

Opinión institucional del CONEVAL

Evaluación Externa 2018

Revisión entre pares

Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) –
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Tabla de contenido

Motivación	3
Comentarios generales.....	4
Opinión Institucional a las áreas de oportunidad identificadas	5
Referencias	15

Evaluación Externa 2018

Revisión entre pares: Agencia Alemana para la Cooperación Internacional - CONNEVAL

Motivación

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONNEVAL) asume que para mejorar hay que evaluar. En este sentido, el CONNEVAL se sometió, por tercera ocasión¹, a un ejercicio de evaluación externa que se desarrolló en el marco del Memorando de Entendimiento entre la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y el CONNEVAL, firmado el 27 de octubre de 2016. El equipo de evaluación estuvo conformado por el director de la Unidad de Evaluación (UE) de GIZ, con sede en Alemania, el Dr. Ricardo Gómez; la Jefa de Sección de la UE de GIZ, la Dra. Annette Backhaus y el consultor externo, el Dr. Michael Bamberger, experto del Banco Mundial. Asimismo, se desarrollaron análisis específicos por parte del Dr. Guillermo Cejudo y del Mtro. Francisco Abarca del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

El análisis se realizó entre octubre de 2018 y mayo de 2019, el cual consistió en la valoración de los siguientes aspectos: (1) Análisis de factores externos que influyen en el desempeño del CONNEVAL; (2) evaluación del desempeño organizacional del CONNEVAL que comprendió un análisis acerca del diseño institucional, los procesos y la planeación estratégica y, (3) análisis de evaluaciones coordinadas por el CONNEVAL.

De esta manera, a través de los hallazgos de este ejercicio, el CONNEVAL cuenta con elementos que permiten identificar áreas de oportunidad que propician el fortalecimiento de la implementación de sus procesos y estrategias con el fin de potenciar el logro de resultados.

¹ Las evaluaciones externas realizadas al CONNEVAL se pueden consultar en: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Evaluaciones-y-auditorias-externas-al-CONNEVAL-.aspx>

Comentarios generales

Los principales hallazgos, de la evaluación externa identificados por el equipo evaluador, muestran un balance entre las fortalezas y áreas de mejora detectadas al interior del CONEVAL. Ante dicho ejercicio de evaluación, el Consejo puede seguir mejorando su desempeño

Como principales fortalezas, la GIZ identificó la relevancia, efectividad, eficiencia y capacidad organizacional del CONEVAL. El equipo evaluador clasificó a la Institución como funcional y a la altura de su mandato legal y de sus responsabilidades técnico-administrativas, además de contar con prestigio nacional e internacional.

La evaluación externa coincidió que el punto medular del CONEVAL es el fomento del uso de la información que genera, como lo establece la Planeación Institucional 2018-2026 del CONEVAL². Sin embargo, con el fin de continuar como una institución a la vanguardia de la evaluación, la GIZ apunta que existen oportunidades de mejora.

Entre los retos, la GIZ precisó la necesidad de implementar mecanismos para incrementar el uso y la influencia de la información generada, así como crear una marca estratégica para las evaluaciones; ampliar la cobertura de las evaluaciones en la administración pública de México; apoyar el desarrollo del mercado de servicios de evaluación, sin sustituir a los actores clave en responsabilidades y roles; destinar esfuerzos para identificar y satisfacer mejor las necesidades de los tomadores de decisión; entre otras recomendaciones.

El CONEVAL coincide, en general, con los retos identificados y los asumirá para potenciar la acción de la institución. Sin embargo, se precisa lo siguiente:

- La evaluación externa abarcó una valoración integral de la institución, que consistió en un análisis general de los instrumentos y productos específicos generados por el CONEVAL. Entre las acciones de mejora sugeridas por la GIZ,

² Los documentos de la Planeación Institucional del CONEVAL se encuentran contenidos en: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/PlaneacionInstitucional/Paginas/PlaneacionInstitucional.aspx>

CONEVAL ya ha implementado algunas y algunas otras se encuentran en proceso de maduración.

- Los aspectos de mejora referidos a los cambios en el marco legal en materia de monitoreo y evaluación se encuentran fuera del margen de acción, de acuerdo con las atribuciones del Consejo. La formulación de creación o modificación de leyes es una atribución específica del poder legislativo y de algunas dependencias con dicha facultad.

A continuación, se presenta de manera específica la opinión institucional del CONEVAL ante los hallazgos identificados por el equipo evaluador.

Opinión Institucional a las áreas de oportunidad identificadas

1. **Elaborar una estrategia para mejorar el uso y la influencia de la información del CONEVAL.**

El equipo evaluador señaló la necesidad de elaborar una estrategia adicional a las medidas ya previstas en la planeación institucional del CONEVAL. Lo anterior, para potenciar el uso de la información generada por el Consejo, en alcances y demanda de la información, como en diseño de documentos. También, se sugiere involucrar a los tomadores de decisión en el proceso de evaluación para influir en el uso de la información.

En la búsqueda por mejorar los programas y acciones públicas de manera continua, el CONEVAL emite desde 2008, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Mecanismo, que impulsa el uso de los resultados de las evaluaciones, para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM) derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública (Mecanismo)³. El análisis y selección de los ASM recae en las unidades

³ Los Informes de Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social se pueden consultar en:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Informe-de-seguimiento-asm-2018-2019.aspx>

responsables, las unidades de evaluación y las de programación y presupuesto, así como cualquier otra unidad que sugiera la dependencia o entidad; la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de su respectiva coordinación, dan seguimiento hasta su cumplimiento.

Por otro lado, desde 2013, el CONEVAL realiza ejercicios anuales para conocer la satisfacción de los usuarios de su información con la intención de profundizar en el conocimiento de la población objetivo y generar información de utilidad.

Además, a partir de identificar la población objetivo, a quien va dirigida la información, se han diversificado las presentaciones de los productos. A continuación, se presentan los siguientes ejemplos:

- El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2018⁴ cuenta con una versión interactiva que ofrece, a los tomadores de decisión y ciudadanía en general, un resumen a fin de transmitir los hallazgos y recomendaciones de manera sintética.
- Anualmente se genera el documento Consideraciones para el Proceso Presupuestario⁵, el cual sintetiza los resultados de los programas sociales y con ello facilita la toma de decisiones respecto a la asignación presupuestaria a los legisladores.
- Los estudios diagnósticos de derechos sociales⁶ cuentan con una versión extensa del análisis además de un resumen ejecutivo, el cual brinda a los diseñadores de políticas públicas información, así como los retos más importantes identificados a fin de dar cumplimiento al ejercicio de los derechos sociales.

⁴ Las versiones del IEPDS 2018 se pueden consultar en:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

⁵ La información para el proceso presupuestario por ejercicio fiscal se encuentra en:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IPP.aspx>

⁶ Las versiones se pueden consultar en el siguiente enlace:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Estudios-sobre-derechos-sociales.aspx>

- Para la ciudadanía se han generado infografías⁷ que sintetizan cómo la información que genera el CONEVAL ha contribuido a mejorar las acciones, políticas y programas sociales. Lo cual enmarca el beneficio de la toma de decisiones basada en evidencia.

A pesar de lo anterior, el Consejo reconoce la necesidad de continuar indagando sobre acciones que potencialicen el uso de la información para cada grupo de usuarios finales, identificar a las poblaciones objetivo y demás actores. Por tanto, el CONEVAL continuará emprendiendo diversas acciones diferenciadas con la intención de fomentar el uso de la información de acuerdo con el usuario.

2. Crear una marca estratégica para las evaluaciones en analogía a la metodología de medición de la pobreza.

El equipo evaluador subrayó la necesidad de establecer una marca estratégica en evaluación basada en las metodologías con las que cuenta e incorporando las necesidades presentes y futuras del país.

El CONEVAL, institución líder en monitoreo y evaluación en México y en América Latina, ha generado y puesto a disposición de los interesados un modelo de sistema de monitoreo y evaluación, así como de sus instrumentos, lo cual permite valorar un programa o política social en diferentes momentos de maduración.

En ese sentido, el Consejo reconoce la relevancia del aprendizaje continuo, por lo que, adicional a las metodologías con las que ya cuenta, analizará la factibilidad de diseñar una marca para las evaluaciones, a partir del horizonte de monitoreo y evaluación.

⁷ Para consultar los casos emblemáticos del uso de la información del CONEVAL:
<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Casos-emblematicos.aspx>

3. Fortalecer los procesos internos del CONEVAL para la detección de necesidades de información.

El equipo evaluador recomendó fortalecer la imagen del CONEVAL como una institución proveedora de información para diferentes públicos mediante el fortalecimiento de procesos transversales en la institución que permitan detectar necesidades de información en los diferentes grupos meta; implementar recursos necesarios para mejorar competencias de análisis; así como robustecer la capacidad del CONEVAL para evaluar políticas públicas.

Al respecto, y con el fin de fortalecer la imagen del CONEVAL como proveedora de información, en la Planeación Institucional 2018-2026 se establecieron las Estrategias “*Vincular al Consejo con actores nacionales e internacionales*” y “*Divulgar los productos del CONEVAL para fomentar el uso de la información*”. Ambas estrategias proponen una comunicación y difusión de la información del Consejo de manera clara, accesible y sostenida con servidores públicos de los poderes Legislativo y Ejecutivo en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Como área de oportunidad, el CONEVAL considerará en sus procesos sustantivos y adjetivos mecanismos de detección de necesidades de información, diferenciados por poblaciones objetivo y demás usuarios, como: un diagnóstico de la demanda de información del CONEVAL, cuestionarios de satisfacción sobre los productos hacia los usuarios finales y entrevistas con tomadores de decisión.

4. Promover reformas al marco legal y normativo actual del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME).

El equipo evaluador propuso analizar la factibilidad de promover reformas al marco legal y normativo actual del SME, así como una ley única que fortalezca la independencia del CONEVAL.

El CONEVAL se encuentra regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Reglamento de la LGDS y el Decreto que regula al CONEVAL. Además, el actual marco

normativo del SME en México vincula diversas leyes como: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) con los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación (PAE) y el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM) derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

Las modificaciones de las leyes antes señalada quedan fuera del ámbito de acción del CONNEVAL, dado que esta es una atribución exclusiva del Congreso y algunas instituciones del Ejecutivo Federal. No obstante, el CONNEVAL ha realizado esfuerzos por establecer sinergias con los involucrados en la Política de Desarrollo Social del país, como la SHCP, a fin de fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño en el país. En ese sentido, el CONNEVAL ha impulsado el incorporar elementos de manera anual en el PAE, que contribuyan a la transparencia y rendición de cuentas a nivel federal y estatal.

5. Promover la ampliación de la cobertura de las evaluaciones en la APF.

Para promover la cobertura de las evaluaciones en México, la GIZ sugirió verificar la conveniencia de conferir atribuciones evaluativas de la SHCP al CONNEVAL, principalmente en lo que se refiere a la evaluación sistemática de las Aportaciones Federales para entidades federativas y del Ramo 33.

Al respecto, se precisa que, de acuerdo con la normativa actual, los programas y acciones de desarrollo social son evaluados por el CONNEVAL, mientras que la evaluación de los programas y acciones no sociales le corresponden a la SHCP.

Conferir atribuciones al CONNEVAL requiere de modificaciones al marco jurídico, y el Consejo no cuenta con atribuciones para promoverlas. Sin embargo, el CONNEVAL, como un aspecto de mejora, emitirá una guía para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, la cual permitirá establecer criterios para el monitoreo y evaluación de los fondos que integran el

Ramo 33, lo que contribuirá a la eficacia en la asignación de recursos en las entidades federativas y municipios del país.

6. Apoyar el fortalecimiento y desarrollo del mercado de servicios de evaluación.

El equipo evaluador recomendó formular requerimientos metodológicos y promoverlos entre los evaluadores a mediano y largo plazo, con el fin de profesionalizar el mercado de servicio de evaluación; aumentar las capacidades de evaluadores, y establecer estándares de calidad para las evaluaciones para los ofertantes y demandantes de servicios de evaluación.

En este sentido, el CONEVAL ya brinda a los evaluadores un marco de referencia sobre los requerimientos metodológicos, ya que los Términos de Referencia por tipo de evaluación son públicos⁸, lo cual garantiza que exista un estándar para el desarrollo de la evaluación. Además, para los estándares de calidad, el Consejo publicó en 2019 la tercera edición del documento Calidad de las Evaluaciones⁹, el cual considera los elementos institucionales y metodológicos que posee el CONEVAL para salvaguardar la calidad de las evaluaciones.

En paralelo, el CONEVAL ha incorporado como parte de sus acciones la formación o capacitación de evaluadores. Se ha fortalecido la cultura del monitoreo y la evaluación a través de la realización de eventos nacionales e internacionales como foros, seminarios y talleres con evaluadores que sirven de intercambio para exponer metodologías actuales y requerimientos

⁸ Los Modelo de Términos de Referencia para las Evaluación de Consistencia y Resultados; la Evaluación Específica de Desempeño y Evaluación de Procesos vigentes se encuentran en los siguientes enlaces:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

⁹ El documento Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos se puede consultar en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Calidad_evaluaciones.aspx#:~:text=La%20tercera%20edici%C3%B3n%20del%20documento,orientar%20la%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20hacia

metodológicos en el mediano y largo plazo, lo cual continuará realizando como parte de su programa de trabajo.

A fin de continuar impulsando el desarrollo del mercado de evaluaciones, el CONEVAL buscará fortalecer los vínculos de colaboración con universidades o centros de evaluación con la finalidad de ampliar el mercado y capacidades de los evaluadores, al igual que promover los marcos de referencia que garanticen estándares de calidad en la evaluación.

7. Vincularse con tomadores decisión a nivel político para identificar y satisfacer necesidades.

En este punto, la GIZ recomienda efectuar periódicamente mesas de diálogo con los actores políticos de desarrollo social más relevantes, así como analizar la introducción y/o reforzamiento de mecanismos de retroalimentación desde los tomadores de decisión hacia el CONEVAL, por ejemplo, con la interacción entre los miembros de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL y actores políticos. En ese mismo sentido, el equipo evaluador sugiere impulsar la vinculación entre la Comisión Nacional de Desarrollo Social y los órganos colegiados del Consejo.

El Consejo anualmente busca espacios tanto en el Ejecutivo Federal como en el Poder Legislativo para presentar a los actores políticos los productos agregados de la política de desarrollo social como los resultados de la medición de la pobreza, el Informe de Evaluación y las Consideraciones para el proceso presupuestario.

El CONEVAL en su labor de fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia de los actores políticos, profundizará la identificación de necesidades de información, a través de encuestas y entrevistas, entre los integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) y de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), entre legisladores del Congreso de la Unión y Congresos locales, así como de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que se encuentren vinculados a temas de desarrollo social. En este sentido, para fortalecer los requerimientos con la generación de información, se

buscará la vinculación con los Centros de Estudios del Congreso de la Unión y los Congresos locales, a fin de familiarizar a los legisladores con los productos del CONEVAL y el uso que le pueden dar a esta información para sustentar sus propuestas de iniciativas de Ley.

8. Analizar posibles “vacíos” en la gestión del proceso de evaluación.

El equipo evaluador de la GIZ subrayó dar seguimiento al cumplimiento de los estándares de calidad para las evaluaciones, de igual forma de los lineamientos metodológicos para el diseño de las evaluaciones. Además, sugirió orientar evaluaciones con perspectiva de género, derechos humanos, distribución del ingreso, Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otras aproximaciones.

Al respecto, el CONEVAL identificó diversos productos que promueven los estándares de calidad para las evaluaciones¹⁰, los códigos de conducta para los ofertantes y demandantes de servicios de evaluación, así como los lineamientos metodológicos para el diseño de las evaluaciones¹¹. Una vez realizada la selección de productos que promueven los estándares de calidad para las evaluaciones, se realizará una estrategia de difusión.

Además, el CONEVAL continúa con la atención de criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación relacionados con evaluaciones que contemplen enfoques transversales, al igual que con el análisis de la información derivada de la planeación nacional en evaluaciones por sectores y temática social.

En cuanto a orientar las evaluaciones hacia ciertos temas, el CONEVAL transita hacia el estudio de los derechos sociales, el análisis de brechas en los derechos sociales y en materia de género, con la finalidad de brindar información sobre los retos que presenta el país para el acceso efectivo de los derechos sociales.

¹⁰ La tercera edición del documento *Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos* se encuentra disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Calidad_evaluaciones.aspx

¹¹ Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>

Asimismo, en 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la actualización conforme a los nuevos criterios que marca la Ley General de Desarrollo Social, el cual tiene perspectiva de acceso efectivo a derechos¹².

9. Rediseñar aspectos del SME en el ámbito de responsabilidad del CONEVAL.

El equipo evaluador sugirió clarificar los elementos del sistema de monitoreo y evaluación orientados a la planificación de programas a través de promover una mayor participación activa de los tomadores de decisión política y de los usuarios de la información de alto nivel jerárquico en el proceso de monitoreo y evaluación; clarificar las funciones de los actores más relevantes del sistema; finalmente, intensificar el uso de enfoques participativos en el proceso de evaluación para captar de forma sistemática las experiencias, expectativas y opiniones de los beneficiarios.

En esa lógica, el SME en México se encuentra institucionalizado mediante una base legal y normativa robusta que define mandatos y atribuciones para los actores del sistema, establecidos en los Lineamientos Generales de Evaluación, el Programa Anual de Evaluación, los Lineamientos para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y en los Términos de Referencia de las evaluaciones. De esta forma, se señala que el CONEVAL no cuenta con la facultad para promover cambios en sus funciones de actuación y coordinación de los actores del SME.

En lo que respecta al uso de enfoques participativos, el CONEVAL ha propuesto efectuar periódicamente estudios de medición de los tomadores de decisión sobre la información que se genere. Los estudios se diseñan para captar expectativas y experiencias de los grupos meta del Consejo, de igual forma se propone incentivar la participación de los actores en el proceso de monitoreo y evaluación.

¹² Texto vigente de la LGDS que incluye los decretos de reforma del 22 de junio de 2018: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

10. Elaborar un plan de acción de nuevas metodologías y diseños de evaluación.

Con la finalidad de reforzar las metodologías aplicadas por el CONEVAL en las distintas fases del proceso de evaluación, la GIZ identificó la necesidad de fortalecer el uso de la teoría de cambio, reforzar el análisis de datos y de investigaciones para el monitoreo y evaluaciones de políticas y programas, así como el uso de métodos mixtos de evaluación.

Desde 2007 el CONEVAL ha emprendido diversas acciones para vincular al Consejo con otros entes a nivel nacional e internacional, a fin de compartir experiencia y conocimiento en los temas de su atribución. Un ejemplo, es el desarrollo de evaluaciones cualitativas a programas como un instrumento complementario al conocimiento de los programas y políticas dando pie a la innovación.

No obstante, el CONEVAL, comprometido con la innovación, realizará un estudio comparativo a nivel internacional sobre organismos equivalentes a nivel internacional, con la finalidad de identificar nuevas metodologías que aporten al conocimiento de los programas, políticas y acciones de desarrollo social.

Referencias

- Abarca Guzmán, F. (2018). Análisis de la calidad de las evaluaciones del CONEVAL (Tech.). México, Ciudad de México: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Planeación Institucional 2018-2026. Ciudad de México: CONEVAL, 2017
- *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* Evaluación Externa – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México. Informe de Evaluación – Parte I: Informe Principal
- Investigaciones sociales, políticas y de opinión pública S.A. de C.V. (2018). Evaluación Externa al CONEVAL: Encuesta online a usuarios. México, Ciudad de México: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*.