, por lo que también se aborda el uso del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora diseñado por el CONEVAL para que las dependencias integren la información de manera sistemática y de acuerdo con lo que establece el Mecanismo.

Finalmente, el acompañamiento a las áreas de evaluación en las dependencias ha sido prioritario para el CONEVAL, pues son un socio estratégico en el desarrollo de evaluaciones de calidad. Por tal motivo, se han elaborado guías de monitoreo y evaluación que se imparten al personal de dichas áreas. En particular, ante los cambios administrativos y de personal, esta guía se ha trabajado directamente con los titulares de las áreas de evaluación en las dependencias.

Seminarios y mesas de discusión

La DGAE participa activamente en la promoción, organización y desarrollo de espacios de intercambio que fomenten la discusión en torno a temas relacionados con la evaluación y el uso de evidencia. En este sentido, destaca la participación ininterrumpida, de forma anual desde su creación en 2015, tanto con la organización de mesas y paneles como con la atención a invitaciones y participación en diferentes foros, en la Semana de la Evaluación en América Latina y el Caribe, que en su última edición contó con la participación de especialistas internacionales en materia de evaluación tanto en la conferencia magistral Retos en el uso de la evaluación por los nuevos gobiernos así como en el panel Generación de Evidencia para las Políticas Públicas.

Figura 42. Ilustración de panel organizado por el CONEVAL en el marco de la Semana de la Evaluación en América Latina y el Caribe 2018.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Adicionalmente, en 2018 el CONEVAL coordinó, junto con ONU Mujeres y la SHCP, el Seminario Internacional sobre Evaluación con Perspectiva de Género de Políticas Públicas,⁸⁰ con el objetivo de compartir experiencias, fomentar la reflexión entre especialistas, identificar buenas prácticas en la materia e intercambiar herramientas metodológicas que han facilitado el avance de los procesos de evaluación con perspectiva de género.

El seminario contó con la asistencia de más de cuarenta especialistas tanto de la administración Pública Federal como de la Academia y Organizaciones de la Sociedad Civil, así como especialistas de Costa Rica, Colombia y Estados Unidos.

⁸⁰ Los documentos se encuentran disponibles en la siguiente dirección electrónica: <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Paginas/Seminario-Internacional-Evaluacion-con-Perspectiva-de-Genero-de-Politicas-Publicas.aspx>

Acompañamiento en materia de evaluación a instancias transversales

Atendiendo al marco normativo existente así como a las nuevas atribuciones en Leyes y Reglamentos de reciente creación y con el objetivo de identificar elementos que permitieran mejoras en temas transversales y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica, el CONEVAL ha trabajado de manera directa con las instancias encargadas de temas transversales como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), el Sistema Nacional de protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y la Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales.

Además de la evaluación al Proigualdad mencionada, el Consejo junto con Inmujeres y la SHCP, han trabajado en la elaboración de Criterios generales para incorporar la perspectiva de género en las evaluaciones de programas presupuestarios con el objetivo de describir aspectos generales para introducir la perspectiva de género en las evaluaciones que se realizan a los programas presupuestarios, para ello se han desarrollado reuniones de trabajo permanentemente, así como los Seminarios ya mencionados. El objetivo es sentar las bases para el diseño de metodologías para evaluar los programas presupuestarios con perspectiva de género; proporcionar a responsables de programas elementos que les permitan identificar si el programa, deliberadamente o no, reproduce estereotipos y roles de género, perpetuando e incluso incrementando la desigualdad; establecer y difundir un marco conceptual para la ejecución de evaluaciones con perspectiva de género; y fomentar el diseño e implementación de programas que incorporen una perspectiva de género más allá de la desagregación por sexo.

Por otra parte, el CONEVAL participa en el SIPINNA, en la Comisión para la Primera Infancia y con el grupo de trabajo interinstitucional diseñó de los lineamientos para la evaluación de las políticas en materia de niñas, niños y adolescentes, así como en las directrices o guías para la asignación de recursos suficientes en los presupuestos. Asimismo, el CONEVAL es invitado permanente del Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Por otro lado, se diseñaron los Términos de Referencia para la Evaluación del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2016-2018. Con este instrumento se realizará la evaluación

al Programa, la cual busca dar cuenta de la coherencia y consistencia de su diseño, presentar un análisis sobre el modelo de coordinación para la implementación del Programa y la pertinencia de los indicadores y los mecanismos para el monitoreo y seguimiento de resultados. La evaluación busca aportar información y recomendaciones relevantes que contribuyan a la mejora del diseño de política pública relacionada con el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En 2016, el CONEVAL participó en el panel de expertos para el acompañamiento y revisión de la Evaluación a la Función Evaluativa de la FAO. Durante la colaboración hubo comunicación constante con el equipo evaluador para compartir opiniones y retroalimentar las diferentes etapas del proceso de evaluación. Adicional a las comunicaciones, se revisaron y emitieron comentarios a los términos de referencia, así como a los distintos borradores del reporte final. En 2018, en el marco de la evaluación que la FAO realizará a su programa en México, el CONEVAL participará en el proceso de evaluación. En un primer momento se emitieron comentarios a los términos de referencia de la evaluación; se seguirá dando seguimiento a la colaboración como parte del grupo consultivo que será parte integral del proceso para mejorar la pertinencia y el uso de los resultados de la evaluación.

Por otra parte, en el caso del INECC, se ha establecido una colaboración permanente en las distintas fases de evaluación tanto del Anexo Transversal en materia de Cambio Climático (AT-CC) como del Programa Especial de Cambio Climático (PECC). El Consejo ha dado asesoría técnica y seguimiento al diseño y resultados de las evaluaciones. De manera adicional, como parte del seguimiento a los resultados de las evaluaciones, se participó en reuniones con personal del INECC para identificar espacios de coordinación para facilitar el seguimiento que desde el Instituto buscan dar a los resultados y recomendaciones de sus evaluaciones.

Finalmente, el artículo 11 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) establece que el CONEVAL evaluará periódicamente, con base en indicadores, las acciones del Programa de Desarrollo que estén relacionadas con las materias de su competencia, y formulará las recomendaciones que considere pertinentes en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Por lo anterior, en mayo de 2017 se realizó la primera reunión de trabajo entre la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE) y el CONEVAL para abordar los po-

sibles tipos de apoyo técnico que el Consejo puede brindar para el cumplimiento de la Ley y, principalmente, planificar un proceso de evaluación.

Asimismo, funcionarios de la AFDZEE participaron en la edición 2017 de la Incubadora de Evaluaciones de Impacto: Taller de capacitación, que tuvo como resultado la elaboración de la Nota conceptual. Programa de Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, documento en el que se abordaron, entre otros temas, las dificultades para realizar una evaluación de impacto.

BUENAS PRÁCTICAS EN MONITOREO Y EVALUACIÓN

El CONEVAL ha emitido la convocatoria de Buenas Prácticas de Evaluación en Desarrollo Social desde 2009 con el objetivo de fomentar y difundir las iniciativas que promuevan la cultura de la evaluación y monitoreo en el ciclo de las políticas públicas, y las mejores prácticas de desarrollo social que se implementaron tomando en cuenta los resultados derivados de las evaluaciones externas o de sus acciones de monitoreo, mediante el reconocimiento a dependencias y entidades que han llevado a cabo diversas prácticas en esta materia.

Con el reconocimiento de buenas prácticas, entregado por quinto año consecutivo, el CONEVAL fomenta el uso de los hallazgos de las acciones de monitoreo y evaluación para retroalimentar a los diseñadores, tomadores de decisiones y ejecutores de políticas públicas, y mejorar el desempeño de los programas de desarrollo social a nivel federal a favor de los beneficiarios.⁸¹

Difundir las mejores prácticas de desarrollo social en la implementación de los resultados y las acciones de monitoreo y evaluación es parte de un proceso de aprendizaje institucional que permite a las dependencias

⁸¹ Las buenas prácticas de 2009 a 2017 pueden consultarse en:

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/Buenas-Practicas-2017.aspx>

<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/Buenas-Practicas-2016.aspx>

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2015.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2013-2014.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2011.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2010.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2009.aspx

federales tener un modelo de lecciones aprendidas; es decir, un punto de referencia institucional que les muestra que es factible mejorar su propio desempeño y lograr resultados al garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y la medición continua de los resultados y el impacto.

Este reconocimiento no premia el desempeño de los programas o las instituciones; más bien, reconoce a las dependencias exclusivamente por haber hecho un trabajo destacado en la generación de evidencia para mejorar la toma de decisiones en política pública.

El CONEVAL también hace un reconocimiento a todas las instituciones que operan programas sociales por haber emprendido con entusiasmo y profesionalismo, desde hace varios años, ejercicios objetivos de evaluación que muestran a la ciudadanía el resultado de sus impuestos en la atención de las problemáticas del país.

Las categorías en las que se basa el reconocimiento son el monitoreo y la evaluación. Las acciones de monitoreo son un proceso continuo de medición del desempeño de los programas de desarrollo social que permiten identificar los avances, problemas y retos que enfrentan los programas al implementar sus actividades. Las herramientas que se utilizan son el diagnóstico y los indicadores de gestión y de resultados.

Por su parte, la evaluación de los programas determina su eficiencia y efectividad, además de que permite contar con evidencia sobre lo que sí funciona y cómo mejorarlo; entregar información a diferentes niveles de tomadores de decisiones para elevar la calidad del gasto público, así como la rendición de cuentas y la transparencia.

MEJORA DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

Proceso de elaboración de los términos de referencia

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

Figura 43. Mecanismos generales para garantizar la calidad de los instrumentos de evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los términos de referencia diseñados para la realización de evaluaciones homogéneas, también han sido actualizados de acuerdo con las necesidades de evaluación y a los cambios en la operación de los programas. En ese sentido en la página de CONEVAL se encuentran tanto las versiones anteriores como las vigentes.⁸²

Sistemas para el desarrollo de las evaluaciones

Un mecanismo que se ha implementado en el CONEVAL para el desarrollo de las evaluaciones es la generación de sistemas informáticos. Estos sistemas permiten que las evaluaciones se realicen con la mayor calidad posible, se hagan múltiples evaluaciones de manera simultánea, además tener un repositorio de información ordenada y accesible, y finalmente, permite tener documentos de evaluación homogéneos. El uso de sistemas para el desarrollo de las evaluaciones promueve, además, una cultura de eficiencia, transparencia y eficacia.

En el desarrollo de los sistemas también se han elaborado guías de usuario para cada uno de estos instrumentos informáticos y, además, en el CONEVAL, se brinda asesoría y acompañamiento constante en el desarrollo de las evaluaciones. Estos sistemas se han ido ajustando de acuerdo con los cambios en los términos de referencia también con base en las necesidades de las personas que las operan.

⁸² Consultar instrumentos metodológicos en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

Figura 44. Sistemas informáticos para el desarrollo de evaluaciones y control de los aspectos susceptibles de mejora

Sistema	Descripción
 Módulo de Información Específica de Desempeño (MEED)	Repositorio de información para la elaboración tanto de la Evaluación Específica de Desempeño y Ficha de Monitoreo y Evaluación ⁸³
 Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED)	Sistema para la elaboración de la Evaluación Específica de Desempeño y Ficha de Monitoreo y Evaluación ⁸⁴
 Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social Federal (INCO)	Sistema de integración y validación de la información para el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales, Estatales y Municipales del Desarrollo Social ⁸⁵
 Módulo de Consistencia y Resultados (MOCYR)	Sistema para la elaboración de la Evaluación de Diseño y Evaluación de Consistencia y Resultados ⁸⁶
 Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS)	Sistema para el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de los programas federales a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ⁸⁷
 Evaluación del Ramo 33 (EVAL33)	Sistema para la integración de información y elaboración de evaluaciones a los fondos del Ramo General 33 ⁸⁸

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Taller para la presentación de resultados de la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017

Con la finalidad de exponer y discutir los principales resultados, las fortalezas y los retos del proceso de elaboración de las Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMyE) 2016-2017, así como para identificar oportunidades de mejora en la elaboración de las mismas, se llevó a cabo un taller con la presencia de los integrantes de las Unidades de Evaluación de las siguientes Dependencias: Secretaría de Economía, IMSS, Conacyt, ISSSTE, Sedesol, STPS, Secretaría de Salud, Semarnat, Sagarpa, Sedatu, SEP, CDI y Secretaría de Cultura.

⁸³ Guía: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/MEED/MEED_GuiaUsuario_UnidadesEvaluacion.pdf

⁸⁴ Guía de usuario: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/SIEED/Gu%C3%ADa_UE_FMyE2016.zip

⁸⁵ Guía de usuario: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/INCO/Guia-DeUsuarios_INCO.pdf

⁸⁶ Guía de usuario: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/MOCyR/MOCyR_GuiaUsuario_ECR.pdf

⁸⁷ Guía de usuario: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/SSAS/Guia_SSAS_Marzo_2017.pdf

⁸⁸ Guía de usuario: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/EVAL33/Guia_usuarios_eval33.zip

En el taller se abordaron temas de coordinación interna (Unidad de Evaluación) y externa (CONEVAL) respecto a los retos, fortalezas y áreas de mejora en la elaboración de las fichas. Además, referente a los informes, es decir, las FMyE realizadas, el análisis giró en torno a las propuestas de mejora por parte de las Unidades de Evaluación y el uso que se le da a la información contenida en las fichas. Las opiniones y recomendaciones de los participantes fueron sistematizadas en una base de datos que sirvió como insumo para la mejora del proceso.

Con base en lo anterior, se realizaron ajustes tanto al formato de la ficha, los mecanismos de carga de información y la operación del sistema para la elaboración de las FMyE 2017-2018.

Medición de satisfacción de usuarios de las Evaluaciones Específicas de Desempeño

Con el fin de mejorar los instrumentos de evaluación que el CONEVAL ha generado para evaluar el desempeño de los programas sociales, se han realizado estudios sobre la percepción de los usuarios que buscan medir el grado de satisfacción de los usuarios directos con respecto a los instrumentos de evaluación que el Consejo ha desarrollado.

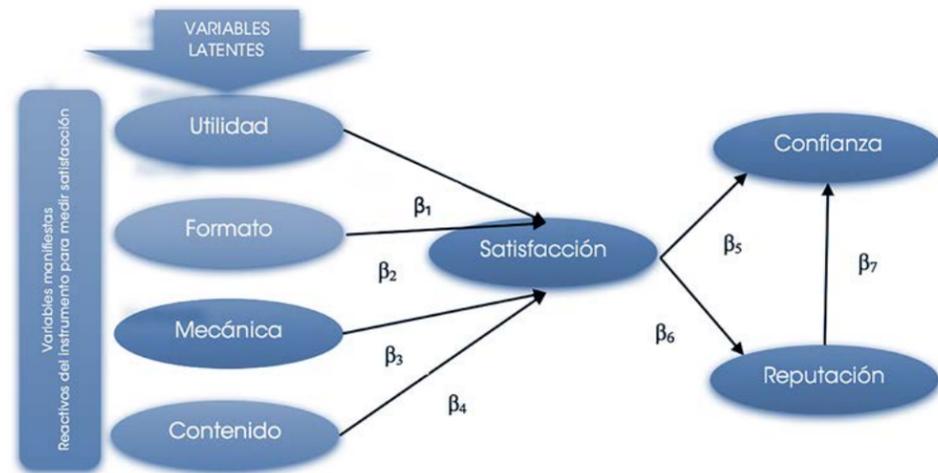
Se han llevado a cabo análisis de satisfacción de usuarios de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) desde su inicio y en cada uno de los ejercicios que se han desarrollado de esta evaluación (2009, 2010, 2011, 2013 y 2015), asimismo, en 2012 se llevó a cabo la medición de satisfacción de usuarios de la Evaluación de Consistencia y Resultados.

Debido a que el concepto de "satisfacción" es subjetivo, para realizar el análisis se construye un modelo que busca explicar los factores asociados a la satisfacción de los usuarios. Dicho modelo considera variables latentes que no pueden ser observadas directamente, sino que deben inferirse a través de variables manifiestas o indicadores con el fin de estimar un Índice de satisfacción. El análisis realizado permite identificar:

- Un índice de satisfacción general y para cada una de las variables latentes, que indica la calificación que los usuarios le asignan a esta característica del instrumento.
- El efecto que tiene cada uno de los factores del modelo en el grado de satisfacción general.

La figura siguiente ilustra el modelo utilizado

Figura 45. Modelo para medir la satisfacción de usuarios y evaluadores externos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En general, derivado de las mediciones realizadas se ha identificado lo siguiente:

- Los usuarios califican de manera satisfactoria la "utilidad de la evaluación".
- La valoración que los usuarios le asignan a la "utilidad" ha ido aumentando respecto del primer ejercicio de evaluación realizado. Pareciera que conforme se conoce la evaluación se considera más útil.
- Las estimaciones de los modelos de satisfacción indican que la "utilidad" es la variable con mayor impacto en la satisfacción de los usuarios y dado que tiene un nivel de valoración alto, el índice de satisfacción de usuarios general se ha mantenido.

En cuanto a las consideraciones de los usuarios sobre la utilidad de los instrumentos de evaluación destacan las siguientes:

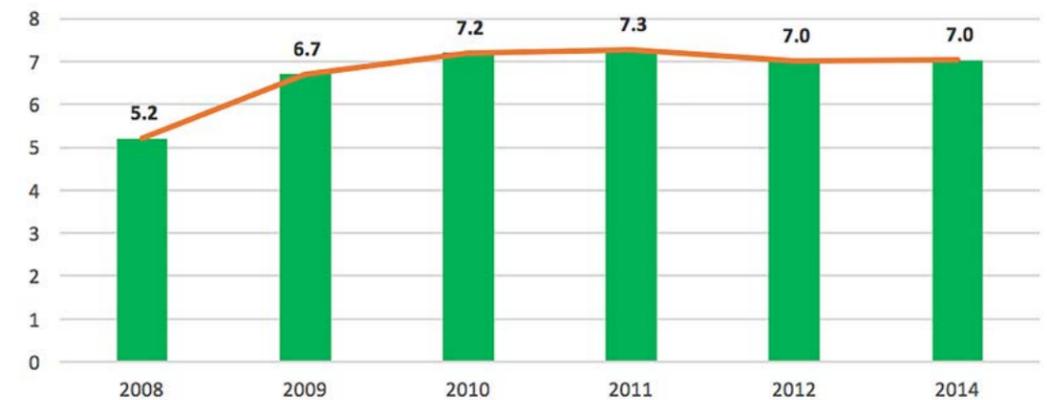
- Para identificar fortalezas y debilidades de los programas que les permiten definir aspectos susceptibles de mejora.
- Para contar con recomendaciones que contribuyan a la definición de líneas de acción para la mejora de los programas.
- Para informar objetivamente sobre el desempeño de los programas para la toma de decisiones.

Asimismo, también se han identificado recomendaciones de los usuarios hacia los instrumentos de evaluación, entre las que se encuentran:

- Contar con evaluadores que conozcan plenamente los distintos programas y temas, además de que mejore su comunicación con los sujetos evaluados.
- Mejorar el formato y contenido de la evaluación, ya que se perciben excesivamente rígidos para la variedad de sectores.
- Implementar, por parte del CONEVAL, un mecanismo de atención y seguimiento de quejas y dudas para los sujetos evaluados.
- Desarrollar una estrategia de comunicación que enfatice el uso y ventajas de este tipo de evaluaciones, ya que la percepción sobre estas se encuentra en el límite de una calificación satisfactoria.
- Desarrollar una estrategia que propicie el uso efectivo de la información derivada de las evaluaciones para la toma de decisiones.

Finalmente, en la gráfica siguiente se puede observar cómo ha ido variando la calificación obtenida en los índices de satisfacción año con año.

Gráfica 13. Evaluación de la satisfacción de usuarios de las evaluaciones 2008-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La gráfica anterior muestra que la medición de la satisfacción de usuarios de las evaluaciones es relativamente alta considerando los estándares del sector público. Se observa una ligera caída de la satisfacción después de 2011, el punto más alto, sin embargo, los índices se mantienen prácticamente en el mismo sitio.

CAPÍTULO

**Conclusiones: avances
y retos en el proceso de
institucionalización
del Sistema de Monitoreo
y Evaluación**

7

México es un país que enfrenta innegables retos en materia de desarrollo social; sin embargo, también cuenta con numerosas fortalezas.⁸⁹ Una de estas es la existencia del Sistema de Monitoreo y Evaluación orientado al logro de resultados a partir de la creación del CONEVAL y de la coordinación de la SHCP y la SFP.

En este documento se dio cuenta del proceso de construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación, así como algunos de los resultados más importantes logrados en 2007-2018⁹⁰. Entre estos, pueden resaltarse los siguientes:

- Lograr que el monitoreo y la evaluación sean procesos normados e institucionalizados, lo cual da certeza y legalidad al proceso (coloquialmente se conoce como definición de las "reglas del juego").
- Identificar perfectamente a los actores que participan en el proceso de monitoreo y evaluación.
- Especificar las acciones de monitoreo y los tipos de evaluación que pueden y deben realizarse en forma periódica.
- Uno de los logros que más vale la pena resaltar es que, con base en los hallazgos y las recomendaciones formuladas en las evaluaciones, se ha generado un cúmulo de información, de manera rigurosa y sistematizada a través de distintos instrumentos, que contribuye a retroalimentar el diseño y la ejecución de los programas sociales para garantizar que se orienten a resultados y mejoren; dicha información también favorece la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el uso y los resultados que se obtienen con los recursos públicos.

El papel del CONEVAL en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México ha sido central al diseñar, impulsar, implementar y sistematizar instrumentos y acciones encaminadas a la consolidación de una cultura de evaluación orientada a resultados, en la que se materializa el espíritu para el cual fue creado: la mejora y reorientación de la política de desarrollo social, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, el aporte del CONEVAL puede valorarse en términos de la credibilidad, eficiencia y pertinencia de su labor en los primeros diez

⁸⁹ Al respecto, pueden consultarse el *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014* y el *Informe de pobreza en México 2012*.

⁹⁰ Última actualización 16 de agosto de 2018.

años de operación. Cuenta de esto son algunos de los hallazgos de la evaluación externa de resultados realizada al CONEVAL en 2013.

Por un lado, se señaló que el CONEVAL se ha convertido en un referente sólido para otros países e instituciones activas e influyentes en los temas de evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como en la medición de la pobreza, al contar con 80% de opinión positiva sobre el valor de la información que emite para la toma de decisiones. Por otro, en términos de la eficiencia en su operación, se identificó una elevada relación beneficio-costos, estimando un beneficio positivo neto de 41.82% respecto de la inversión que se realiza en la institución. El presupuesto del CONEVAL en 2011 y 2012 representó 0.1 y 0.2% del presupuesto de desarrollo social, considerablemente por debajo de los estándares internacionales de financiamiento,⁹¹ que sugieren asignar 1% del presupuesto de evaluación.

Por último, con relación a su pertinencia, se encontró claridad en las atribuciones, espacios de incidencia y en la definición de la problemática que atiende (Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013, pp. 8-10, 86 y 206).

LOGROS DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

La promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006 podrían ser identificadas como los sucesos de coyuntura que dan pie a la creación institucionalizada del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México. No hay que perder de vista que la emisión de estos instrumentos normativos forman parte de un proceso de largo y mediano plazo a través del cual el Estado mexicano ha diseñado mecanismos que garantizan la orientación a resultados, la rendición de cuentas y la transparencia. En este sentido, avanzar en la institucionalización del proceso de evaluación orientado a resultados debe ser considerado como un logro del Estado que permite avances del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Un primer logro es conseguir que los hallazgos y las recomendaciones formulados en las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social

⁹¹ Un referente internacional que se puede utilizar como parámetro consiste en asignar al menos 1% del valor de la acción que se pretende evaluar (Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013, p. 86).

sea un insumo para modificar de manera continua la política pública en México. En 2010, 63% de los cambios realizados a un total de 113 programas presupuestarios consistían en mejoras en cuanto a resultados, lo que implicó la reorientación sustantiva de algunos programas (ver tabla 3).

Tabla 6. Cambios en la política programática de desarrollo social, 2010-2017

Tipo de Mejora	Corregir actividades o procesos del programa	Modificar apoyos del programa	Reorientar sustancialmente el programa	Adicionar o reubicar el programa	Suspender el programa	Total	
2010	Programas	19	22	71	-	1	113
	Participación relativa	16.8	19.5	62.8	-	0.9	100
2011	Programas ³	35	10	26	3	0	74
	Participación relativa	47.3	13.5	35.1	4.1	0	100
2012	Programas	39	7	48	8	0	102
	Participación relativa	38.2	6.9	47.1	7.8	0	100
2013	Programas	39	3	47	5	0	94
	Participación relativa	41.5	3.2	50	5.3	0	100
2014	Programas	17	4	41	1	0	63
	Participación relativa	27	6.3	65.1	1.6	0	100
2015	Programas	20	6	54	1	0	81
	Participación relativa	24.7	7.4	66.7	1.2	0	100
2016	Programas	28	5	55	8	0	96
	Participación relativa	29.2	5.2	57.3	8.3	0	100
2017	Programas	45	3	57	8	0	113
	Participación relativa	39.8	2.7	50.4	7.1	0	100

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del SSAS

NOTAS

¹ Con Información de los Diagnósticos de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008 y 2010.
² Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos a marzo de 2012.
³ En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron sus ASM, aunque ya no operaron en 2011.
⁴ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos entre septiembre de 2012 y marzo de 2013.
⁵ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos a marzo de 2014, correspondientes al ciclo 2013 - 2014.
⁶ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos a marzo de 2015, correspondientes al ciclo 2014 - 2015.
⁷ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos a marzo de 2016, correspondientes al ciclo 2015 - 2016.
⁸ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos a marzo de 2017, correspondientes al ciclo 2016 - 2017.
⁹ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos a marzo de 2018, correspondientes al ciclo 2017 - 2018.

Algunos ejemplos concretos del uso de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones coordinadas o llevadas a cabo por el CONEVAL en el proceso de planeación, monitoreo y evaluación son los siguientes:

Mejoras a la política de desarrollo social

- La Cámara de Diputados creó un catálogo de libre acceso con programas de desarrollo social de índole federal que es el Sistema de Información de Programas Sociales, aspecto retomado tanto en el Informe de la Evaluación 2008 como en la Evaluación Estratégica de Protección Social.
- En el documento Balance de la Cruzada nacional Contra el Hambre, se mencionó que "La definición de 'tratamiento' es poco precisa y no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada, ya que los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada. En ese sentido, no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de los programas en el marco de la estrategia", al respecto la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre en su Reporte de acciones del Programa Nacional Anual de Trabajo para el control, monitoreo y evaluación de la Cruzada contra el Hambre se indicó la necesidad de la diferencia entre la incorporación de nuevas familias de la población objetivo de la cruzada a los programas alimenticios y los beneficiarios del padrón activo de los programas sociales ya existentes.

Mejoras a programas de desarrollo social

- El programa Cinco Pasos para la Salud para Vivir Mejor fue creado con base en información sobre la obesidad como problema de salud pública.
- El Programa de Empleo Temporal se extendió a zonas urbanas con base en información sobre la insuficiencia en el crecimiento del empleo formal respecto al aumento del informal en zonas urbanas.
- El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes creó y fortaleció el Sistema Nacional de Control Escolar Migrante para contar con la información académica de los estudiantes y así evitar repetición y deserción.

- El ProÁrbol simplificó el proceso de pago de los apoyos para hacer más eficiente su operación.
- El Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas dio seguimiento al Sistema de Información Promajoven en todas las entidades federativas para incluir información sobre el tipo de escolaridad y la proporción de beneficiadas que transitan por las modalidades de escolaridad abierta, presencial o a distancia.
- Los programas de Desarrollo Humano de Oportunidades y Apoyo Alimentario determinaron como prioritario el objetivo de la implementación de sus componentes en las regiones más aisladas del país, consideraciones hechas en el Informe de *Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*.
- En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor, el cual concentró los programas de otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos; esto fue advertido en el *Informe de Avances y Retos de la Política Social en México 2012*, en el que se menciona la necesidad de transformar y generar diseños que hicieran más efectivos los programas de otorgamiento de microcréditos.
- El Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades modificó su estrategia operativa en zonas urbanas, al identificarse menores impactos que en zonas rurales.
- Programa Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), derivada de la evaluación de Procesos realizada por el CONEVAL en 2015, en donde se mencionó que "la organización de ferias o tianguis de proveedores por parte de los equipos de facilitadores de las Agencias de Desarrollo Regional PESA en puntos estratégicos también se identifica como una buena práctica que facilita la concurrencia de los beneficiarios para realizar su selección y negociación de precio y condiciones de entrega de parte de los oferentes de materiales, equipos y especies zootécnicas para la implementación de los proyectos", por lo que normó en las Reglas de Operación lo relativo a los tianguis de proveedores.

Mejoras a los mecanismos de rendición de cuentas

- Derivado de la información sobre la equidad y la incidencia redistributiva de los programas, se establecieron topes a las transferencias de los beneficiarios con mayor superficie de tierra del Procampo.
- En 2017 en la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía se recomendó la integración

de un padrón de población atendida para mejorar los mecanismos de focalización del programa, lo cual fue atendido por el Programa.

Mejoras al proceso presupuestario

- Sugerencias formuladas por el CONEVAL en la Evaluación Estratégica de Protección Social se incluyeron en la reforma hacendaria promulgada en 2013; entre otras, pueden mencionarse el esquema de pensión universal y la creación de un seguro de desempleo.
- En 2014, la Cámara de Diputados redefinió los criterios de la distribución presupuestaria del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, lo cual fue sugerido en la Evaluación Estratégica del Ramo 33.
- Para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, se retomó lo indicado en el documento de *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017*, para la fusión y eliminación de algunos programas presupuestarios, por ejemplo, el S266 Programa de Apoyos a Pequeños Productores y el S258 Programa de Productividad Rural, para conformar el Programa dirigido solo a pequeños productores.

Además de los logros antes mencionados, a consecuencia de la emisión de recomendaciones y generación de información para la toma de decisiones, diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, el Congreso de la Unión y los gobiernos estatales, entre otros actores, emprendieron acciones que conllevan la mejora de la política de desarrollo social del país. Actualmente, el CONEVAL realiza un ejercicio de identificación de dichas acciones y a la fecha se han documentado alrededor de mil relacionadas con temas como el fortalecimiento de acciones para erradicar la pobreza, la mejora del diseño de programas y políticas de desarrollo social, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y la creación de mejores instrumentos para el monitoreo y la evaluación.⁹²

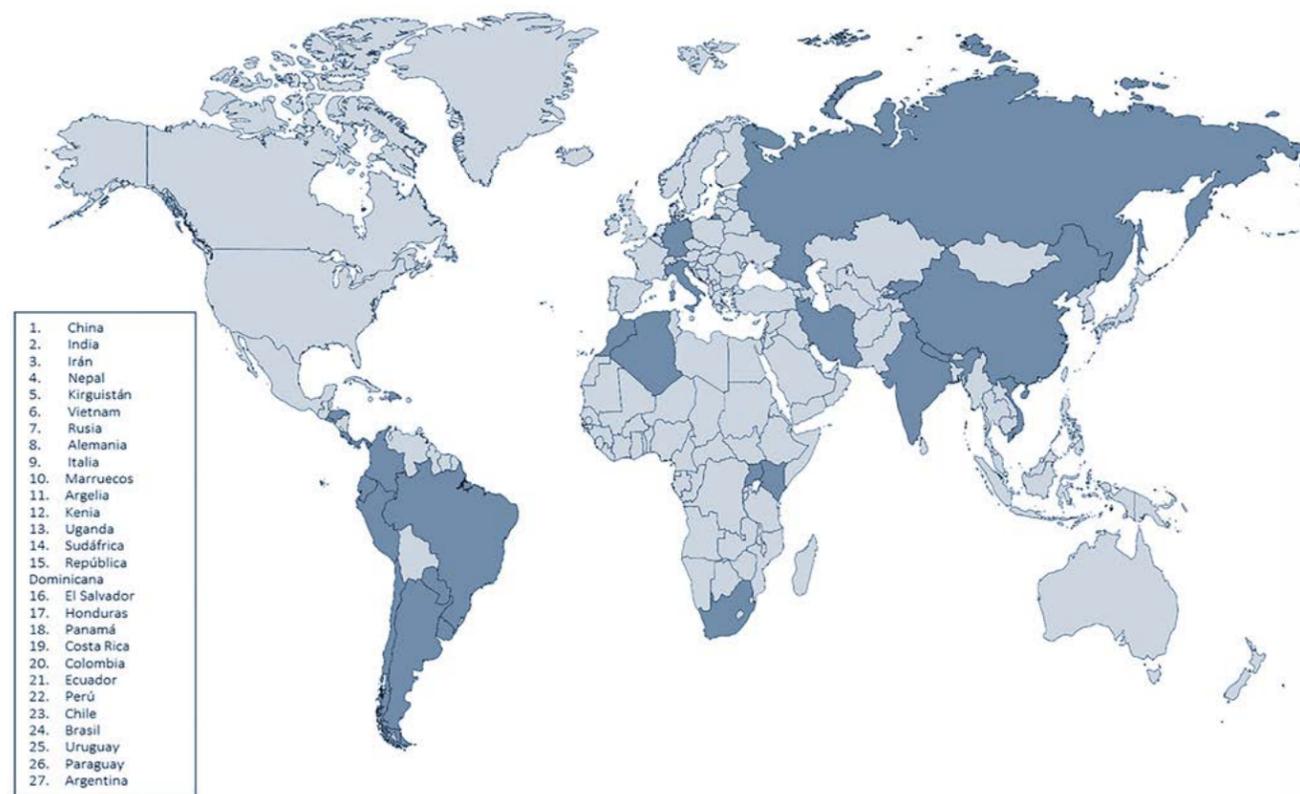
Otro logro es que el avance en materia de evaluación en México ha permitido identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en la integración de un sistema de evaluación nacional que pueden ser aplicadas

⁹² Al respecto se recomienda consultar el documento de Memoria de la contribución del CONEVAL a la mejora de la política estatal de desarrollo social 2007-2018 disponible en la página de internet del Consejo www.coneval.org.mx.

en otros países. En ese sentido, el trabajo del CONEVAL ha tenido reconocimiento tanto en el ámbito nacional como internacional. Como consecuencia, 27 países de diversas regiones en el mundo han mostrado interés en tener ejercicios de cooperación para aprender de la experiencia mexicana e intercambiar puntos de vista en la materia.

Los países con los que se ha tenido diversos intercambios a lo largo de la historia de CONEVAL se muestran en el mapa 2.

Mapa 2. Cooperación internacional en materia de evaluación.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del SSAS

La evidencia detectada sobre el uso que se ha dado de la información generada por el CONEVAL en la mejora de la política social, alguna ya mencionada anteriormente, no solo de actores clave sino también de la sociedad civil, academia, organismos internacionales y medios de comunicación, se sistematiza en el documento Mejoras de desempeño derivadas de la labor del CONEVAL 2006-2013 el cual se encuentra en la página de internet para consulta pública.⁹³

RETOS DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Uno de los retos más importantes que enfrenta el Sistema de Monitoreo y Evaluación es seguir avanzando en la institucionalización del proceso mediante el cual se utilizan los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones para el diseño de programas, su implementación y asignación presupuestaria. Si bien ya existen algunos procedimientos e instrumentos dirigidos a este fin, aún hace falta lograr que las evaluaciones se constituyan en un insumo relevante, permanente e ineludible para la política pública en todas las entidades y dependencias de la administración pública federal.

También es importante fomentar la actualización periódica de los diagnósticos en los que se basa la intervención de los programas. Esto debe efectuarse utilizando los datos más recientes disponibles y consultando a especialistas nacionales e internacionales.

Asimismo, es relevante avanzar en la construcción de mejores insumos de planeación operativa, tal como un padrón único de beneficiarios que, además, contribuyan a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Adicionalmente, es necesaria la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y los ayuntamientos. Estos sistemas deberían contener rasgos mínimos indispensables como diagnósticos en los que se cuantifique la problemática a la que se dirigen y se justifique

⁹³ Para consulta del documento referido, ver: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Usode-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>

la creación de nuevos programas, documentos normativos (reglas de operación, por ejemplo) para orientar su operación, matrices de indicadores para resultados, padrones de beneficiarios y evaluaciones externas realizadas por especialistas.

El papel del CONEVAL dentro de estos retos es fortalecer la coordinación con otras entidades gubernamentales, al buscar una mayor complementariedad de sus acciones, y con otros órdenes de gobierno para hacer más eficiente el Sistema de Evaluación y Monitoreo. Asimismo, reforzar los mecanismos que faciliten el puente de comunicación entre los productos generados por el CONEVAL y los tomadores de decisión (Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013, pp. 10-12 y 146).

El sistema de monitoreo y evaluación ha sido un motor del proceso democrático, por ello es importante seguir construyendo ejercicios que permiten generar información relevante para la toma de decisiones y, al mismo tiempo, para la transparencia y rendición de cuentas. Resulta igualmente imperativo, involucrar a la ciudadanía en la consolidación del proceso democrático, a través igualmente de brindarle información que le permita exigir mecanismos eficientes y transparentes en el uso de los recursos públicos, pero sobre todo en la mejora en el ejercicio de sus derechos sociales a través de la implementación de políticas de desarrollo social de carácter inclusivo y con enfoque de derechos. Un último reto que debe resaltarse es que el sistema nacional de monitoreo y evaluación nacional debe considerar no solo el poder ejecutivo, sino también los otros poderes que integran la democracia mexicana. Es decir, se debe seguir avanzando en la construcción y el fortalecimiento del sistema de evaluación en el poder legislativo y judicial. Con el que sea posible generar evidencia para la mejora de las acciones implementadas en estos ámbitos.

- Castro, Manuel Fernando *et al.* (2009). *El sistema de M&E de México: un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington: Banco Mundial, serie de Documentos de Trabajo DCE, núm. 20.
- Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (2005). *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*. México: Sedesol, Cuadernos de Desarrollo Humano 26.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (2012). El Progreso como respuesta a la crisis de 1994, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (colaboradores.). *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México, DF: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.
- Escobar, Agustín (2001). The Progreso programme and social change in rural Mexico, en Louise Haagh y Camilla T. Helgo (eds.). *Social policy reform and market governance in Latin America* (pp. 219-241). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Feinstein, Osvaldo y Gonzalo Hernández Licona (2008). *El papel de la evaluación en México. Logros, desafíos y oportunidades. Calidad del gasto público*. Washington: Banco Mundial, nota núm. 2.
- Franco, Rolando (1995). *Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, documento LC/R.1575.
- Hernández Licona, Gonzalo (2008). Evaluación de la política social: un cambio institucional en México, en CLAD (ed.). *XIII Congreso sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires. Consultado el 13 de septiembre de 2010 en [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ka0dPzKuzbEJ:www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf+Hern%C3%A1ndez+Licona,+G.+\(2008\).+Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Social:+un+cambio+institucional+en+M%C3%A9xico.+In+CLAD+\(Ed.\)+XIII+Congreso+sobre+la+Reforma+del+Estado+y+de+la+Administraci%C3%B3n+P%C3%BAblica.+Buenos+Aires&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEEShdero5JMAr272Qco53e8xUwL0zSbm3zgD51yp6Uc763xePjfkK8hMvEwE0QAYEA-FWsXwnLoREDdZuaV6u7puwoqoGb5eikkUGRR0o62sRjsQlbJ1zp9ff8udWqk0BFGAUTWmHr&sig=AHIEtbR6ZqrGdVES0oGX9iTKxLVjfoJFw](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ka0dPzKuzbEJ:www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf+Hern%C3%A1ndez+Licona,+G.+(2008).+Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Social:+un+cambio+institucional+en+M%C3%A9xico.+In+CLAD+(Ed.)+XIII+Congreso+sobre+la+Reforma+del+Estado+y+de+la+Administraci%C3%B3n+P%C3%BAblica.+Buenos+Aires&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEEShdero5JMAr272Qco53e8xUwL0zSbm3zgD51yp6Uc763xePjfkK8hMvEwE0QAYEA-FWsXwnLoREDdZuaV6u7puwoqoGb5eikkUGRR0o62sRjsQlbJ1zp9ff8udWqk0BFGAUTWmHr&sig=AHIEtbR6ZqrGdVES0oGX9iTKxLVjfoJFw)
- Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2013). *Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Consultado el 15 de agosto de 2014 en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf
- Levy, Santiago (1994). La pobreza en México, en Félix Vélez (comp.). *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla* (pp. 15-112). México: ITAM/FCE.
- Ordóñez, Gerardo (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/Sedesol-Oportunidades.
- Valencia, Enrique (2000). Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales, en Valencia, Gendreau y Tepechin (coords.). *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO.

ÍNDICE DE VÍNCULOS

Actividad de evaluación	Vínculo a la actividad
Buenas Prácticas 2009-2010	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2009.aspx
Buenas Prácticas 2010-2011	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2010.aspx
Buenas Prácticas 2011-2012	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2011.aspx
Buenas Prácticas 2012-2013	http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Buenas-Practicas-2012.aspx
Buenas Prácticas 2013-2014	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2013-2014.aspx
Diagnóstico de programas nuevos	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx
Evaluación de consistencia y resultados	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx
Evaluación de diseño	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx
Evaluación de procesos	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
Evaluación de procesos del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) 2012	http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEDATU/EPR_PROMUSAG.zip
Evaluación de procesos del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) 2012	http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEDESOL/EPR_PEI.zip
Evaluación de procesos del Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven) 2012	http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEP/EPR_PROMAJOVEN.zip
Evaluación específica	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Index-Evaluaciones-Especificas.aspx

Actividad de evaluación	Vínculo a la actividad
Evaluación específica de desempeño	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx
Evaluación complementaria	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx
Evaluación de impacto	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx
Evaluación estratégica	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_estragetica.aspx
Fichas de monitoreo, 2012-2013	http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/ficha_monitoreo.aspx
Fichas de monitoreo y evaluación, 2013-2014	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Ficha_Monitoreo_Evaluaci%C3%B3n.aspx
Fichas narrativas 2010-2011	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Fichas-Narrativas-EED.aspx
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social	https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2013.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2012.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2011.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2010.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2009	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2009.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2008.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2007	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2007.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2006	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2006.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2005	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2005.zip

Actividad de evaluación	Vínculo a la actividad
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2004	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2004.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social	https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2012	http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Archivos_Estados/INVENTARIO_ESTATAL_CONEVAL_2012.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2011	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Archivos_Estados/INVENTARIO_ESTATAL_CONEVAL_2011.zip
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010	http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Archivos_Estados/INVENTARIO_ESTATAL_CONEVAL_2010.zip
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx
Mecanismo 2011	https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf
Mecanismo 2010	https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Seguimiento_a_aspectos_susceptibles_de_mejora_2010.pdf
Mecanismo 2008	https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_segui_miento_291008.pdf
Resumen del desempeño de los programas, 2007-2013	http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_FM-2013_2014.aspx http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_FM_2012_2013.aspx https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_EED_2012_2013.aspx https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_ECR_2011_2012.aspx https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_EED_2010_2011.aspx https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_EED_2009_2010.aspx https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_EED_2008_2009.aspx https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Valoracion_ECR_2007_2008.aspx



Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018

México es un país que busca consolidar la democracia y la rendición de cuentas. Con esa visión, y cumpliendo a cabalidad el mandato con el que fue creado el CONEVAL ha diseñado, impulsado y sistematizado instrumentos y acciones que, en su conjunto, integran el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El objetivo es producir información de calidad y objetiva que sirva para tomar mejores decisiones en política pública y para que el ciudadano cuente con instrumentos que apoyen la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental.

En México se tiene información valiosa desde hace unos años; los estudios y las evaluaciones de programas y políticas sociales que el CONEVAL ha coordinado, así como la medición de la pobreza, dan cuenta de la evolución y la situación que guarda la política de desarrollo social en el país. En estas Memorias sobre el Sistema de Evaluación y Monitoreo en México, el lector encontrará el camino, no sin dificultades, que se ha recorrido en la construcción de una cultura de la evaluación, así como los principales resultados de estos primeros ocho años de trabajo constante y comprometido con la ciudadanía y la democracia que ha desempeñado el CONEVAL.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur 810,
Col Del Valle, Del. Benito Juárez,
CP 03100, Ciudad de México
www.coneval.gob.mx



Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx