

IV SEMINARIO DE POBREZA, MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2018 - MEMORIAS

CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar



**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 en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:

www.coneval.org.mx

IV SEMINARIO DE POBREZA, MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2018 - MEMORIAS

coneval
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

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

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

* <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/OrganoGobierno/Paginas/Comision-Ejecutiva.aspx>

Equipo técnico

Édgar A. Martínez Mendoza
Nereida Hernández Reyes
Ana Paulina González Arroyo
Estefanía Bautista Rivera

*IV Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas, 2018
Memorias*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP.03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *IV Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas, 2018. Memorias.* Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	4
PRESENTACIÓN	5
Diagnóstico del desarrollo social en México	6
Uso de la medición de la pobreza para generar políticas sociales.....	9
La relevancia de plantear indicadores para la toma de decisiones	13
Registros administrativos.....	16
La práctica evaluadora en los municipios.....	20
Decálogo para comunicar efectivamente.....	24
Factores que influyen en el éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación estatales.....	26
Gestión de la evidencia para asegurar el uso de las evaluaciones.....	29
Decisiones para hacer evaluaciones.....	32
¿Cómo desarrollar capacidades burocráticas para la sostenibilidad de un sistema de monitoreo y evaluación?	35

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece el invaluable apoyo de los expertos Jonathan Heath, Carole Schmitz, Octavio Chávez Alzaga, Carlos Puig, Mario Campos, Laura Flamand, Juan Cruz Olmeda, Aníbal Velásquez, José Luis Osuna, Ernesto Velasco, José Ángel Mejía Martínez y Marciano Cruz Ángeles, quienes participaron como conferenciantes en el IV Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas, 2018. En este documento se recopilan las principales ideas que se presentaron durante el seminario, con el propósito de contribuir a mejorar las capacidades de los gobiernos estatales en la materia.

PRESENTACIÓN

Los gobiernos locales han logrado avances en la creación de herramientas que mejoran la política social y los sistemas de monitoreo y evaluación; sin embargo, hay retos pendientes en la materia. El primer reto es, cómo diseñar e implementar políticas de desarrollo social basadas en evidencia; el segundo, cómo garantizar la sostenibilidad y eficacia de los sistemas de monitoreo y evaluación; por último, el tercer reto, se refiere a cómo aprovechar y utilizar la información propia para mejorar el desempeño gubernamental.

En septiembre de 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Social (CONEVAL) organizó el IV Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas con el objetivo de exponer y debatir los avances y retos de la política social y de los sistemas de monitoreo y evaluación en los gobiernos locales. Las conferencias fueron dictadas por expertos nacionales e internacionales.

En este documento se recopilan las principales ideas expuestas por los participantes. Con esto, el CONEVAL busca generar información que permita mejorar las capacidades de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas de desarrollo social, así como monitorear y evaluar sus resultados.

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo
CONEVAL

Diagnóstico del desarrollo social en México



Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo del CONEVAL*

*En el periodo en el que se llevó a cabo el seminario.

LOS RECURSOS PÚBLICOS

con los que opera toda la política pública provienen de las contribuciones ciudadanas. Esto implica que los gobiernos deben rendir cuentas de sus actos. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados, con transparencia y veracidad, sobre el destino de los recursos y los resultados obtenidos, una de las formas para rendir cuentas es la evaluación.

La evaluación de la política pública es una herramienta para promover, mostrar y mejorar la efectividad de las intervenciones públicas. La evaluación determina si la implementación de alguna acción gubernamental está obteniendo resultados. En este sentido, la Federación y las entidades federativas han avanzado en la profesionalización de la evaluación en los últimos diez años, lo cual, sin duda, ha contribuido al constante mejoramiento de la política pública.

Uno de los retos que se enfrenta en política pública es lograr una mejor coordinación entre los actores en un contexto de diversidad política. Al respecto, se puede afirmar que, cuando existe consenso sobre los objetivos que se intentan alcanzar, es probable que surja una coordinación óptima en la política de desarrollo social. El combate a la pobreza puede fungir como ese objetivo común.

La pobreza como objetivo común favorece una mejor coordinación debido a la claridad en su definición y medición. Por un lado, la Ley General de Desarrollo Social ha provisto criterios concisos para definir y medir qué es la pobreza. Por otro, el CONEVAL ha definido indicadores claros que per-

miten a todos los actores replicar la metodología. En concreto, la medición de la pobreza multidimensional suscita un consenso en la materia, una coordinación entre los actores clave y, por ende, facilita el cumplimiento de los objetivos.

La medición de la pobreza es una guía importante para la política pública. De esa metodología, surgen las seis carencias sociales —relativas al rezago educativo, servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación— que han servido para definir objetivos de política pública a nivel federal y estatal. No obstante, un desafío de primer orden en el combate a la pobreza es incrementar el poder adquisitivo de las personas.

La evaluación de la política pública es una herramienta para promover, mostrar y mejorar la efectividad de las intervenciones públicas. La evaluación determina si la implementación de alguna acción gubernamental está obteniendo resultados.

La evaluación podrá ofrecer un conjunto de sugerencias, información y evidencia para que los gobernantes puedan tomar decisiones más acertadas. Por el contrario, no reconocer que existe un componente político en el hacer política pública sería desconocer la realidad.

En este contexto, la pluralidad política puede ser un reto y, al mismo tiempo, un contrapeso para alcanzar los objetivos planteados. Si bien el avance en desarrollo social requiere coordinación política entre los tres órdenes de gobierno a partir de las prioridades nacionales, como es la pobreza, la pluralidad propicia la existencia de mecanismos de fiscalización, auditoría y evaluación que, de manera conjunta, impulsan mejores resultados. La evaluación, como contrapeso político, debe brindar información para mejorar la política pública.

Para ello, es indispensable reconocer los incentivos políticos inherentes a la democracia. De esta manera, la evaluación podrá ofrecer un conjunto de sugerencias, información y evidencia para que los gobernantes puedan tomar decisiones más acertadas. Por el contrario, no reconocer que existe un componente político en el hacer política pública sería desconocer la realidad. Por lo tanto, desde la evaluación se debe tomar en cuenta la realidad política para garantizar el uso de información técnica.

En este sentido, planeadores y evaluadores deben tener una visión más ambiciosa sobre la política social. Esto implica orientar el desarrollo social

a dar acceso efectivo a los derechos sociales, que son centro de la Constitución y de la Ley General de Desarrollo Social; fortalecer los instrumentos que contribuyen para obtener información sobre la efectividad de las políticas; hacer de la evaluación un mecanismo de mejora, de transparencia y rendición de cuentas; y asegurar el uso oportuno de la evidencia en las decisiones de política pública.

México, desde hace trece años, ha asumido esta visión y ha logrado crear el entramado institucional que permitió la medición de la política de desarrollo social con una visión dirigida a garantizar los derechos sociales. Con la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, entre otras, se edificó la sostenibilidad de la evaluación en el tiempo. Como país se ha dado este gran paso; sin embargo, el siguiente reto es para los evaluadores, quienes tienen que pasar de un marco legal al uso práctico.

No resulta conveniente dejar la evaluación como un proceso burocrático, sino como una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas.

Uso de la medición de la pobreza para generar políticas sociales



Enrique Minor Campa
Economista experto en pobreza

David A. Rojas Rosey
Subdirector de Medición de la Pobreza del CONEVAL

Marco A. Romero Navarro *
Subdirector de Monitoreo de Fuentes del CONEVAL

*En el periodo en el que se llevó a cabo el seminario.

LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

se formuló en un contexto político específico y como respuesta a diversas necesidades técnicas. Actualmente, esta medición se ha convertido en una herramienta de coordinación gubernamental a través de un objetivo común: la erradicación de la pobreza en el país.

Antes de 2002, en México no existía una única forma de medir la pobreza. Por ello, la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar) convocó a un simposio para establecer una me-

dición oficial. Como resultado, se integró el Comité Técnico con un grupo de expertos en ese tema.

En 2002, el Comité Técnico dio a conocer una medición de pobreza por ingresos basada en tres líneas: pobreza alimentaria, pobreza por capacidades y pobreza patrimonial. Debido a los cambios económicos, se esperaba que la medición de 2004 mostrara un aumento en el nivel de pobreza; sin embargo, la pobreza disminuyó. Este hecho llevó a que se buscara una medición más precisa y objetiva.

PRIMER ENFOQUE DE POBREZA



Pobreza alimentaria

Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta.



Pobreza patrimonial

Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación.



Pobreza por capacidades

Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilice solo para adquirir estos bienes y servicios.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Para mejorar la medición, se optó por un enfoque de pobreza basado en los derechos otorgados por la Constitución. Con ello, se buscó obtener cifras que representaran con mayor precisión la magnitud del problema y se creó un organismo público descentralizado que garantizara la objetividad de la información.

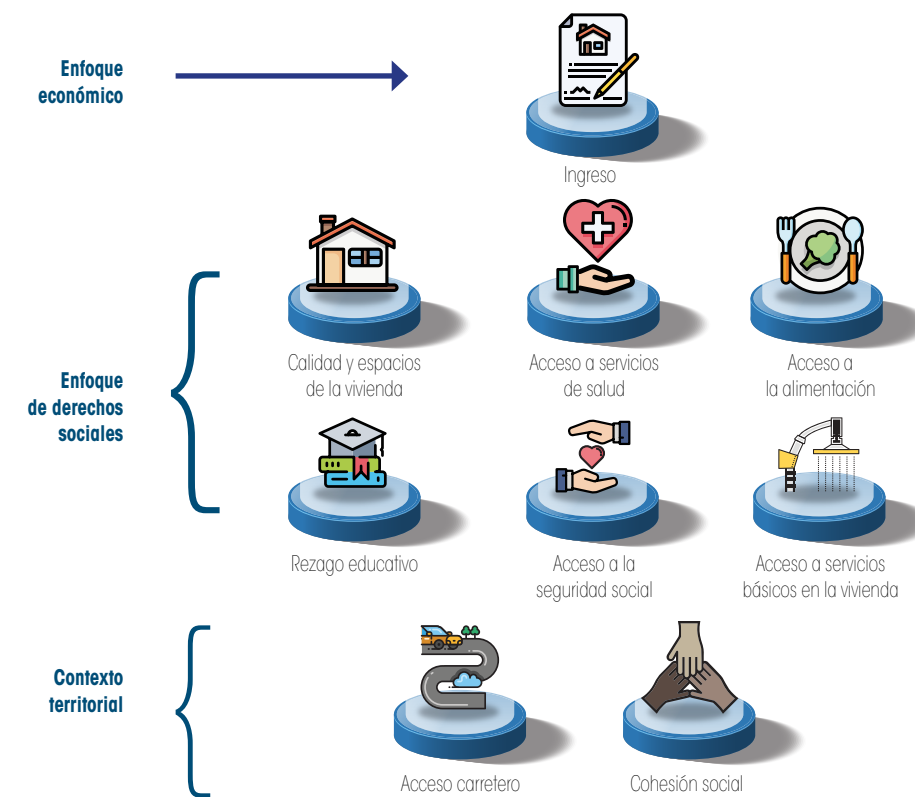
De esta manera, la Ley General de Desarrollo Social, promulgada en 2004, dispuso la creación del CONEVAL, organismo constituido para normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Para la elaboración de la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, se reunió a expertos nacionales e internacionales. También, en

coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se determinó la fuente de información para la medición. Finalmente, en 2009, se presentó la primera medición multidimensional de la pobreza en México, con cifras de 2008.

Esta nueva medición se basa en dos enfoques: derechos sociales y bienestar económico. El primero se compone de las siguientes siete carencias: rezago educativo, servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso carretero, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. El segundo identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

ENFOQUES DE LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En conjunto, la pobreza se mide en tres espacios: carencias sociales, bienestar económico y el contexto territorial. El contexto territorial, al tener como unidad de análisis a un grupo de población, no se considera en la medición, que tiene como unidad de análisis al individuo.

La medición es un marco conceptual para orientar y coordinar la política pública; por ejemplo, se han impulsado agendas en temas de pobreza, como la discusión del salario mínimo; se ha favorecido la articulación de políticas públicas enfocadas a grupos vulnerables; e incluso, se adoptaron los indicadores de pobreza para identificar las prioridades estatales y nacionales.

Los indicadores de pobreza proveen una fotografía de las condiciones de desarrollo social que vive la población en el país y han permitido implementar políticas públicas específicas, contextualizadas y basadas en evidencia. Los gobiernos locales han usado esta información para mejorar la situación de vida de su población.

En conjunto, la pobreza se mide en tres espacios: carencias sociales, bienestar económico y el contexto territorial. El contexto territorial, al tener como unidad de análisis a un grupo de población, no se considera en la medición, que tiene como unidad de análisis al individuo.

La relevancia de plantear indicadores para la toma de decisiones



Jonathan Heath
Consultor

EN LA ACTUALIDAD SE RECONOCE LA IMPORTANCIA

de contar con información para la toma de decisiones y de hacer uso de indicadores para generarla; sin embargo, también es sustancial conocer y entender a fondo los indicadores. La pregunta, entonces, es ¿cómo se pueden aprovechar mejor los indicadores para la toma de decisiones?

En primer lugar, se deben entender los conceptos básicos que engloban los indicadores. Un gran número de ellos se expresan como líneas del tiempo, por lo que se analizan a través de tasas de variación; no obstante, existe también una amplia familia de tasas que permiten examinar el indicador en distintas circunstancias.

POR EJEMPLO...



El producto interno bruto (PIB) reportado por el INEGI reporta tres o cuatro tasas distintas, por lo que es trabajo del analista determinar cuál de ellas expresa mejor la idea que quiere transmitir.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En segundo lugar, es necesario entender las características principales de las series de tiempo. Las variaciones mensuales de los datos pueden explicarse mediante patrones comunes que suceden año con año. Tomar en cuenta estas características permite ampliar el análisis e identificar cuando se trata de un fenómeno cíclico o un cambio

importante. Si no tomamos en cuenta estas estacionalidades, ciclos y tendencias, se pueden diagnosticar crisis o crecimientos incorrectos.

POR EJEMPLO...



Cada año, durante el mes de diciembre, se ve un crecimiento del PIB originado por la compra de juguetes, mientras que en Semana Santa cae el PIB porque hay menos producción debido a los días feriados. Lo mismo sucede con los años bisiestos, cuando un día más de trabajo puede hacer crecer el PIB alrededor de 0.3 por ciento.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En tercer lugar, es necesario saber de dónde proviene cada indicador: si la información procede de una encuesta, un censo o registros administrativos, permite encontrar posibles sesgos, propiedades y debilidades.

POR EJEMPLO...



Para considerar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- Las personas con **menor ingreso** no reportan mayores ingresos con el fin de ser candidatos a programas sociales; y
- Las personas con **mayor ingreso** no reportan sus ingresos reales para evitar ser captados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En cuarto lugar, se requiere saber cómo se calcula el indicador.

POR EJEMPLO...



En México, la tasa de desempleo siempre ha sido baja. Al principio, se creía que era la medición que podía mejorarse; sin embargo, incluso cuando se adoptaron recomendaciones internacionales, la tasa siguió baja.

Cuando se analizó el mercado laboral en México, se percataron de que la población de bajos recursos no puede darse el lujo del desempleo. En cambio, la población con más recursos tiene más tolerancia a periodos de desempleo.

La conclusión fue que la tasa de desempleo es baja, pero eso no significa que estos trabajos tengan salarios dignos, prestaciones o buenas condiciones laborales.

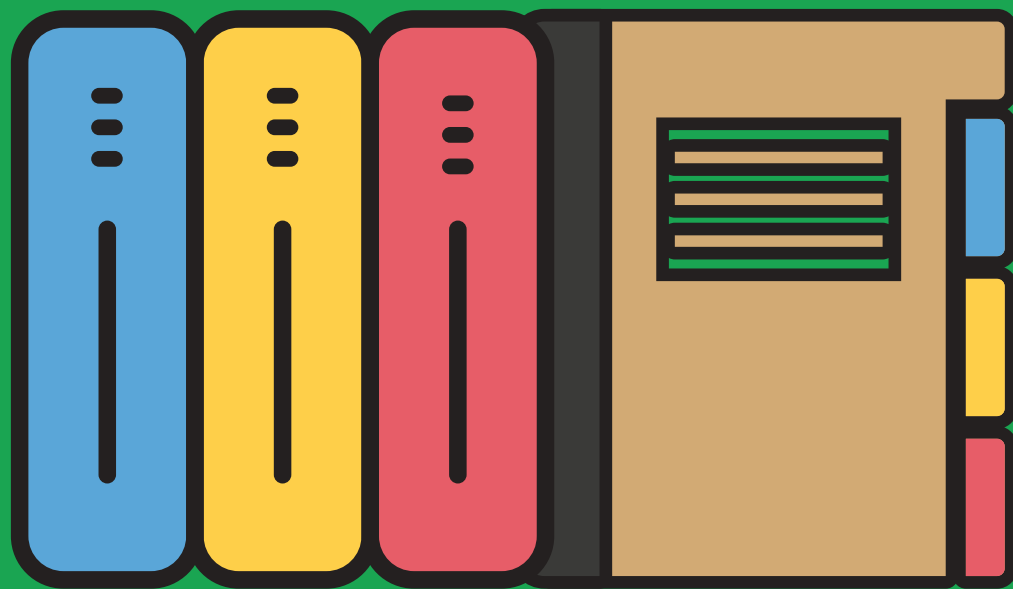
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Por último, hay que entender el entorno de cada indicador; de lo contrario, se puede mal interpretar lo que se busca medir. Cada contexto es diferente y las características inherentes a cada caso ayudan a comprender mejor lo que dice cada indicador.

En conclusión, para aprovechar los indicadores para la toma de decisiones es recomendable: 1) entender los conceptos básicos de los indicadores; 2) comprender las características propias de las series de tiempo; 3) saber de dónde proviene el indicador empleado; 4) considerar el cálculo del indicador; y 5) entender el entorno en el que se mide el indicador. En conjunto, al considerar estas características, se elaborarán mejores diagnósticos y se proveerá de información útil para la toma de decisiones.

Hay que entender el entorno de cada indicador; de lo contrario, se puede mal interpretar lo que se busca medir. Cada contexto es diferente y las características inherentes a cada caso ayudan a comprender mejor lo que dice cada indicador.

Registros administrativos



Carole Schmitz
Directora General Adjunta de Registros
Sociodemográficos del INEGI

LA PLANIFICACIÓN, ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN

de la política pública requiere un constante flujo de información; sin embargo, el grado de complejidad y el costo económico que representan las encuestas y los censos lo limitan. El INEGI, a través del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), promueve el uso de registros administrativos como fuente primaria o complementaria de información para la toma de decisiones.

A diferencia de los censos y las encuestas, los registros administrativos son información recabada y actualizada sistemáticamente por las unidades de gobierno; por lo tanto, pueden ser una fuente constante de información. Si estos registros se procesan para la generación de información estadística y se almacenan en un acervo, arrojarían

información que contribuye al desarrollo nacional.

Para promover su uso, el INEGI busca la colaboración de las distintas unidades de gobierno para acceder a sus registros. De manera conjunta, se hace una validación de estos datos para que, finalmente, el INEGI los integre a un acervo de registros administrativos.

Esta información se usa en los cuatros subsistemas del SNIEG: sociodemográfico; económico; geográfica, medio ambiente, ordenamiento territorial y urbano; y de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia. A partir de estos registros, se busca integrar padrones de personas, unidades económicas e integraciones territoriales que faciliten la generación de información relevante.

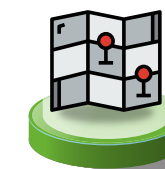
SUBSISTEMAS DEL SNIEG



Socio demográfico



Económico



Geográfica, medio ambiente,
ordenamiento territorial y urbano



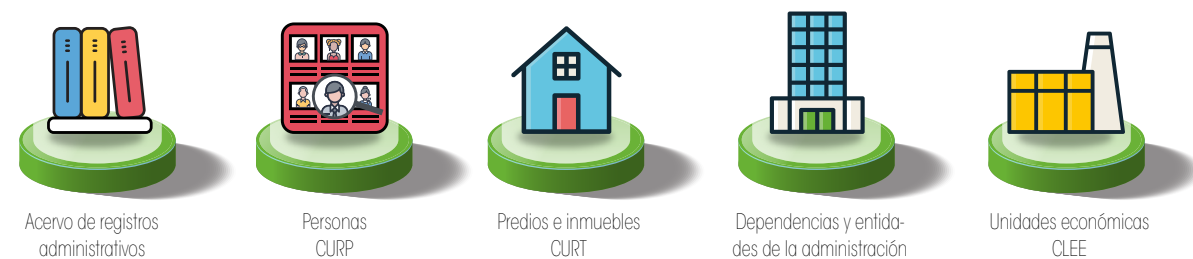
De gobierno, seguridad pública
e impartición de justicia

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Para ello, es necesaria la integración de identificadores únicos, como la Clave Única de Registro de Población (CURP), la Clave Estadística Empresarial (CLEE) y la Clave Única del Registro del Territorio (CURT). Esto significa que los datos

administrativos tienen asociados datos de identificación de las personas, empresas y territorios, por lo que permiten integrar padrones de población, datos de viviendas, de unidades económicas, entre otros.

INTEGRACIÓN DE IDENTIFICADORES ÚNICOS



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Algunos de los beneficios más claros del aprovechamiento de los registros son: la generación de nuevas variables sin recurrir a preguntas adicionales en encuestas y censos; la producción de estadísticas de corte longitudinal para medir y evaluar políticas públicas; la referenciación de la información con mayor precisión geográfica a través de un inventario completo de viviendas con clave única y sobre el marco cartográfico del INEGI; y la caracterización de grupos específicos de población, así como los servicios públicos especiales que requieren.

Entre los retos pendientes en el uso de registros administrativos, se pueden citar, en primer lugar, los

temas que los registros administrativos no pueden cubrir totalmente; por ejemplo, calcular las cifras de desempleo mediante los registros del número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que este no permite captar a la población que trabaja en el mercado informal.

En segundo lugar, las estadísticas sociodemográficas tienen el reto de generar padrones de población en los que cada persona, empresa y territorio sea identificable e irrepetible. Esto requiere la colaboración del INEGI con las unidades de gobierno para brindar asesorías y acompañamiento técnico para garantizar la creación de registros administrativos exitosos.

En tercer lugar, el volumen poblacional en México hace que los resultados de esta estrategia no sean inmediatos. Si bien, en distintos países nórdicos se ha logrado evolucionar al crear censos basados únicamente en registros administrativos en un corto plazo, en México, este resultado requerirá de un esfuerzo y periodo de evolución mayor.

Por último, es necesaria la participación de otros actores para el análisis y uso de la informa-

ción. Actualmente, la participación del CONEVAL ha permitido ahondar en las capacidades de los datos generados. Por medio de un equipo de trabajo conjunto, se empiezan a explorar y analizar los registros disponibles, sobre todo en temas de seguridad social e ingreso. Esto contribuirá a la paulatina incorporación de esta información en las metodologías de medición de la pobreza.

RETOS PARA EL USO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS



No todas las cifras son calculables a través de registros administrativos.



El volumen poblacional en México hace que el avance de la estrategia sea paulatino.



Lograr padrones de población base únicos requiere que las dependencias de gobierno realicen registros administrativos confiables.



La estrategia requiere la participación de diferentes actores para realizar el análisis y hacer uso de la información.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

La participación del CONEVAL ha permitido ahondar en las capacidades de los datos generados. Por medio de un equipo de trabajo conjunto, se empiezan a explorar y analizar los registros disponibles, sobre todo en temas de seguridad social e ingreso. Esto contribuirá a la paulatina incorporación de esta información en las metodologías de medición de la pobreza.

La práctica evaluadora en los municipios



Octavio Chávez Alzaga

Director de la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades ICMA Latinoamérica

EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES

requiere la funcionalidad del municipio; para ello, son indispensables la medición y la evaluación de su administración. En este sentido, a los servidores públicos municipales les debe importar el porqué de la evaluación y cómo llegar a institucionalizarla.

El porqué de la evaluación del desempeño municipal surge de la necesidad de mejorar la políti-

ca pública para regenerar confianza ciudadana. Recobrar esa confianza implica tener un diagnóstico de dónde estamos, hacia dónde vamos y cuál es el resultado esperado. Sin embargo, la cultura de las acciones en la administración pública limita centrarse en lo realmente importante: el resultado entendido como mejoras en la situación de la población.

¿QUÉ ES LA CULTURA DE LAS ACCIONES?

La cultura de las acciones antepone la importancia de las actividades sobre la de los resultados e impactos:



Favorece la automatización de los procesos sobre el análisis de los resultados.



No se enfoca en construir capacidades institucionales, sino en cumplir normativas como parte de un proceso burocrático.

Lo que debe importar es medir resultados para mejorar la política pública, por ello...



se debe transitar hacia una cultura de resultados



"Se dieron diez mil mochilas en edad escolar"

"Se disminuyó el rezago educativo"

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

La prevalencia de la cultura de las acciones tiene efectos en las prácticas de evaluación. En primer lugar, conlleva a que no se busque la inclusión de los agentes involucrados en los procesos de evaluación para ampliar el análisis y garantizar el uso de la información.







En segundo lugar, promueve la medición y evaluación sujetas a percepciones políticas y no a criterios técnicos. La cultura de las acciones implica que la percepción sea considerada como el principal mecanismo de evaluación, a pesar de que no es suficiente para evaluar el desempeño municipal, porque en este ámbito de gobierno se esperan cambios que mejoren la calidad de vida de las personas.

Para transitar a una cultura de resultados, se requiere transformar la perspectiva del gobierno. Los

gobiernos municipales deben ver más allá de la gestión y empezar a medir y evaluar resultados. Esto significa que no se debe medir la administración del problema público, sino el avance en la solución. Por tal motivo, el trabajo del servidor público debe promover la generación de valor público con los recursos existentes.

La evaluación es una herramienta para la mejora de la política pública y del desarrollo social, por lo que se debe institucionalizar con la creación de un sistema de evaluación del desempeño (SED). En este sentido, se reconoce la existencia de barreras presupuestarias de los municipios; sin embargo, existe la posibilidad de construir modelos que, con los recursos disponibles, puedan cumplir funciones relevantes. La implementación de un SED requiere, por lo menos, seis factores:

FACTORES NECESARIOS PARA UN SED

-  Personal necesario, suficiente y capacitado.
-  Metodologías para la elaboración de indicadores y fichas técnicas.
-  Inventario actualizado de indicadores con fichas técnicas para medir el desempeño.
-  Creación y uso de manuales sobre los procedimientos.
-  Herramientas tecnológicas mínimas para la recolección, procesamiento y almacenamiento de datos.
-  Creación de un consejo en el que se debata y se propongan mejoras.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Actualmente, existen municipios que han optado por la implementación de un SED; por ejemplo, el municipio de Puebla. De este tipo de

ejercicios se han aprendido lecciones valiosas que harán posible que otros municipios avancen en el tema:

APRENDIZAJES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SED



La implementación es un proceso gradual

Plantear un SED requiere una planeación de largo plazo que considere la perdurabilidad del sistema.



Es necesario el involucramiento de actores relevantes

El éxito de la implementación del SED demanda el apoyo visible de funcionarios electos y directivos para impulsarlo.



El funcionamiento del SED requiere herramientas técnicas

Se necesitan indicadores, mecanismos de revisión, sistemas de reportes, procedimientos amigables, evaluación organizacional, institucionalización del conocimiento.



El SED debe generar información útil

Se debe difundir y asegurar el uso efectivo de información del SED para mejorar la toma de decisiones, promover resultados y fomentar la confianza ciudadana.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Para transitar a una cultura de resultados, se requiere transformar la perspectiva del gobierno. Los gobiernos municipales deben ver más allá de la gestión y empezar a medir y evaluar resultados. Esto significa que no se debe medir la administración del problema público, sino el avance en la solución.

Decálogo para comunicar efectivamente



Mario Campos
Carlos Puig

Expertos en comunicación social

LA COMUNICACIÓN DE TEMAS TÉCNICOS

relacionados con la pobreza, el monitoreo y la evaluación puede ser una tarea compleja. Comunicar temas técnicos requiere de sensibilidad política y una ardua labor gubernamental para lograr que los mensajes cumplan sus objetivos. Para ello, es necesaria una clara estrategia de acción que tome en cuenta lo siguiente:

- 1** Tener claridad en lo que se busca comunicar. Para ello, es necesario considerar dos puntos cruciales: determinar qué se quiere decir y a quién se le quiere comunicar. Saber qué mensaje se busca destacar, cuál es el público objetivo y qué debe recordar este último.
- 2** Justificar lo que se busca comunicar. Preguntarse por qué el público tendría que prestar atención a lo que se comunica. Las instituciones deben situarse en la perspectiva de su público para motivar la atención.
- 3** Crear narrativas a partir de los datos duros para dimensionar problemas, pero no generan empatía necesariamente, e impersonalizan los problemas sociales. Es conveniente elaborar narrativas que fortalezcan vínculos con los espectadores.
- 4** Utilizar las herramientas adecuadas para comunicar. Las instituciones deben considerar que el mercado de la comunicación es competido, por lo que tienen que recurrir a otros instrumentos, más allá de los comunicados de prensa, que les permitan transmitir mejor el mensaje.
- 5** Buscar el momento oportuno para ganar la atención de la audiencia. Además de considerar el contexto del mensaje, se debe tomar en cuenta la oportunidad de la información. La hora y el día en que una noticia sale influye en los alcances que esta puede tener.
- 6** Empezar una campaña de difusión constante que facilite adoptar y recordar la noticia. La difusión de una noticia en una sola ocasión no logra permear lo suficiente para que la información sea recordada. Es pertinente repetir los mensajes para que se recuerden.
- 7** Usar el lenguaje pertinente para cada medio de comunicación. En la actualidad, existen diversos medios, como las redes sociales, que informan diariamente a nuevos segmentos de la población. Por ello, es importante aprender a usar el lenguaje que se emplea para transmitir información en cada uno de ellos.
- 8** Procurar el uso de un lenguaje no técnico para que las personas no especializadas puedan comprender el mensaje. Las instituciones públicas deben buscar la manera de comunicar la información especializada y técnica que producen para maximizar la comprensión.
- 9** Usar materiales gráficos, como infografías o imágenes que cuenten historias, ayuda a comunicar mejor. Darle un rostro a una causa facilita que el público se identifique y la defienda; simplifica el contenido y vuelve interesante un tema que puede ser técnico.
- 10** Finalmente, se debe comprender que comunicar un mensaje representa un reto y que el logro de sus objetivos demanda una estrategia clara de difusión. La comunicación social no es un elemento complementario u opcional dentro de las oficinas de gobierno; por el contrario, gobernar implica la necesidad de comunicar, ya que entablar este diálogo también permite luchar por las causas que abanderan cada institución.

Factores que influyen en el éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación estatales*



Laura Flamand

Profesora-investigadora de El Colegio de México

Juan Cruz Olmeda

Profesor-investigador de El Colegio de México

*Estudio realizado para el CONEVAL.

LA CREACIÓN DE MARCOS NORMATIVOS

y de organismos especializados, contrario a la creencia general, no son acciones suficientes para construir sistemas de monitoreo y evaluación eficaces (SME). Para identificar qué elementos configuran un SME eficaz, se deben considerar las siguientes dimensiones explicativas:

DIMENSIONES EXPLICATIVAS



Marco normativo

Normas sobre el monitoreo, la evaluación y las políticas sociales.



Arreglo institucional

Características del ente encargado del SME y sus relaciones intergubernamentales.



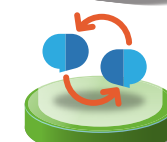
Entorno político y social

Voluntad política, el papel del congreso y la sociedad civil, el mercado local de evaluadores y qué tanto ha permeado la cultura de la evaluación.



Capacidades burocráticas

Recursos humanos y sistemas de información existentes.



Vínculo con otros actores

Relación del SME con los tres niveles de gobierno, organismos internacionales, sociedad civil y academia.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Estas cinco dimensiones generan efectos en la perdurabilidad, articulación y uso del sistema. La perdurabilidad se refiere a la continuidad del sistema ante cambios de gobierno, la estabilidad de la estructura de la unidad de evaluación y la continuidad en los equipos técnicos y la realización de evaluaciones. La articulación se basa

en la existencia de unidades coordinadoras, de un plan anual de evaluación (PAE) y de plataformas para compartir la información generada. Por último, el uso consiste en la utilización de la información del SME por actores externos y por el gobierno en la toma de decisiones.

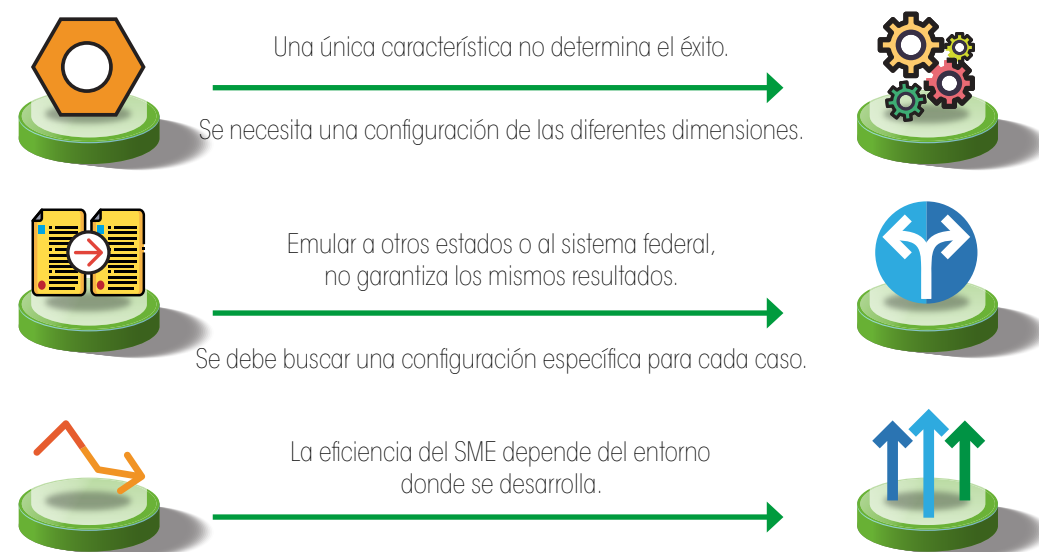
El análisis de los seis casos arrojó hallazgos en las dimensiones explicativas:

- **Arreglo institucional.** Los mecanismos de coordinación interinstitucional se deben fortalecer para evitar el traslape de funciones de evaluación, y procurar la consolidación de los equipos técnicos para evitar cambios drásticos y continuos de la estructura organizacional del SME.
- **Capacidades burocráticas.** Los funcionarios dedicados a temas de monitoreo y evaluación se deben profesionalizar, y la información debe integrarse en un sistema único para evitar duplicidades entre los sistemas de información.
- **Entorno político y social.** Las organizaciones de la sociedad civil y los académicos deben capacitarse en temas de monitoreo y evaluación; se deben promover programas académicos enfocados para incrementar el mercado de evaluadores en las entidades federativas, fomentar la rendición de cuentas de áreas de evaluación e incentivar el uso de resultados en los procesos legislativos.

- **Vinculación con otros actores.** El intercambio de experiencias entre las entidades federativas debe ser fortalecido, así como el acercamiento con organismos nacionales e internacionales, quienes, de ser el caso, pueden asesorar y apoyar a las entidades.

A partir de estas dimensiones, se realizó un análisis cualitativo en seis entidades federativas para comprender de manera profunda cómo inciden en la conformación eficaz de un SME. Como resultado, se destacan tres hallazgos: en primer lugar, no hay evidencia suficiente para demostrar que la eficacia del SME se debe a una única variable explicativa; los seis casos examinados muestran que la eficacia del sistema requiere la combinación de las diferentes dimensiones. En segundo lugar, no existe una configuración de dimensiones única que haga eficaz un SME. Los estados abordados registran niveles de eficacia similares bajo configuraciones dimensionales distintas. Por último, las configuraciones son dinámicas y pueden cambiar en el tiempo y en los estados a consecuencia de variaciones en las dimensiones explicativas.

De estos hallazgos, surgen tres conclusiones principales:



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Gestión de la evidencia para asegurar el uso de las evaluaciones



Aníbal Velásquez
Experto en políticas públicas

LAS DECISIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

se toman mediante un proceso determinado: se incorpora el tema en la agenda política; se planea y diseña la intervención pública; de ser aprobada, se le asigna presupuesto; y finalmente, se da seguimiento a sus resultados. En cada una de estas etapas, el uso de la evaluación es necesario; sin embargo, el reto de los evaluadores radica en cómo lograr que este uso sea efectivo para alcanzar una gestión basada en evidencias.

Para ello, se requiere la participación más activa y oportuna de los sistemas de monitoreo y evaluación (SME). Cuando los SME actúan después de la aprobación de las políticas sociales, se convierten en herramientas de rendición de cuentas. No obstante, la información que procede de los SME debe originar también cambios reales en la política de desarrollo social, por lo cual los sistemas deben aprovechar las oportunidades que se les presentan para hacer uso de la información.

Para beneficiarse de estas oportunidades, es necesario entender dos puntos clave: en primer lugar, que el uso de evidencia por parte de los tomadores de decisiones es un acto voluntario, por lo que se deben implementar estrategias de convencimiento. En segundo lugar, que toda decisión de política pública basada en evidencia afecta a grupos de interés; por lo tanto, la información debe ser clara, precisa y contundente para poder responder a objeciones.

La primera oportunidad para que la evidencia se utilice surge cuando inicia una nueva adm-

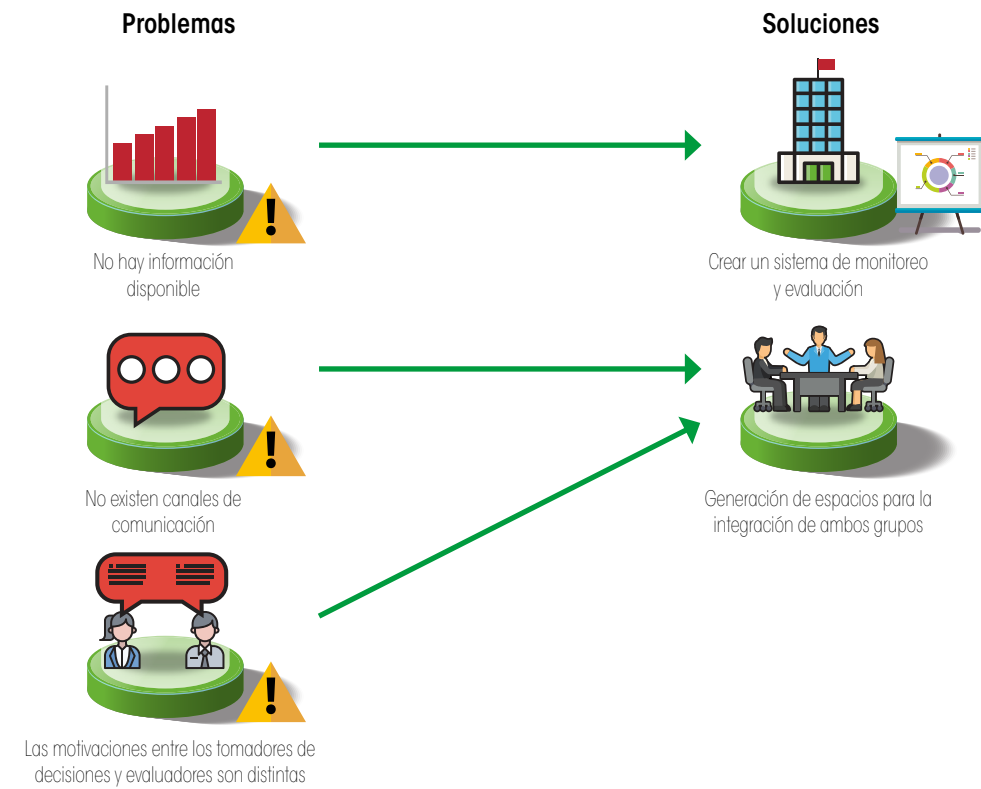
nistración. Toda nueva administración debe fijar metas; si se crean metas basadas en evidencia y no en ideales políticos, se requerirán evaluaciones que permitan mejorar sus proyecciones sobre intervenciones efectivas y sus posibles resultados.

Una segunda oportunidad se manifiesta en los momentos políticamente sensibles. Los SME deben mantenerse cercanos a los tomadores de decisiones para proveerles de la información necesaria para que tomen decisiones basadas en evidencia.

La tercera oportunidad para el uso de la evaluación aparece al terminar la gestión de un gobierno. Los gobiernos suelen dar seguimiento a sus metas y objetivos hasta el final de la gestión, lo que lleva a que no siempre alcancen los resultados planeados por la falta de supervisión. Por lo tanto, si los SME logran posicionarse ante la nueva administración como mecanismos para diferenciarse de la pasada gestión, favorecerán el uso de la información.

También existen circunstancias en las cuales se pierden estas oportunidades. La primera se refiere a cuando no hay evidencia disponible; una más es cuando los tomadores de decisiones y los evaluadores no tienen las mismas motivaciones, es decir, cuando los tomadores de decisiones no consideran útil la información y cuando los evaluadores no tienen las herramientas para comunicarse con los decisores. Por último, la forma más importante por la cual se pierden las oportunidades radica en la calidad de las recomendaciones.

¿CUÁNDO SE PIERDEN LAS OPORTUNIDADES?



La mayor oportunidad se pierde cuando no se dan buenas recomendaciones...

Las recomendaciones deben cumplir algunos criterios:



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Para aprovechar las oportunidades de un SME, se requiere un gestor de la evidencia, el cual debe poseer las habilidades para desarrollar buenas evaluaciones; tener experiencia en la gestión de políticas y programas para formular recomendaciones; capacidad de análisis político, normativo y social para enfrentar los grupos de

interés; habilidades de comunicación eficaces; capacidad de establecer alianzas con tomadores de decisiones; y mostrar una alta motivación en el uso de evidencia. Este actor es necesario para aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos para que el SME produzca cambios en la política pública.

Decisiones para hacer evaluaciones



José Luis Osuna
Presidente la Sociedad Española de Evaluación
de Políticas Públicas

LA EVALUACIÓN HA COBRADO RELEVANCIA

en los últimos años; sin embargo, la práctica de evaluación enfrenta el reto de identificar las causas de los problemas para suscitar verdaderos cambios. Por tal motivo, es necesario reconocer cuál ha sido el papel de la evaluación en el análisis de los problemas y, para ello, se debe definir

cómo es el proceso de evaluación en el ciclo de las políticas públicas.

De acuerdo con la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, existen tres fases fundamentales del proceso de evaluación en el ciclo de las políticas públicas:

PROCESO DE EVALUACIÓN



Diseño de la evaluación

Evaluación como una herramienta de cambio de políticas públicas.



Coordinación de la evaluación

Características del ente encargado del SME y sus relaciones intergubernamentales.



Comunicación de resultados e incorporación de lecciones

Voluntad política, el papel del congreso y la sociedad civil, el mercado local de evaluadores y la cultura de la evaluación.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En la fase de diseño de la evaluación se identifican los elementos necesarios para poner en marcha el proceso evaluativo. En esta etapa, los evaluadores plantean un diseño metodológico específico para justificar la evaluación y definir su utilidad. Para ello, se debe adoptar un enfoque integral que no considere la evaluación solo como un proceso estandarizado basado en el cumplimiento de normas, sino como una herramienta para generar un cambio en la política pública.

En la fase de coordinación de la evaluación se definen las condicionantes de esta durante su desarrollo y sus resultados. En esta fase se establece el plan de trabajo definitivo y se gestiona su desarrollo: gestión del estudio del gabinete, del trabajo de campo y elaboración del informe final.

En la fase comunicación de resultados e incorporación de lecciones, el objetivo es dar las indicaciones para la difusión de resultados y la incorporación de las lecciones aprendidas de la

experiencia. En este sentido, es fundamental identificar los mensajes y los canales necesarios para cada tipo de actor. La importancia de la evaluación es que llegue a los tomadores de decisiones para originar cambios de política pública.

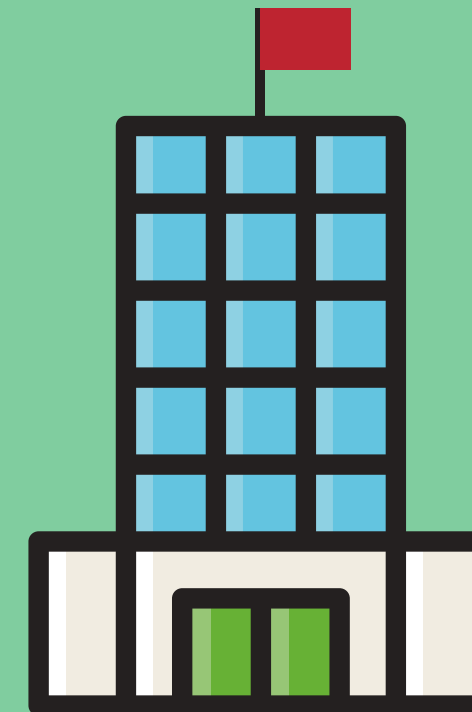
En estas etapas se debe adoptar un enfoque integral que considera la evaluación como una herramienta útil en todo el ciclo de políticas públicas y no solamente después de la implementación. La evaluación es un mecanismo de cambio que busca solucionar un problema público, proyectar metas basadas en evidencia, obtener presupuesto adecuado y, finalmente, lograr que la política pública mejore.

El enfoque integral da un valor agregado a la evaluación porque va más allá de los términos de referencia. Este promueve el uso de evidencia para la toma de decisiones; reconoce que la evaluación se da en múltiples entornos sociopolíticos en los que se desempeñan las políticas públicas; comprende que los programas no se diseñan ni ejecutan de forma aislada y considera el papel de cada actor en el diseño, implementación y resultados de la política pública.

En conclusión, la evaluación debe concebirse como un proceso integral que puede utilizarse en todas las etapas de la política pública; como un ejercicio que se da en un contexto social y político cambiante que involucra a distintos actores interesados; y por último, como un ejercicio que fomenta y fortalece la democracia.

La evaluación es un mecanismo de cambio que busca solucionar un problema público, proyectar metas basadas en evidencia, obtener presupuesto adecuado y, finalmente, lograr que la política pública mejore.

¿Cómo desarrollar capacidades burocráticas para la sostenibilidad de un sistema de monitoreo y evaluación?



Ernesto Velasco Sánchez

Experto del Grupo de Investigación en Gobierno y Políticas Públicas (GIGAPP)

LA EVALUACIÓN SE ENFRENTA

a un dilema en la asignación de recursos. Por un lado, los tomadores de decisiones deben elegir entre designar presupuesto para financiar las evaluaciones, o bien, crear y ampliar programas e intervenciones públicas. En la mayoría de las veces, prevalece la segunda opción; no obstante, este dilema podría resolverse si los funcionarios públicos incorporan en sus funciones los conocimientos del monitoreo y la evaluación.

Usualmente, los recortes presupuestarios afectan las acciones encaminadas a fomentar las capacidades necesarias en el servicio público para monitorear y evaluar y, así, disminuir la dependencia de los evaluadores externos y las consultorías; sin embargo, estas capacidades son indispensables para transitar a una gestión basada en resultados. Profesionalizar a la administración pública

en temas de monitoreo y evaluación consolidará sus funciones a largo plazo. Para ello, es necesario desarrollar capacidades de planeación, preparación y gestión de las evaluaciones, así como en el uso de sus resultados.

Desarrollar capacidades de planeación implica definir las prioridades y la viabilidad de las propuestas de monitoreo y evaluación. Para esto, se tiene que precisar la factibilidad de la evaluación dada la información existente y comprender que no es necesario evaluar todo, que no todo puede ser evaluado y que no todas las evaluaciones deben ser de impacto.

El desarrollo de capacidades para la preparación de evaluaciones implica consolidar los procesos y equipos indispensables para realizar la evaluación. Esto supone cuatro pasos:

CAPACIDADES PARA LA PREPARACIÓN DE EVALUACIONES



Elección del tipo de evaluación más pertinente



Elaboración de términos de referencia



Selección del equipo evaluador



Selección del equipo de seguimiento a etapas de la evaluación

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Las capacidades para la gestión de las evaluaciones se refieren al desarrollo de habilidades para la coordinación de las personas involucradas en el proceso evaluativo y de las actividades a realizar para garantizar la calidad de las acciones y productos, como organizar reuniones de seguimiento, concretar trabajo de campo y recopilar de manera oportuna la información.

Por último, desarrollar capacidades para fomentar el uso de los resultados implica tres puntos. En primer lugar, que los funcionarios públicos puedan identificar y calificar la calidad de una evaluación. En segundo lugar, reconocer los canales óptimos para la difusión de los resultados entre los tomadores de decisiones; y el tercero, convertir los hallazgos en recomendaciones y estas en mejoras a las intervenciones públicas.

Para lograr estas capacidades, es necesario promover el Desarrollo de Capacidades para la Evaluación (DCME) en los servidores públicos y en las instituciones. Para los servidores públicos, se deben crear los incentivos necesarios para que encuentren valor en la evaluación, generen el conocimiento preciso para desempeñar sus funciones de monitoreo y evaluación, y cuenten con habilidades de vinculación con todos los agentes involucrados en la evaluación. Para las instituciones, se debe conformar un sistema de monitoreo y evaluación sostenible y sostenible en el tiempo.

Para los servidores públicos, se deben crear los incentivos necesarios para que encuentren valor en la evaluación, generen el conocimiento preciso para desempeñar sus funciones de monitoreo y evaluación, y cuenten con habilidades de vinculación con todos los agentes involucrados en la evaluación.

El DCME puede promoverse con asesorías técnicas, talleres y mesas de diálogo, entre otros mecanismos; sin embargo, para que las capacidades sean aprendidas e interiorizadas, se requiere liderazgo, una cultura evaluativa que permita practicar, sistemas y estructuras que formalicen la función de evaluación, y sistemas de comunicación organizativa.

COÑEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

**LO QUE
SE MIDE
SE PUEDE
MEJORAR**



En 2018, el CONEVAL organizó el IV Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas con el propósito de exponer los avances o retos que en materia de monitoreo y evaluación de la política social han experimentado los gobiernos locales. Si bien, desde 2011 se han logrado avances notables, aún hay retos por desafiar. En este texto se recopilan las principales ideas expuestas durante el seminario por expertos nacionales e internacionales.

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur 810,
colonia Del Valle, alcaldía Benito Juárez,
CP 03100, Ciudad de México.

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx