

KNOWING WHAT WORKS



Evaluación Externa

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
(CONEVAL), México

Informe de Evaluación

Versión: 10.05.2019

Dr. Annette Backhaus
Dr. Michael Bamberger
Dr. Ricardo Gomez

Impressum

GIZ is a federal enterprise and supports the Federal German Government in achieving its objectives in the fields of international education and international cooperation for sustainable development.

GIZ's Evaluation Unit reports directly to the Management Board. It is separate from GIZ's operational business. This organisational structure strengthens its independence. The Unit is mandated to generate evidence-based results and recommendations for decision-making, to provide plausible verification of results and to increase the transparency of findings.

The evaluation report was written by the commissioned evaluators. All opinions and assessments expressed in the report are those of the authors.

Evaluator/s:

Dr. Ricardo Gomez
Dr. Michael Bamberger
Dr. Annette Backhaus
Lena Doarte Dreyer

Author/s of the Evaluation Report:

Dr. Ricardo Gomez
Dr. Michael Bamberger
Dr. Annette Backhaus

Concept, Coordination and Management

Responsible:

Dr. Ricardo Gomez, Director
GIZ Corporate Unit Evaluation

Published by:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registered offices:

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 4460-0
F +49 228 4460 - 1766

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/evaluierung
www.youtube.com/user/GIZonlineTV
www.facebook.com/gizprofile
https://twitter.com/giz_gmbh

Design/Layout etc.:

DITHO Design GmbH, Köln

Printing and Distribution:

GIZ, Bonn

Printed on 100 % recycled paper, certified to FSC standards.

Bonn, 11/03/2019

Introducción

En el marco del Memorando de Entendimiento, firmado el 27 de octubre de 2016 entre la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría Ejecutiva de esta última solicitó a la Unidad de Evaluación de la GIZ llevar a cabo una evaluación externa del CONEVAL. La GIZ aceptó el reto por la importancia del CONEVAL como modelo de institución de evaluación para otros países socios de la GIZ y la Cooperación alemana en general. La evaluación permite a la GIZ identificar experiencias y lecciones aprendidas que pueden ser útil para su asesoría en otros países socios, además de afianzar una alianza estratégica con el CONEVAL que permita una asesoría conjunta en terceros países. Por otro lado, la GIZ tiene una larga experiencia en la evaluación de proyectos, así como de estrategias, procesos y estructuras internas, y acaba de reformar su sistema de evaluación con la finalidad de mejorar la calidad de sus evaluaciones, fortalecer su independencia y hacerlas más funcionales para la toma de decisión, la transparencia y rendición de cuentas y el aprendizaje organizacional. Por lo tanto, la evaluación del CONEVAL es para la GIZ un vehículo para compartir esta experiencia con otros socios. En este doble sentido, la evaluación del CONEVAL es una actividad de la cual sacan provecho ambas instituciones.

La evaluación externa del CONEVAL se llevó a cabo entre mayo y diciembre de 2018 y abarcó, básicamente, tres áreas: La evaluación del logro de los objetivos del CONEVAL, la evaluación del desempeño organizacional del CONEVAL y la evaluación de la calidad de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL. Además, esto requirió hacer un examen somero del sistema de monitoreo y evaluación de las políticas y programas de desarrollo social (SME) de México en su conjunto, con la finalidad de entender el rol del CONEVAL en este sistema, así como la influencia de los factores externos sobre el desempeño organizacional del CONEVAL; es decir, los límites y posibilidades que él enfrenta en el marco de este sistema.

La evaluación incorporó seis componentes básicos para la recopilación y el análisis de datos:

- Entrevistas con actores relevantes del SME.
- Ejercicios de autoevaluación del CONEVAL.
- Una encuesta de la percepción externa del desempeño y los resultados del CONEVAL.
- Un estudio del entorno político-institucional del CONEVAL.
- Un estudio de la calidad de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL.
- Análisis de documentos básicos.

La Misión de Evaluación estuvo conformada por dos expertos de la Unidad de Evaluación de GIZ (Dra. Annette Backhaus y Dr. Ricardo Gomez), una colaboradora de GIZ en México (Lena Doarte Dreyer) y por un experto internacional (Dr. Michael Bamberger). Además, la encuesta de percepción, el estudio del entorno político-institucional del CONEVAL y el estudio de la calidad de las evaluaciones coordinadas por este fueron encargados por GIZ a expertos mexicanos con amplia experiencia en el área respectiva. Los informes respectivos se incluyen como **Anexos** al presente Informe.

Las fases principales de la presente evaluación coincidieron con la fase de transición política, en la que se encontraba México en el último trimestre de 2018. Como consecuencia, algunas de las entrevistas previstas con funcionarios públicos salientes no pudieran realizarse, algunos de los instrumentos de evaluación previamente seleccionados no pudieron ser aplicados (por ejemplo, estudios de caso y grupos focales) y algunos temas previstos para la evaluación no pudieron profundizarse o tratarse como estaba planificado. En todo caso, creemos que estas dificultades y limitaciones no afectan la esencia de los resultados de la presente evaluación, aunque dificultaron profundizar algunas áreas.

Por su carácter sumativo y formativo, la evaluación apuntó, ante todo, a tres objetivos: (1) generar conocimientos para la rendición de cuentas sobre los resultados logrados por el CONEVAL hasta la fecha; (2) generar conocimientos sobre las fortalezas y debilidades del diseño institucional, los procesos y la planeación estratégica del CONEVAL; y (3) generar conocimientos sobre la calidad de los distintos tipos de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL. La finalidad última fue identificar, en cada una de las áreas, “aspectos susceptibles de mejora”, según la terminología de nuestras contrapartes en el CONEVAL. Un objetivo adicional indirecto consistió en explorar posibles respuestas a los desafíos potenciales que enfrenta la institución de cara al futuro, en aras de que el CONEVAL continúe desarrollándose en la dirección marcada por SME de más larga trayectoria y madurez. La evaluación se llevó a cabo sobre la base de un procedimiento de evaluación *peer-to-peer* o de *peer review*.

El Informe de Evaluación contiene los hallazgos, resultados y recomendaciones de la evaluación externa del CONEVAL y lo entendemos como insumo para la planeación estratégica del CONEVAL y la discusión de los posibles caminos que podría recorrer la institución en el futuro, sobre la base de los impresionantes éxitos que ha logrado hasta la fecha. Asimismo, describe el proceso y la metodología de evaluación, así como los métodos de recopilación de datos e información.

La Misión de Evaluación agradece al CONEVAL, a su Secretario Ejecutivo, sus Directores Generales Adjuntos y a todo el personal técnico por su gran apertura y el espíritu autocrítico con el que acompañó y facilitó la evaluación externa, así como por el amplio apoyo logístico, en el acceso a la información y la facilitación de entrevistas. Naturalmente que el contenido del presente informe es responsabilidad única de la Misión de Evaluación y no compromete en absoluto al CONEVAL, aunque esperamos hacer con este un aporte a la identificación de “áreas susceptibles de mejora” y a la disseminación de una experiencia de institucionalización del monitoreo y la evaluación tan valiosa como la es la experiencia de México ligada al CONEVAL.

Contenido

Datos básicos del CONEVAL	7
Resumen ejecutivo	8
1. El objeto de la evaluación: El CONEVAL	13
1.1 ¿Cómo entendemos el CONEVAL?	13
Condiciones de origen y funciones.....	13
Áreas de acción e instrumentos del CONEVAL.....	14
La gestión del proceso de evaluación de programas.....	19
1.2 El Modelo de Resultados para el CONEVAL.....	20
2. Los hallazgos más relevantes de la evaluación externa	23
2.1 La influencia de los factores externos.....	23
2.2 El desempeño organizacional del CONEVAL.....	29
Relevancia y utilidad	29
Efectividad.....	32
Fortalecimiento de la toma de decisiones basada en evidencias	32
Mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas	36
Fortalecimiento del sistema y la cultura de evaluación	37
Mejora de la política de desarrollo social.....	38
Eficiencia	40
Capacidad organizacional.....	41
2.3 Las evaluaciones del CONEVAL	44
La calidad de las evaluaciones del CONEVAL	44
La utilidad de las evaluaciones	44
La calidad metodológica de las evaluaciones	48
Instrumentos y gestión del proceso de evaluación	50
3. Principales conclusiones y recomendaciones	52
3.1 Principales conclusiones	52
3.2 Recomendaciones básicas	54
Literatura	58
Anexos	60

Listado de cuadros y gráficas

Cuadro 1: Datos básicos del CONEVAL	7
Cuadro 2: Evaluaciones en el ámbito de responsabilidad del CONEVAL, 2007 - 2018.....	16
Cuadro 3: Áreas de acción e Instrumentos del CONEVAL.....	17
Cuadro 4. Indicadores de uso de la información del CONEVAL	25
Cuadro 5: Dimensiones e indicadores de relevancia del CONEVAL	30
Cuadro 6: Dimensiones e indicadores de eficiencia del CONEVAL.....	41
Cuadro 7: Factores de éxito del modelo de gerencia CapacityWORKS	43
Cuadro 8. Estándares de calidad de las evaluaciones	46

Abreviaciones

APF	Administración Pública Federal
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
CNDS	Comisión Nacional de Desarrollo Social
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
IEO	Independent Evaluation Office
INEGI	Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Lineamientos Generales de Evaluación
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MTRI	Mesa Técnica de Revisión de Indicadores
PAE	Programa Anual de Evaluaciones
PFE	Presupuesto Federal de Egresos
PDS	Política(s) de Desarrollo Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Secretaría de Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNDS	Sistema Nacional de Desarrollo Social
SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación

Datos básicos del CONEVAL

Cuadro 1: Datos básicos del CONEVAL

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social			
Fundación	2004 (inicio de operaciones: 2006)			
Base legal	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Desarrollo Social • Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social • Decreto de Creación del CONEVAL • Estatuto Orgánico del CONEVAL 			
Órganos de Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Directivo • Comisión Ejecutiva 			
Funciones básicas	<ul style="list-style-type: none"> • Normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas sociales del Gobierno de México. • Establecer lineamientos y criterios para analizar y medir la pobreza desde un enfoque de derechos sociales. • Comunicar y difundir la información generada. • Monitorear y medir los resultados de sus propias actividades. 			
Organización interna	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General Adjunta de Análisis de Pobreza • Dirección General Adjunta de Evaluaciones • Dirección General Adjunta de Coordinación • Dirección General Adjunta de Administración 			
Presupuesto (MPM)	2014	2015	2016	2017
Presupuesto ejercido	165,0	260,2	264,2	111,7
Evaluación de programas sociales	232,4	346,4	371,2	269,3
Número de Personal	2014	2015	2016	2017
Total	106	136	140	218
Permanente	65	65	65	65
Eventual	41	71	75	153
Misión	Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social para mejorar los resultados y apoyar la rendición de cuentas.			
Visión	Somos una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico para generar información objetiva y útil que contribuye a la mejora de la política social			

Resumen ejecutivo

Actualmente, México cuenta con uno de los sistemas de monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas (SME) más completos y eficientes en comparación con los sistemas respectivos en países similares (entre otros Chile, Colombia, Sri Lanka e India). Los avances hechos en los últimos 20 años, especialmente después de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2004, son realmente impresionantes y ponen a México en una posición muy avanzada en comparación con la gran mayoría de los países de ingreso medio y bajo e, incluso, en comparación con algunos países desarrollados de Europa. A pesar de ser un sistema relativamente joven, este ya cuenta con un record destacado en el fortalecimiento de una cultura de orientación a resultados, de toma de decisiones basadas en evidencias y de evaluación, así como en su contribución a la transparencia y rendición de cuentas y a la mejora de los programas y las políticas de desarrollo social. El sistema mexicano, y especialmente el CONEVAL, se han convertido en un referente internacional para otros países que aspiran a institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, ya sea en general o en el área social.

El sistema mexicano se destaca, especialmente, por las siguientes fortalezas:

- La visión del monitoreo y la evaluación de los programas y las políticas públicas como un instrumento para fortalecer la gobernanza democrática y asegurar la transparencia ante los ciudadanos acerca de cómo se utilizan sus impuestos.
- La institucionalización del SME ha estado ligada a una fuerte inversión en transparencia y rendición de cuentas, en aras de establecer procedimientos sistemáticos para la divulgación de los resultados y la información generada.
- El SME tiene una fuerte orientación a resultados, especialmente a outputs y outcomes de corto plazo. A partir de esta orientación, el sistema opera con una metodología clara y homogénea para todo el ciclo de un programa o política: planeación, ejecución, monitoreo y evaluación, y se basa en un sistema riguroso y sistemático para identificar, probar, aceptar o rechazar los indicadores de los programas de desarrollo social. La operación de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MTRI) y el proceso de revisión mismo son casi únicos entre países con sistemas similares.
- El SME está fuertemente orientado a los objetivos nacionales de desarrollo. Los indicadores que se utilizan para monitorear y evaluar cada programa son consistentes con objetivos nacionales de desarrollo – normalmente incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) – y deben permitir un análisis de la contribución de cada programa a estos objetivos.
- El SME está altamente integrado en el proceso presupuestario y político y pretende informar la toma de decisiones en materia presupuestaria y de política de desarrollo social. Esto, ligado a la fuerte inversión en transparencia y rendición de cuentas, conforman un sistema que genera información altamente útil y relevante para los actores claves del sistema e, incluso, más allá de este.
- El SME cuenta con una base legal y normativa robusta que define mandatos y atribuciones relativamente claros para todos los actores relevantes del sistema.
- El SME es liderado por un ente evaluador – el CONEVAL – de alto rigor técnico, alta credibilidad e independencia. Este es reconocido, nacional e internacionalmente, como una de las instituciones de monitoreo y evaluación más rigurosa.
- El SME cuenta con un horizonte ideal (“Horizonte de Monitoreo y Evaluación”) que identifica actividades de monitoreo y evaluación para diferentes etapas de un programa y ayuda a que los responsables de evaluación en las dependencias identifiquen necesidades de monitoreo y evaluación.
- La medición y el análisis de la pobreza se basan en una metodología de alto rigor técnico y objetiva que permite identificar los grupos más pobres y vulnerables y asegurar la focalización transparente y sistemática de los recursos.

Sin duda que los elementos anteriores configuran un sistema de monitoreo y evaluación con un alto grado de madurez y una alta utilidad para el país y sus ciudadanos. Por ejemplo, la medición y los estudios sobre la pobreza aseguran que los subsidios llegan a los grupos más vulnerables y la transparencia en la asignación de los mismos permite evitar las críticas de “favoritismo político”. Además, a nivel de programas se han detectado y eliminado duplicaciones, lo que ha permitido hacer un uso más eficiente y efectivo de los recursos públicos.

El elemento pivotal del SME en México es el CONEVAL. Con apenas 13 años de operación, este ya tiene un record destacado en cuanto a su incidencia en el debate público, su influencia en la toma de decisiones y la mejora de los programas y políticas de desarrollo social, así como a su contribución a la transparencia y la rendición de cuentas. Además, ha jugado un rol líder en la institucionalización del monitoreo y la evaluación, así como en el desarrollo de la cultura de evaluación en México. Los impresionantes avances hechos por el SME mexicano en la última década se deben, en gran parte, a la labor del CONEVAL. Todos los expertos independientes de instituciones académicas y consultoras, organismos internacionales, contrapartes institucionales y usuarios de la información generada por el CONEVAL entrevistados por el equipo de evaluación, lo consideran una “innovación institucional” digna de mantener y desarrollar, juicio que compartimos a plenitud. Tal como se desprende de las fortalezas del sistema mencionadas anteriormente, el CONEVAL es el producto de una feliz convergencia de factores políticos e institucionales que favorecieron la institucionalización del monitoreo y la evaluación de los programas y las políticas públicas en México. Entre estos factores se encuentran, ante todo, dos: (1) la apertura democrática del país a fines de la década de los 90, la que impulsó la transparencia y rendición de cuentas, así como el control parlamentario y ciudadano del accionar gubernamental; y (2) la creciente orientación del Gobierno Federal hacia una gestión por resultados, la que pretendía mover el foco de atención desde el análisis de los insumos y actividades hacia la medición de los resultados de la política pública. El CONEVAL es, también, resultado del aprendizaje transnacional obtenido de las experiencias de diversos países pioneros en materia de monitoreo y evaluación como Canadá y Estados Unidos de América e, incluso, de otros países latinoamericanos como Colombia y Chile. Como han mencionado varios observadores, el CONEVAL utilizó inteligentemente estas experiencias internacionales, adaptándolas a las condiciones y necesidades de la administración pública mexicana. Hoy en día, por el tipo de funciones que ejerce, así como por el alto rigor técnico y credibilidad que ha logrado en el ejercicio de sus funciones, la institución se ha convertido en un referente para otros países que también buscan caminos para institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas públicos, así como la medición y el análisis de la pobreza. Así, por ejemplo, la metodología para la medición de la pobreza desarrollada por el CONEVAL despertó un alto interés internacional. Según los registros disponibles, Colombia, Chile, Filipinas y Bután introdujeron metodologías similares con el apoyo del CONEVAL, este ha tenido intercambios con Vietnam y China que estaban interesados en conocer la experiencia de México y países como Marruecos, Argelia, Túnez, Sudáfrica, Inglaterra y Perú, entre otros, han visitado la sede del CONEVAL para conocer esta metodología.

Además de las fortalezas del sistema mencionadas anteriormente, la presente evaluación identificó las principales fortalezas del CONEVAL, las que se pueden resumir en los siguientes términos:

- Las funciones del CONEVAL y la información generada por él tienen una alta relevancia y utilidad tanto para los gestores de programas y los tomadores de decisión en la administración pública como para la ciudadanía en general (**relevancia y utilidad**). A partir de sus funciones legales, el CONEVAL se ha desarrollado como una institución que produce y provee información sobre la situación de la política y los programas sociales, así como sobre el estado del desarrollo social y la pobreza en México. Sus instrumentos básicos para la generación de esta información son las evaluaciones, los análisis de la pobreza y del desarrollo social, así como la sistematización, análisis e interpretación de la información según temas, actores y contextos. Un activo clave para su relevancia y utilidad es la alta credibilidad de la información generada por el CONEVAL, la que está determinada, en gran medida, por su independencia y profesionalismo.

- En el ámbito de la política de desarrollo social, el CONEVAL es una institución con un alto record en el logro de sus objetivos (outcomes superiores): fortalecer la toma de decisiones basada en evidencias, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, y fortalecer el sistema y la cultura de evaluación. A través de esto, el CONEVAL hace una contribución significativa a mejorar la(s) política(s) de desarrollo social en México (**efectividad**).
- La información disponible permite inferir que el CONEVAL tiene un buen record en materia de ejecución presupuestaria, realización en tiempo de las evaluaciones planeadas y producción de sus servicios y productos en tiempo y a satisfacción de los usuarios (**eficiencia**). Su buen record de eficiencia se debe, también, a que cuenta con personal altamente profesional y enormemente identificado con la Visión y la Misión de la institución.
- El CONEVAL tiene una estrategia compartida por todos los actores relevantes y adecuada a sus objetivos, coopera con los actores claves dentro y fuera del SME, su estructura de gobernanza y gerencial apoyan, en gran medida, el logro de los resultados perseguidos, sus procesos internos verticales están bien definidos y gerenciados, y la institución ha demostrado una alta capacidad de adaptación a nuevas oportunidades y desafíos (**capacidad organizacional**).

La conclusión básica de estas fortalezas es que el CONEVAL es una institución funcional y a la altura de su mandato legal, sus responsabilidades técnico-administrativas y su prestigio nacional e internacional. En principio, para continuar ejerciendo sus funciones con el alto grado de éxito actual, el CONEVAL no requiere cambios o mejoras sustanciales. Una excepción en esta conclusión general es lo relacionado con el **uso de la información** generada por el CONEVAL para la toma de decisiones, especialmente en materia de política de desarrollo social. La evaluación externa identificó esta problemática como un aspecto susceptible de mejora (ASM) que el CONEVAL debería abordar en forma inmediata con la finalidad de elevar sosteniblemente su contribución a la mejora de la(s) política(s) de desarrollo social. En todo caso, este ASM no es algo exclusivo del CONEVAL y del SME de México, sino que un desafío que enfrentan todos los SME en el mundo en algún momento de su institucionalización y desarrollo. Además, cabe resaltar que el CONEVAL ya había percibido la necesidad de enfrentar este desafío en forma activa.

Tomando como referencia estándares internacionales, basados en la experiencia acumulada de sistemas e instituciones de monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas de más larga trayectoria y madurez, especialmente de países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza y Suecia, el equipo de evaluación identificó otros aspectos cuya mejora permitirían al CONEVAL continuar desarrollándose en la dirección marcada por estos países. Además, después de 15 años de funcionamiento del SME mexicano hay una experiencia muy rica que debe ser aprovechada para incrementar los beneficios del sistema en su conjunto. Por último, los ASM identificados por el equipo de evaluación tienen que ver también con factores del entorno del CONEVAL que afectan negativamente su desempeño organizacional. La propuesta del equipo de evaluación es que el CONEVAL valore la pertinencia de los ASM identificados por la evaluación externa, los priorice y formule, en el marco de su Planeación Institucional vigente, un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para enfrentarlos.

En este sentido, las recomendaciones básicas del equipo de evaluación para enfrentar los ASM identificadas durante la evaluación son las siguientes (para más detalles ver Capítulo 3):

1. Elaborar una estrategia y un plan de acción para mejorar el uso y la influencia de la información generada por el CONEVAL, especialmente para la toma de decisiones políticas, adicional a las medidas ya previstas en la Planeación Institucional 2018 – 2026, la que ya pone un mayor énfasis en el uso de la información.
2. Crear una marca estratégica para las evaluaciones en analogía a la metodología de medición de la pobreza: una metodología o diseño de evaluación propia del CONEVAL, basada en la experiencia acumulada por el CONEVAL, así como en metodologías ya existentes a nivel mundial adaptándolas y combinándolas a las necesidades presentes y futuras del CONEVAL.

3. Posicionar más decididamente al CONEVAL como una institución “proveedora de información”, preparada y analizada según diferentes actores y usos.
4. Promover reformas al marco legal y normativo actual del SME con la finalidad de definir más claramente los componentes básicos del SME, manteniendo e, incluso, fortaleciendo la independencia del CONEVAL. Se debería evaluar la factibilidad de promover un Ley única que norme y regule el SME.
5. Promover la necesaria ampliación de la cobertura del sistema de evaluación en la administración pública de México.
6. Apoyar el fortalecimiento y desarrollo del mercado de servicios de evaluación, sin sustituir a los actores claves en sus responsabilidades y roles.
7. Reforzar los esfuerzos para identificar y satisfacer mejor las necesidades de información de los tomadores de decisión a nivel político, así como de actores políticos relevantes fuera de la AFP y la academia, especialmente el Congreso, los gobiernos locales y actores de la sociedad civil, con la finalidad de contrarrestar posibles sesgos académico-técnicos en el trabajo del CONEVAL y reforzar el uso de la información generada por este.
8. Analizar posibles “vacíos” en la gestión del proceso de evaluación y posibles respuestas a estos, tales como estándares de calidad para las evaluaciones, códigos de conducta para los ofertantes y demandantes de servicios de evaluación, lineamientos metodológicos (teoría de cambio, atribución y contribución, manejo de la complejidad, etc.) para el diseño de las evaluaciones, “inception phase”, orientación de las evaluaciones a valores (genero, derechos humanos, impacto distributivo, etc.).
9. Rediseñar algunos aspectos del SME en el ámbito de responsabilidad del CONEVAL, con la finalidad de lograr mayor claridad en el carácter de los instrumentos, los roles y funciones, así como para promover diseños de evaluación más participativos y orientados a valores.
10. Elaborar un plan de acción para la investigación y el pilotaje de nuevas metodologías y diseños de evaluación que refuercen las metodologías aplicadas por el CONEVAL en las distintas fases del proceso de evaluación.

Naturalmente que, a lo menos, las recomendaciones 3, 5 y 10 implican la necesidad de una correspondiente ampliación de la capacidad operativa del CONEVAL, especialmente del número de personal técnico y gerencial, así como de los recursos para investigación y pilotaje.

Con la implementación de las recomendaciones del equipo de evaluación, el CONEVAL podría incorporar a su quehacer algunas buenas prácticas a nivel internacional que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la institución y del SME en su conjunto, así como a fortalecer la cultura de evaluación en el país. Y, dado que el CONEVAL es un modelo de referencia para otros países, esto podría contribuir a difundir estas buenas prácticas a nivel internacional. En todo caso, se requiere una selección rigurosa de las “buenas prácticas” a incorporarse al quehacer de la institución, especialmente en función de los requerimientos de recursos técnicos y financieros, así como de acceso a la información que estas plantean.

Con la toma de posesión del nuevo Gobierno en diciembre de 2018, México ha iniciado una nueva fase de su vida política. Por lo general, todo cambio de esta naturaleza implica una redefinición de las prioridades políticas y nuevas formas de gobernar. El CONEVAL ha desarrollado instrumentos útiles para todo gobierno, independiente de su ideología y orientación política, y puede, por consiguiente, contribuir al éxito del nuevo Gobierno, proporcionando a las nuevas autoridades información y análisis para apoyar la formulación, implementación y mejoramiento continuo de los programas y las políticas gubernamentales, así como para la comunicación con la ciudadanía. Esta contribución puede estar basada tanto en análisis retrospectivos de lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado, como con evaluaciones prospectivas de las nuevas políticas que proporcionen información acerca de sus posibles efectos en general y sobre distintos grupos poblacionales. En todo caso, el CONEVAL debe actuar en el entendimiento de que las evaluaciones nunca son las únicas fuentes de información que utilizan los tomadores de decisión política. Esto

es algo absolutamente normal y legítimo. Por consiguiente, el reto no solo es fomentar el uso de la información, sino que también aprovechar las ventajas comparativas de las evaluaciones: su rigor metodológico, la recopilación de evidencias, la inclusión de distintas perspectivas, la contextualización del objeto de evaluación y el análisis de causas y efectos.

Tanto el CONEVAL como el equipo de evaluación entendieron la presente evaluación, desde un principio, como una evaluación formativa que retroalimente la gerencia del CONEVAL con información sobre las fortalezas y los potenciales ASM a fin de mejorar sistemática y continuamente el desempeño organizacional. Por lo tanto, esperamos – con un alto grado de certeza – que el presente informe no sea el final del proceso de evaluación, sino que el inicio de una nueva etapa en la vida institucional del CONEVAL.

1. El objeto de la evaluación: El CONEVAL

1.1 ¿Cómo entendemos el CONEVAL?

Condiciones de origen y funciones

Las primeras experiencias documentadas de evaluación en México datan de la década de 1970 con la evaluación del Programa de Inversiones Públicas para el desarrollo Rural (PIDER) y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (CONEVAL, 2015:23). Pero, el impacto más decisivo y sostenible sobre la práctica evaluativa en México emana de la evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), lanzado por el Gobierno de México en 1977, conocido más tarde como OPORTUNIDADES y hoy como PROSPERA. Este programa incorporó desde su inicio una evaluación de impacto con un diseño experimental, usando métodos cuantitativos y cualitativos (Gaarder and Briceño, 2010:7; Lázaro, 2015:88; CONEVAL, 2015:23). El grado de rigor, independencia y utilidad de la información generada por esta evaluación mostro, por primera vez en México, la utilidad de las evaluaciones como instrumento de política pública. Inspirado en esta experiencia, en 1999, el Congreso requirió del Gobierno presentar evaluaciones externas anuales de todos los programas sujetos a reglas de operación; es decir, de todos los programas federales que entregan subsidios y transferencias. Esto condujo a un cambio abrupto en la práctica evaluativa, ya que en 2001 alrededor de 100 programas sociales estuvieron obligados a someterse a evaluaciones externas (Lázaro, 2015:89). Para esto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) – hoy Secretaría de Bienestar – conformó un equipo de profesionales especializados y con amplia experiencia técnica en evaluación, con lo que México dio los primeros pasos para la institucionalización de la evaluación como una función formal y permanente de la política pública, por lo menos en el área de desarrollo social.

El paso legislativo más relevante para la creación de un sistema de monitoreo y evaluación en México fue la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004. Esta Ley creó el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) como un “mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación” del gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales, así como los sectores social y privado. Además, esta establece “mecanismos de evaluación y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social” y crea el CONEVAL como ente encargado de la evaluación de la misma. Posteriormente, en 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), liderado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conjuntamente con la Secretaría de Función Pública (SFP) (hasta el 2015) y el CONEVAL. Su función básica es medir el desempeño de los programas federales por medio de indicadores estratégicos y de gestión para conocer el resultado del ejercicio del gasto (CONEVAL, 2014:9).

El CONEVAL inició sus operaciones en 2006. Por consiguiente, con apenas 13 años de operación, es una institución relativamente joven de la Administración Pública Federal (APF) de México. A pesar de esto, ya tiene un record destacado en cuanto a su incidencia en el debate público, su influencia en la toma de decisiones y su contribución a la transparencia y la rendición de cuentas. Además, ha jugado un rol líder en la institucionalización de la evaluación y el monitoreo, así como en el desarrollo de la cultura de evaluación en México. En gran parte gracias a la labor del CONEVAL, el modelo mexicano de monitoreo y evaluación de las políticas públicas ha hecho, en los últimos años, avances impresionantes y, hoy por hoy, se encuentra entre los sistemas más completos de países con sistemas similares. Todos los expertos independientes de instituciones académicas y consultoras, organismos internacionales, contrapartes institucionales y usuarios de la información del CONEVAL entrevistados por el equipo de evaluación, lo consideran una “innovación institucional” digna de consolidar y desarrollar, juicio que compartimos a plenitud.

El CONEVAL es producto de una feliz convergencia de factores políticos e institucionales que favorecieron la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México. El primer factor es la transición democrática del país iniciada a fines de la década de los 90s la que impulsó la transparencia y rendición

14 de cuentas, así como el control parlamentario y ciudadano del accionar gubernamental. Por consiguiente, no es paradójico que, en muchos casos, fuera la oposición política de esa fecha en el Congreso la impulsora de varias iniciativas legales que promovieron la evaluación como instrumento de política pública. El segundo factor que favoreció la institucionalización del monitoreo y la evaluación en México fue la creciente orientación del Gobierno Federal hacia una gestión por resultados, la que pretendía mover el foco de atención desde el análisis de los insumos y actividades hacia la medición de los resultados de la política pública. El CONEVAL es, también, el resultado del aprendizaje transnacional obtenido de las experiencias de diversos países pioneros del monitoreo y la evaluación – Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Suecia y Suiza, así como Colombia y Chile en América Latina (Gaarder and Briceño, 2010; Dussauge, 2015; CONEVAL, 2016; Cejudo y Oseguera, 2018;). El CONEVAL utilizó inteligentemente estas experiencias internacionales, adaptándolas a las condiciones y necesidades de la administración pública mexicana (Dussauge, 2015; Cejudo y Oseguera, 2018). Hoy en día, por el tipo de funciones que ejerce, así como por el alto rigor técnico y credibilidad que ha logrado en el ejercicio de sus funciones, se ha convertido en un referente para otros países que también buscan caminos para institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas públicos, así como la medición y el análisis de la pobreza. Así, por ejemplo, la metodología para la medición de la pobreza desarrollada por el CONEVAL despertó un alto interés internacional. Colombia, Chile, Filipinas y Bután introdujeron metodologías similares con el apoyo del CONEVAL, este ha tenido intercambios con Vietnam y China que estaban interesados en conocer la experiencia de México y países como Marruecos, Argelia, Túnez, Sudáfrica, Inglaterra y Perú, entre otros, han visitado la sede del CONEVAL para conocer la metodología de medición de la pobreza (CONEVAL, 2014:24 y 2018:70).

Según la LGDS y el Decreto de creación del CONEVAL, este tiene dos funciones centrales: (1) normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas sociales ejecutadas por las dependencias públicas del gobierno de México y (2) establecer los lineamientos y criterios para el análisis y la medición de la pobreza. Además, el CONEVAL asume la función de comunicar y difundir la información generada por el, así como la función de monitorear y medir los resultados de sus propias actividades. Por último, implícito en su función de normar y coordinar las evaluaciones está la función de normar y desarrollar el SME, función que el CONEVAL asume en estrecha cooperación con otras entidades federales y estatales. En los siguientes apartados analizaremos, como han evolucionado estas funciones en la práctica y en qué medida el marco normativo, la estructura de gobernanza y la capacidad organizacional del CONEVAL responden a los requerimientos actuales y futuros.

Áreas de acción e instrumentos del CONEVAL

La institucionalización del monitoreo y la evaluación de las políticas y programas públicos en México ha sido un proceso gradual, durante el cual se fueron entrelazando diferentes elementos de planificación, monitoreo, evaluación y auditoría. En retrospectiva, no todos estos elementos son necesariamente constitutivos de un sistema de monitoreo y evaluación, pero, en su conjunto, conforman un sistema integral de “medición del éxito” de la administración pública. ¿Cuáles son y cómo se definen las “core functions” del CONEVAL en este sistema? ¿Qué instrumentos se aplican y para qué? En este Apartado tratamos de responder a estas preguntas desde nuestra perspectiva, basada en la experiencia de la GIZ, así como en la literatura y nuestro conocimiento de los sistemas de evaluación en países desarrollados y algunos países de Asia y América Latina. La idea es tratar de identificar más precisamente las “core functions” del CONEVAL, posibles conflictos en el ejercicio de sus funciones y el potencial de sinergia entre las actividades de las distintas áreas de acción.

La visión que surge de la formulación del Modelo de Resultados para el CONEVAL (ver Gráfica 2 en el próximo Apartado) es el de una institución que produce y provee información útil para el Gobierno y la ciudadanía sobre la situación de la política y los programas de desarrollo social, incluyendo la situación de la pobreza en México. Sus instrumentos básicos para la generación de esta información son las evalua-

15 ciones, el monitoreo, la medición y el análisis de la pobreza, así como la sistematización, análisis e interpretación de la información según temas, actores y contextos.

En materia de **evaluación**, la pretensión del CONEVAL es hacer aportes a todas las fases del ciclo de una política o programa: planeación, ejecución, monitoreo y evaluación. Esta pretensión es legítima y justificada, siempre y cuando los aportes estén basados en instrumentos genuinos de una institución de la naturaleza del CONEVAL; es decir, en instrumentos de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos, incluyendo la medición y los análisis de pobreza. Además, esta pretensión es coherente con una visión moderna de la evaluación según la cual esta no solo es la última fase del ciclo de una política o un programa, sino que debe hacer aportes a todas las fases del mismo. Pero, de nuevo, la cuestión clave es: ¿son los instrumentos y, por consiguiente, los roles vinculados a estos, funcionales y apropiados para la institución? Esta pregunta la abordaremos con más detalle en el Apartado 2.3. Aquí nos limitamos a algunas consideraciones generales.

El Cuadro 2 contiene el tipo y el número de evaluaciones que se ejecutan bajo el ámbito de responsabilidad del CONEVAL. Como se puede apreciar, CONEVAL maneja 14 tipos de evaluaciones y entre 2007 y 2018 ha coordinado la ejecución de 2,798 evaluaciones. El 52,6% de las evaluaciones recae sobre las evaluaciones de desempeño (22,9%) y las fichas de monitoreo y evaluación (29,7%). El Cuadro 3 contiene las áreas de acción y los correspondientes instrumentos del CONEVAL, tal como los hemos identificados y categorizados en base al análisis de documentos del CONEVAL, las entrevistas y los estudios realizados en el marco de la presente evaluación. Según esta clasificación, de los 14 tipos de evaluaciones que caben en el ámbito del CONEVAL, cuatro están orientadas a apoyar la planeación de programas y políticas de desarrollo social y tienen más carácter de instrumentos de planificación, cuatro son evaluaciones de programas sociales y cinco las consideramos, más bien, instrumentos de monitoreo de programas (ver Cuadro 3).

Esta clasificación la hacemos en base a las siguientes definiciones de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos (ver, por ejemplo, Bussmann, Klöti und Knoepfel, 2004; Fischer, Miller and Sidney, 2007; Gaarder and Briceño, 2010; Lázaro, 2015; Stockmann and Meyer, 2016; Leeuw, 2016; Bamberger, Vaessen and Raimondo, 2016):

- **Evaluación de políticas y programas públicos:** Se refiere al análisis sistemático de una intervención pública (proyecto, programa o política) orientado a valorar el logro de sus resultados (outputs, outcomes, impactos). Su objetivo es proporcionar evidencias para informar la toma de decisiones, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, así como al aprendizaje sistémico. Una evaluación de proceso o de ejecución abarca los insumos, las actividades y los outputs, y apunta a valorar la calidad de la ejecución de una intervención, relacionándola con su potencial para el logro de los outcomes de corto y mediano plazo. Una evaluación de impacto abarca, sobre todo, los outcomes de largo plazo y los impactos de una intervención. Por lo general, la evaluación de una política o de un programa se da en espacios de tiempo discontinuos y está sujeta a altos requerimientos de independencia y neutralidad, así como a estándares de calidad vinculantes para todos los actores involucrados. Por lo general, los impactos de las políticas son más difíciles de evaluar que los impactos de los programas: en la evaluación de políticas públicas, el objeto de la evaluación (los “límites del sistema”) es menos demarcable sustancial y temporalmente, así como en relación a los elementos a analizar; las políticas son implementadas en un periodo de tiempo más largo y en contextos mucho más complejos; en muchos casos, los elementos de la intervención no están bien documentados o estandarizados; la posibilidad de que hayan diferentes impactos, sobre todo no previstos, es más alta, entre otras cosas.
- **Monitoreo de políticas y programas públicos:** Las diferencias entre monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos son numerosas. El monitoreo está focalizado en actividades, procesos y outputs de una intervención, pudiendo incluir, a lo sumo outcomes de corto plazo. Este tiene lugar en forma regular y continua durante la implementación de un programa o una política. Su objetivo es proveer información sobre el grado en que la intervención se implementa de acuerdo al plan y está basado en indicadores cuidadosamente seleccionados y definidos con antelación. El monitoreo no in-

Cuadro 2: Evaluaciones en el ámbito de responsabilidad del CONEVAL, 2007 - 2018

Tipo de Evaluación/Año PAE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Complementaria	2	16	19	9	17	22	6	1	3	8	1		104
Consistencia y resultados	106				141				1		79	3	330
Diagnóstico								47	59				106
Diseño	11	20	26	11	24	5	3	20	25	50	1	1	197
Específica	6	2	9										17
Específica de desempeño		131	127	133		137			114				642
Estratégica	1	1	3	1	2	1	1						10
Ficha de Monitoreo							258						258
Fichas de Monitoreo y Evaluación								188	193	154	142	155	832
Impacto	3	6	3	2	1	2				1			18
Integrales				19	21	10	22			20			92
Procesos			4	1	1	4	3	1	3	3	1	1	22
Fichas de desempeño (Ramo 33)											64	96	160
Evaluaciones derivadas del PND										10			10
Total	129	176	191	176	207	181	293	257	398	246	288	256	2,798

Nota: Recibidas por el CONEVAL al 31/12/2018

Fuente: CONEVAL

cluye un análisis profundo de las diferentes componentes de una intervención, ni tampoco un análisis de las relaciones causa-efecto. Además, el monitoreo de políticas y programas públicos no está sujeto a los requerimientos de independencia y neutralidad de las evaluaciones, por lo que, por lo general, son coordinados y conducidos por los mismos entes responsables del programa respectivo. La información recopilada por el monitoreo es usada, principalmente, por los gestores del programa y, por lo general, no se usa para la rendición de cuentas ante el parlamento y la ciudadanía.¹

Cuadro 3: Áreas de acción e Instrumentos del CONEVAL

Áreas de acción	Instrumentos
(Apoyo a la) Planeación	Evaluaciones de diagnóstico
	Evaluaciones de consistencia y resultados
	Evaluaciones estratégicas
	Evaluaciones de indicadores
Evaluación de la(s) política(s) de desarrollo social	Medición y análisis de la pobreza
	Estudios de desarrollo social
Monitoreo de políticas de desarrollo social	Inventario de programas y acciones federales de desa. social
	Inventario de programas y acciones estatales de desa. social
	Revisión y seguimiento de objetivos e indicadores derivados del PND y Fondos Federales
Evaluación de programas sociales	Evaluaciones de diseño
	Evaluaciones de proceso
	Evaluaciones de Impacto
	Evaluaciones complementarias
	Incubadoras de evaluaciones de impacto
	Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)
Monitoreo de programas sociales	Metodología de Aprobación de Indicadores (Análisis de la MIR)
	Evaluaciones de consistencia y resultados
	Ficha de monitoreo
	Ficha de monitoreo y evaluación
	Evaluación específica de desempeño
	Ficha de desempeño

Mientras que la definición de evaluación y sus características son (o, mejor dicho, tienen que ser) validas sin restricciones para el CONEVAL (por basarse en estándares internacionales), en relación a la definición

¹ De estas diferencias entre monitoreo y evaluación no se debe concluir que estas dos actividades son totalmente independientes una de otra. Como planteamos aquí, ambas son partes integrales de un sistema de gestión por resultados y es crucial que las evaluaciones utilicen la información de los sistemas de monitoreo. En la práctica, hay muchas evaluaciones, incluyendo muchos RCTs y estudios cuantitativos, que ignoran toda información del sistema de monitoreo, por lo que no toman en cuenta la influencia del proceso de implementación en la interpretación del porque muchos programas no logran sus objetivos.

de monitoreo de programas se debe destacar una especificidad importante para el CONEVAL: este realiza el **monitoreo de programas**, esencialmente, mediante la Metodología de Aprobación de Indicadores (dejando de lado, por el momento, aquellos tipos de evaluación que aplica el CONEVAL y que el equipo de evaluación considera más bien instrumentos de monitoreo de programas). Esta metodología sustenta el análisis de las MIR, el que abarca el diagnóstico de la MIR y las MTRI. La MIR, que en 2009 fue ampliada a todos los programas presupuestarios de la APF (CONEVAL 2016:34), es un instrumento de planeación basado en el concepto del marco lógico. Como tal, es utilizada en la APF mexicana tanto para la planeación de programas sociales (análisis de problemas, definición de objetivos (“propósito”), indicadores y actividades) como para alinear los programas sociales con los objetivos de desarrollo, relacionando los objetivos superiores (“fin”) del programa respectivo con los objetivos del PND. El rol del CONEVAL se concentra en la formulación de estándares para la formulación de los indicadores y el levantamiento de la información (“Guías para la construcción de la MIR e indicadores”), así como al control de calidad (“Asesorías y MTRI”, “Sistemas informáticos para el seguimiento de los reportes de cuenta pública”, entre otros) y la capacitación del personal involucrado en los programas y las dependencias.

Para la **medición y el análisis de la pobreza**, el CONEVAL utilizan datos que el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) levanta por medio de Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, así como de Encuestas Intercensales. El segundo pilar del análisis de la pobreza es la Metodología de Medición de la Pobreza del CONEVAL. Esta metodología se desarrolló en un intenso proceso de investigación, análisis y consulta con especialistas nacionales e internacionales, así como por medio del apoyo prestado al CONEVAL por distintas instituciones y organismos, tanto nacionales como internacionales, con alta experiencia en el tema. En julio de 2001, el Gobierno Federal creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), conformado por siete académicos independientes y por representantes del INEGI, quienes, después de 10 meses de trabajo y consultas con expertos nacionales e internacionales, presentaron una metodología preliminar basada en los ingresos. Posteriormente, según el documento interno “¿Cómo se logró construir la medición de la pobreza del CONEVAL?”, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación entre 2006 y 2009: La primera se enfocó en definir el marco teórico-metodológico, en tanto que la segunda se concentró en la generación de la información necesaria para realizarla.

Por último, además de los instrumentos incluidos en el Cuadro 3, el CONEVAL prepara la información generada por el según grupos meta y temas, especialmente con el objetivo de incidir en las políticas de desarrollo social, así como para contribuir a la rendición de cuentas y la transparencia. Esta información da lugar, principalmente, a los siguientes productos:

- **Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:** Estos informes son elaborados periódicamente, abarcando diferentes períodos y enfatizando diferentes temas, con dos fines centrales según el CONEVAL: contribuir con la rendición de cuentas del Gobierno Federal y emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de la política social. Hasta la fecha se han publicado seis informes.
- **Consideraciones al Proceso Presupuestario:** Este es un informe basado en los resultados de las evaluaciones y de otros estudios, cuya finalidad es brindar información para el proceso presupuestario, para qué las decisiones respectivas se tomen en base a evidencias. El CONEVAL elabora este documento desde 2008 para cada año fiscal y está dirigido al Congreso, la SHCP y la SEDESOL (hoy: Secretaría de Bienestar).
- **Resumen del Desempeño de los Programas:** Este es una base de datos para apoyar la toma de decisiones en el marco de la elaboración del presupuesto. Los temas varían de acuerdo al tipo de evaluación en el PAE.
- **Análisis de Similitudes de Programas:** Este análisis se realiza anualmente para detectar posibles duplicaciones de esfuerzos y posibles sinergias entre los programas sociales para hacerlos más eficientes y eficaces. También lleva a procesos de compactación de programas.

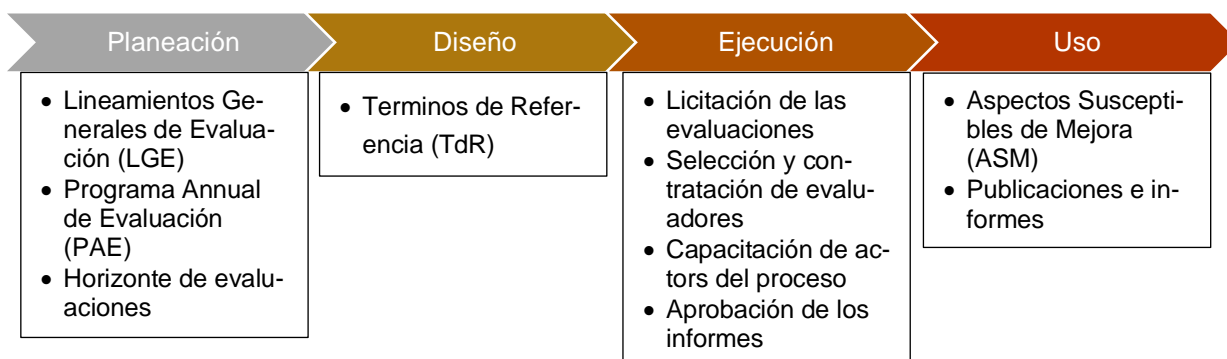
La gestión del proceso de evaluación de programas

Un componente importante del SME es la gestión del proceso de evaluación de programas de desarrollo social, el que está bajo la responsabilidad del área de Monitoreo y Evaluación del CONEVAL, una de sus tres áreas principales. La Gráfica 1 muestra el proceso de evaluación de los programas de desarrollo social gerenciado por el CONEVAL, tal como lo hemos identificado durante la presente evaluación, así como los respectivos instrumentos del CONEVAL en las cuatro fases del proceso: planeación, diseño, ejecución y uso. El CONEVAL ha diseñado minuciosamente este proceso y ha introducido en cada fase los instrumentos que le permiten gestionarlo en forma profesional y de acuerdo a procedimientos comparables con los de otros sistemas de evaluación en países similares o, incluso, de mayor desarrollo.

A la fase de planeación pertenecen, básicamente, dos instrumentos:

- **Programa Anual de Evaluaciones (PAE):** En 2007, el CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales (LGE). Su propósito es “definir los objetivos, el diseño y la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación” (CONEVAL, 2015:32). Entre otras cosas, los LGE definen los tipos de evaluación a realizarse en la APF y estipulan que el CONEVAL, la SHCP y la SFP (hasta 2015) deben elaborar el PAE que, en base a la tipología establecida, define las evaluaciones a realizarse en el año fiscal respectivo, determina el calendario de evaluación y sirve de base para seleccionar y monitorear el programa de evaluaciones externas. El PAE tiene que ser publicado en las páginas web de la SHCP y el CONEVAL, quien es, además, responsable de su actualización. El CONEVAL consulta el PAE con las entidades federales, pero este está determinado por el ciclo de las evaluaciones definido por CONEVAL de acuerdo a las leyes vigentes.
- **Horizonte de monitoreo y evaluación:** Es una descripción del ciclo de M&E al que, idealmente, debería estar sujeto un programa de desarrollo social durante sus primeros años de vida. Este horizonte sirve para que los responsables de las áreas de evaluación en las dependencias identifiquen sus necesidades de monitoreo y evaluación y, en base a la madurez de cada programa, definan las acciones a ejecutarse en cada año de vida del programa (CONEVAL, 2015:59-60).

Gráfica 1: Fases e instrumentos del proceso de evaluación de programas



En la fase de uso, los instrumentos principales son dos:

- **Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM):** Los ASM son el instrumento central para promover el uso de las evaluaciones. Los ASM son definidos como “hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados que pueden ser atendidas para la mejora del programa o acción”. (CONEVAL, 2016b:7). El CONEVAL realiza un monitoreo continuo anual del cumplimiento de los ASM y formula Informes de Seguimiento de los ASM.

- **Publicaciones e informes:** Los informes de evaluación de los programas de desarrollo social son la publicación central emanada del proceso de evaluación. Todos estos informes son publicados en las páginas web de la dependencia responsable del programa evaluado, así como del CONEVAL. Más allá de este, se deben considerar en esta categoría aquellos informes elaborados, por lo menos parcialmente, en base a las evaluaciones. De los informes mencionados en el apartado anterior pertenecen aquí, ante todo, las Consideraciones al Proceso Presupuestario.

1.2 El Modelo de Resultados para el CONEVAL

La experiencia de muchas organizaciones y programas alrededor del mundo ha demostrado que el desarrollo de un modelo de resultados es un proceso de aprendizaje continuo. Con antelación a la presente evaluación, el CONEVAL ya había iniciado este proceso y desarrollado un modelo propio preliminar. No obstante, este no reflejaba aún ni la complejidad y el alcance del trabajo de la institución ni los cambios ocurridos en el ejercicio de su mandato. Por consiguiente y debido a que la presente evaluación está concebida como una “theory-based evaluation”, especialmente para la evaluación del logro de los objetivos del CONEVAL, fue necesario elaborar un Modelo de Resultados para el CONEVAL que permitiera identificar las hipótesis y cadenas de resultados que se analizarían durante la evaluación. El desarrollo del Modelo de Resultados para el CONEVAL se dio en estrecha coordinación con el personal gerencial y técnico del CONEVAL. La Teoría de Cambio – es decir, la descripción narrativa del Modelo² – incluye las hipótesis centrales desde las actividades e instrumentos, pasando por los outputs y outcomes hasta los impactos previstos. La Teoría de Cambio describe también cómo y por qué se esperan cambios para los actores relevantes en un contexto específico relacionado con el objeto de la evaluación. El Modelo de Resultados para el CONEVAL (ver Gráfica 2) refleja la visión que hemos desarrollado para el CONEVAL en el marco de la evaluación, tal como la perciben los actores centrales y, por supuesto, los evaluadores.

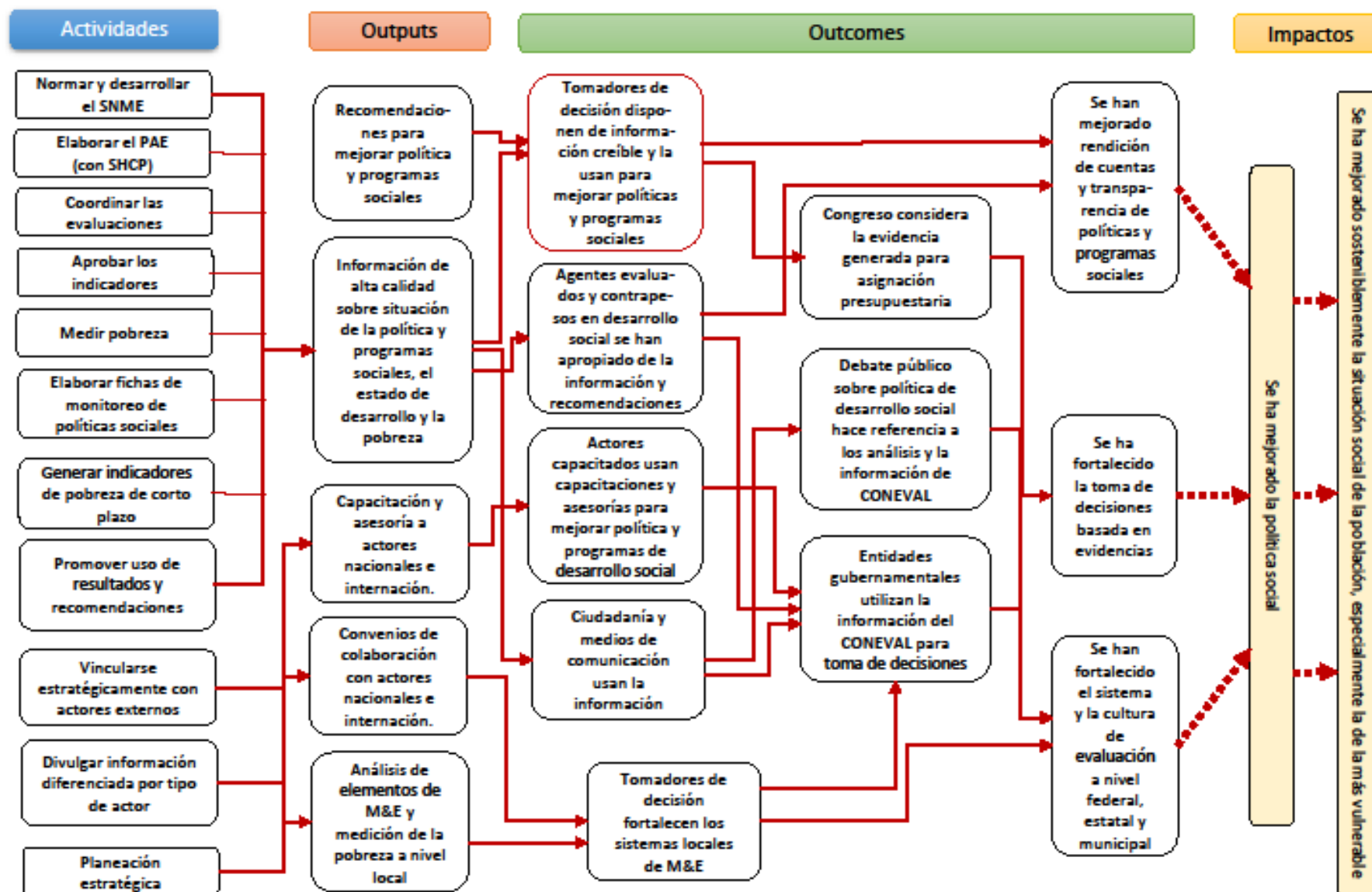
La lógica de resultados desarrollada durante el proceso de evaluación se orienta en las tres funciones o áreas medulares del CONEVAL y sus interrelaciones: (1) El monitoreo y la evaluación de los programas y la(s) política(s) de desarrollo social, (2) la medición y el análisis de la pobreza y (3) el análisis y la difusión de la información generada por el CONEVAL. Estas tres áreas son responsables de 11 actividades centrales (ver Gráfica 2). Con estas actividades se producen, básicamente, cinco **outputs**:

- se han elaborado recomendaciones para mejorar la política y los programas de desarrollo social;
- se ha generado información de alta calidad sobre la situación de la política y los programas sociales, el estado del desarrollo y la pobreza en México;
- se ha ofertado capacitación y asesoría a diferentes actores nacionales e internacionales;
- se han acordado convenios de colaboración y coordinación con actores nacionales e internacionales; y
- se han analizado los elementos de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza a nivel local.

A nivel de los outcomes, se definen tres tipos que podemos definir como outcomes de corto, mediano y largo plazo. Los outcomes de corto plazo reflejan el uso (o requisitos para el uso) de los productos (outputs) del CONEVAL. En este ejercicio se han identificado cinco:

² Naturalmente que el uso que hacemos aquí del modelo de resultados y de la teoría del cambio es simple y pretende solamente cubrir las necesidades mínimas de esta evaluación. En una profundización del análisis habría que considerar dos puntos adicionales en la relación entre el modelo de resultados y la teoría del cambio: (1) un elemento importante de una teoría de cambio son los supuestos e hipótesis acerca de los mecanismos y procesos que explican, cómo las actividades, outputs y outcomes se convierten en los indicadores identificados para el próximo nivel. Por ejemplo: ¿por qué y cómo la disponibilidad de información contribuye a mejorar la calidad de políticas y programas? Metodologías como el Process Tracing, que aplicamos rudimentariamente en el Apartado 2.2, buscan identificar y probar estos mecanismos y procesos; (2) uno de los desafíos metodológicos de la teoría del cambio consiste en analizar las interacciones entre los diferentes outputs y outcomes y cómo estas influyen en los outcomes superiores e impactos, ya que ninguno de estos elementos funciona en forma independiente. Esto implica que el enfoque tiene que ser sistémico e incorporar, en caso necesario, elementos de la teoría de la complejidad.

Gráfica 2: Modelo de Resultados para el CONEVAL



- los actores estatales disponen de información creíble y la usan para mejorar la política y los programas sociales;
- los agentes evaluados y los contrapesos en desarrollo social se han apropiado de la información, resultados y recomendaciones del CONEVAL;
- los actores capacitados usan las asesorías y capacitaciones del CONEVAL para mejorar la política y los programas de desarrollo social;
- la ciudadanía y los medios de comunicación usan la información generada por el CONEVAL para formarse una opinión e informar sobre el actuar del Gobierno;
- los tomadores de decisión fortalecen los sistemas locales de M&E.

La disponibilidad de información creíble, la apropiación de la información por parte de los agentes evaluados y los contrapesos en desarrollo social, así como la capacitación y asesoría del CONEVAL conducen a los outcomes de mediano plazo:

- el Congreso considere la evidencia generada por el CONEVAL para la asignación presupuestaria;
- el debate público sobre política social hace referencia a los análisis y la información del CONEVAL;
- las entidades gubernamentales utilizan la información del CONEVAL para la toma de decisiones en materia de política y programas de desarrollo social.

Por último, el uso de la información por el Congreso, el Gobierno Federal y las entidades estatales, así como la referencia en el debate público sobre política social a los análisis e información generada por el CONEVAL y el fortalecimiento de los sistemas locales de M&E, conducen a fortalecer:

- la toma de decisiones basada en evidencias;
- la rendición de cuentas y la transparencia de las políticas y programas sociales; y
- el sistema y la cultura de evaluación a todos los niveles.

A nivel de los **impactos**, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, de la formulación de políticas sociales basadas en evidencia, así como del sistema y la cultura de evaluación contribuyen a:

- mejorar la política social y, en última instancia,
- mejorar sosteniblemente la situación social de la población, especialmente la de la más vulnerable.

Los principales **factores externos** y **riesgos** que influyen la capacidad del CONEVAL para lograr los resultados están relacionados, en gran medida, con los factores que han favorecido (y que, en el futuro, podrían promover o restringir) la institucionalización del monitoreo y la evaluación en México.³ Se trata, ante todo, de los siguientes factores (su rol lo analizamos con más detalle en el Apartado 2.1):

- La transparencia de la gestión pública, tanto por el lado de la oferta (el compromiso legal y político del gobierno) como por el lado de la demanda (ciudadanía y prensa).
- La orientación de la política pública a resultados.
- La relevancia y utilidad de la información generada por el SED y el SME.
- La voluntad de los actores relevantes, especialmente de los tomadores de decisión, de utilizar la información generada por el monitoreo y la evaluación de los programas y las políticas públicas.
- El marco legal y normativo del SME.
- La eficiencia del mercado de servicios de evaluación.
- El estatus del ente evaluador en la administración pública y la sociedad.

En base a la descripción anterior del CONEVAL y su inserción en el SME, en los siguientes Capítulos

³ Como “institucionalización de la evaluación” entendemos el proceso de creación y desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación dentro de la administración pública por medio de estrategias, políticas y acciones legislativas que apuntan a establecer normas, valores, roles, responsabilidades y formas de operación de los principales actores involucrados en las actividades de evaluación. Estudios internacionales comparativos de sistemas de evaluación (Furubo, Rist and Sandahl, 2002; Holm, 2006; Leeuw and Furubo, 2008; Gaarder and Briceño, 2010; Barbier and Hawkins, 2012; Kushner and Rotondo, 2012; Jacob, Speer and Furubo, 2015; Lázaro, 2015) han identificado los principales factores que influyen la institucionalización de la evaluación en los diferentes países estudiados, entre los cuales también se encuentra, en algunos casos, México. Los criterios aquí utilizados se basan en estos estudios.

analizaremos el desempeño organizacional del CONEVAL, identificaremos fortalezas y oportunidades de mejora y, sobre esta base formularemos recomendaciones a corto, mediano y largo plazo (ver Capítulo 3).

2. Los hallazgos más relevantes de la evaluación externa

2.1 La influencia de los factores externos

En la formulación del Modelo de Resultados del CONEVAL (ver Gráfica 2) identificamos ocho elementos que, a nuestro juicio, influyen, sustancialmente, la institucionalización de la evaluación en México y que constituyen, por consiguiente, factores del entorno que influyen decisivamente el desempeño organizacional del CONEVAL. Con base en las evidencias recopiladas para el estado de cada uno de estos elementos hemos hecho una valoración de cada uno en una escala de 1 (= bajo) a 5 (= alto). El Diagrama 1 da un resumen visual de la valoración a la que hemos arribado mediante la evaluación:

Transparencia y rendición de cuentas (Calificación = 4)

Como analizamos en varios apartados de este documento, una de las principales fortalezas del SME en México es que su institucionalización ha estado ligada a una fuerte inversión en transparencia y rendición de cuentas. Por consiguiente, por el lado de la oferta, la APF está altamente comprometida – y obligada por Ley – con esta materia. En 2002 fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, entre otras cosas, posibilita la organización de registros administrativos (como los padrones de beneficiarios de los programas sociales) y su utilización para las evaluaciones (CONEVAL, 2015:24). En mayo de 2016 fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la que deroga la Ley respectiva vigente hasta ese momento. La nueva Ley fija los procedimientos y plazos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, amplía las obligaciones de transparencia específicas de las dependencias federales y determina las atribuciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como el organismo responsable de garantizar en el ámbito federal el ejercicio de los derechos que otorga la Ley. A la Ley se incorporó el principio de Gobierno Abierto, según el cual las Cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, deberán establecer políticas internas para conducirse de forma transparente. Además, deberán generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés; crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones; y promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.

Por el lado de la demanda, se puede constatar una alta presión por parte de la ciudadanía, sobre todo a nivel federado y municipal, así como de la prensa, para que el Gobierno asegure el acceso genuino a la información. Según nuestra percepción, el interés se focaliza, sobre todo, en temas relacionados con el presupuesto, la corrupción, la seguridad, la evolución de la pobreza y el desarrollo social.

Dado que no era objetivo de la misión de evaluación, analizar en qué medida se implementan eficientemente y efectivamente las leyes y normas de transparencia y rendición de cuentas en toda la APF, nos limitamos a valorar estas en el sistema de evaluación, haciendo algunas inferencias generales. La deducción de un punto en la valoración se deriva de los desafíos centrales que hemos detectado: Primero, los mecanismos establecidos en la nueva Ley de Transparencia, sobre todo los relacionados con el Gobierno Abierto, están en una fase muy primaria de implementación por parte de la APF y de uso por parte de la ciudadanía. Segundo, el uso de la información continúa siendo un área central con oportunidad de mejora en toda la administración pública, a pesar de los esfuerzos que esta ha hecho en esta materia. Tercero, los mecanismos de divulgación de la información en la APF, en general, dificultan enormemente el acceso a la información a algunos grupos poblacionales, por ejemplo, a grupos meta de los programas de desarrollo

y la ciudadanía en general que no está acostumbrada a informarse vía internet.

Política pública orientada a resultados (Calificación = 3.5)

También en esta área, la APF mexicana juega un papel destacado, especialmente con la introducción de un sistema presupuestario basado en resultados y la MIR. La deducción de un punto y medio en la valoración se debe a tres problemas que hemos detectado: primero, hemos encontrado evidencia suficiente de una “sobrecarga” del sistema; es decir, que este produce mucha información, alguna duplicada, que, sólo por su cantidad, no puede ser absorbida eficientemente por los actores relevantes. Segundo, en algunas áreas se requiere una mayor sistematización de los instrumentos e, incluso, una delimitación más clara de funciones en el SED y el SME. Tercero, la metodología MIR, tal como otras metodologías de este tipo, conduce a una “caza” de datos medibles que puede hacer perder de vista la importancia de comunicar los contenidos de la política y los programas, lo que puede conducir a que los actores pierdan la noción del sentido del sistema. Indicios serios de este fenómeno encontramos en el marco de esta evaluación (por ejemplo, la preocupación de los responsables de los programas a diferentes niveles de como “pegarle al indicador”, en referencia a los esfuerzos por representar la contribución de un programa a los objetivos de desarrollo).

Relevancia y utilidad de la información (Calificación = 4)

Nuestra percepción es que la información generada por el SED y el SME es altamente útil y relevante para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, así como para el monitoreo del desempeño de los programas y las instituciones. La deducción de un punto en la valoración se explica por cuatro problemas: primero, existen algunos vacíos de información; es decir, información que el sistema de evaluación no genera, pero cuyo potencial para informar la toma de decisiones es alto. Un ejemplo es la falta de información sobre el impacto de los programas y políticas sociales sobre el bienestar de la población meta. Esto se debe, sobre todo, al bajo número de evaluaciones de impacto, las que en México se asocian, casi exclusivamente, con métodos cuantitativos tipo Randomized Control Trial (RCT), así como a la falta de un tratamiento sistemático de relaciones de causa y efecto en los informes de evaluación de políticas públicas. Además, muchos impactos solo pueden ser medidos después de un tiempo considerable de ejecución e, incluso, de finalización del programa, lo que requiere de metodologías de evaluación ex post. Segundo, existe una fuerte propensión a utilizar solo indicadores cuantitativos, especialmente en el marco de la MIR, sin considerar que hay factores importantes que necesitan una medición cualitativa. Tercero, como ya hemos mencionado, el sistema produce demasiada información, sin que haya habido hasta la fecha un análisis detallado de qué tipo de información es más útil y más demandada, que tipo de información es demanda, pero no se produce y qué tipo de información es producida, pero no demandada. Por último, aún no se aprovechan adecuadamente las sinergias de uso de la información que ofrecen las distintas áreas del sistema.⁴

Uso de la información (Calificación = 3.5)

El estudio del entorno, la encuesta de percepción y las entrevistas realizadas en el marco de la presente evaluación permiten concluir que hay una alta voluntad y disponibilidad en los actores relevantes para utilizar la información generada por el CONEVAL, tanto para la toma de decisiones como para la rendición de cuentas. El CONEVAL promueve el uso de la información generada por él, básicamente, a través de las publicaciones e informes mencionados en el Apartado 1.1 del presente Informe, así como a través de capacitaciones, charlas y boletines de prensa. Asimismo, el CONEVAL hace un gran esfuerzo para medir el uso de su información. Su MIR incluye, por lo menos, cinco indicadores de esta naturaleza. Además, en 2014 introdujo una base de datos de uso de la información del CONEVAL que contiene información sobre qué productos del CONEVAL han conducido a mejoras de la política de desarrollo social en las diferentes

⁴ Por ejemplo, hay algunas experiencias interesantes de colaboración entre evaluación y auditoría. A manera ilustrativa se puede mencionar el caso del Independent Evaluation Office (IEO) del PNUD que ha experimentado exitosamente con la realización de evaluaciones conjuntas con la Oficina de Auditoría. Esta experiencia mostró que los auditores tienen sistemas muy eficientes de recoger y validar la calidad de muchos tipos de datos. En un mundo ideal, los auditores podrían reducir el esfuerzo de recolectar algunos tipos de datos, dando más tiempo a los evaluadores para enfocarse en el diseño, la interpretación de la información y la recolección de datos cualitativos.

dependencias de la APF. Según la página web del CONEVAL, hasta diciembre del 2017 se habían registrado 4,988 acciones de mejora de la política social derivadas del uso de la información del CONEVAL. El Cuadro 3 muestra el comportamiento de cinco indicadores de uso de la información para el período 2012 – 2014 contenidos en la MIR del CONEVAL.

¿Qué conclusiones se pueden sacar de estos datos? Primero, es necesario diferenciar claramente entre “uso” e “influencia”, así como entre “uso de la información para la mejora de la política de desarrollo social” y “mejora de la política de desarrollo social”. Como analizamos con más detalles en el Apartado 2.2, el uso de la información del CONEVAL no conduce automáticamente a una mejora de la política, ya que en esta intervienen también otros factores fuera del control del CONEVAL. Segundo, los datos recabados por el CONEVAL deben leerse considerando que muchas de las actividades del SME son, por Ley, de cumplimiento obligatorio, por lo que algunos indicadores llegan “automáticamente” a 100% o, por el contrario, reflejan una falta de cumplimiento de la legislación vigente. Tercero, los indicadores de uso de la información del Cuadro 4 no permiten sacar conclusiones sobre la efectividad en el uso de la información a nivel de impactos (ver Apartado 2.2).

Cuadro 4. Indicadores de uso de la información del CONEVAL

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Percepción de la mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la PDS ¹⁾	n.d.	75%	n.d.	98%	85%	98%
% de funcionarios que han considerado las recomendaciones del C recibidas	n.d.	68%	n.d.	88%	87%	80%
Variación porcentual del índice de mejora del desempeño de la PDS ²⁾	83%	213%	101%	77%	30%	45%
Índice de difusión de las evaluaciones de los programas federales de DS ³⁾	92%	99%	98%	96%	97%	95%
Programas federales de DS que usan los criterios del CONEVAL para identificar a población en situación de pobreza	30%	94%	100%	100%	95%	100%
% de programas federales de DS que dan seguimiento a las ASM	91%	85%	102%	88%	n.d.	n.d.

1) Número de integrantes de la CNDS, CIDS y Consejo Consultivo que perciben mejoras en el desempeño de la PDS y en la rendición de cuentas como resultado del CONEVAL / Tota de integrantes de la CNDS, CIDS y Consejo Consultivo.

2) Ver fórmula de cálculo en: CONEVAL, 2016a:20-22.

3) Ver fórmula de cálculo en: CONEVAL, 2016a:25-28.

En el Cuadro 5 (Apartado 2.2) incluimos algunos indicadores de relevancia y utilidad de la información y los productos del CONEVAL, cuya fuente de información es la encuesta de percepción realizada en el marco de la presente evaluación. Estos indicadores se pueden interpretar como una precondition para el uso de la información del CONEVAL, ya que miden, en qué medida los tomadores de decisión consideran que la información generada por el CONEVAL responde a sus necesidades y en qué medida los objetivos del CONEVAL contribuyen a objetivos prioritarios de la política pública en México. De estos datos se puede concluir que el CONEVAL ha creado buenas condiciones para que su información sea usada, aunque estos datos tampoco dan indicios sobre la efectividad del uso de la información del CONEVAL.

Desde distintas perspectivas y fuentes de información que arrojan, en algunos casos, datos contradictorios, las evidencias recopiladas en el marco de esta evaluación identifican esta área como uno de los 26

aspectos más susceptibles de mejora. En todo caso, las distintas perspectivas coinciden en que este problema se da especialmente en el uso de información para la toma de decisiones políticas. El CONEVAL reconoció esto ya hace algún tiempo y ha tomado medidas para fomentar el uso de la información generada por el.

Marco legal y normativo (Calificación = 4)

El CONEVAL fue creado por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004 y su operación es regulada por el Decreto de creación del mismo, publicado en agosto de 2005. Además, este asume funciones emanadas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Según la legislación vigente, el CONEVAL opera dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) – hoy Secretaría de Bienestar Social – y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) coordinado por la SHCP, la Secretaría de Función Pública (hasta 2015) y el CONEVAL. Sin duda que México cuenta con un marco legal y normativo para el monitoreo y la evaluación que da un mandato robusto y detallado y los principales actores del sistema. La deducción de un punto en la valoración se debe a que este, en algunos aspectos, no es muy claro y sistemático en cuanto a funciones, mandatos y roles. Por ejemplo, este restringe la actividad evaluativa del CONEVAL al área de desarrollo social, pero da atribuciones evaluativas a la SHCP tanto para las áreas restantes como también para el área de desarrollo social. De hecho, existe una práctica evaluativa muy diferente en el área bajo la responsabilidad del CONEVAL y en el resto de las políticas públicas que o no son evaluadas o son evaluadas en forma muy esporádica y poco sistemática, ya que, a diferencia del CONEVAL, la SHCP tiene otras funciones medulares y su legitimidad no depende de las evaluaciones. Algo similar ocurre con las Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios del Ramo 33 que a pesar de constituir alrededor del 34% del Presupuesto General de la República no son evaluadas sistemáticamente. Además, las normas legales están dispersas en varias Leyes que legislan distintos aspectos del SNDS, el SED y el SME, por lo que se corre el riesgo de que el marco normativo del SME pierda fuerza y coherencia.

Mercado de servicios de evaluación (Calificación = 2.5)

El mercado de servicios de evaluación en México ha tenido, en los últimos años, un desarrollo significativo y visible, sobre todo por medio de la demanda de servicios de evaluación generada por el CONEVAL y otras entidades de la APF de México. También la creación de la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL) y las actividades de CLEAR México han contribuido a fortalecer capacidades necesarias para profesionalizar el mercado de servicios de evaluación, especialmente a través de la institucionalización de cursos extra-universitarios y carreras universitarias de evaluación. Asimismo, la amplia base de conocimientos que ha creado el CONEVAL tienen un efecto positivo sobre el desarrollo del mercado. No obstante, este sigue siendo incipiente y restringido en cuanto a sus competencias de evaluación y sectoriales, así como a su grado de institucionalización, sobre todo en comparación con países como los Estados Unidos de América y Canadá o Alemania, Suiza, Suecia y Reino Unido en Europa. Por ejemplo, en México aún no existen estándares de evaluación y códigos de conducta que comprometan tanto a evaluadores como a evaluados con normas profesionales y éticas mínimas y que definan los requerimientos metodológicos mínimos para ambas partes. Junto a estos estándares y a formatos de discusión e intercambio entre demandantes y oferentes de servicios de evaluación, la profesionalización de la evaluación condujo en estos países al surgimiento de una amplia demanda estatal y no estatal de servicios de evaluación, así como a una amplia y diferenciada oferta de los mismos. Además, por razones históricas y legales, el CONEVAL tiene una relación más estrecha con las Universidades para la contratación de servicios de evaluación, como es el caso, también, en otros países de la región. La consecuencia es que la demanda del CONEVAL tiene un impacto limitado en el desarrollo del mercado, además de tener, tendencialmente, repercusiones negativas sobre la calidad de las evaluaciones.

La percepción del ente evaluador – CONEVAL (Calificación = 5)

La evidencia recopilada en el marco de esta evaluación es muy contundente en relación a la percepción del CONEVAL en México, tanto en la administración pública federal, estatal y municipal como en la sociedad: Este es reconocido ampliamente como una institución de alto rigor técnico y profesionalismo, así

como de alta credibilidad e imparcialidad. Aunque el mandato evaluativo del CONEVAL está limitado a la política de desarrollo social, este actúa como “el establecedor de estándares y articulador de las actividades de evaluación en las entidades gubernamentales. Diferentes unidades dentro de cada Secretaría o entidad sectorial realizan actividades de evaluación en diferentes grados, bajo la guía y la coordinación del CONEVAL” (Gaarder and Briceño, 2015:9). El CONEVAL es también reconocido, nacional e internacionalmente, como el líder de la institucionalización de la evaluación y el desarrollo de una cultura de evaluación en México. Por el tipo de funciones que ejerce, así como por el alto rigor técnico y la credibilidad que ha logrado en el ejercicio de sus funciones, se ha convertido en un referente para otros países que buscan establecer sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Un pilar central de una institución como el CONEVAL es su grado de independencia política, técnica y administrativa. Según la Ley, el CONEVAL es un organismo público descentralizado de la APF mexicana, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, “agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social”. A primera vista, esta disposición parece ambivalente, por lo que es necesario analizar los factores básicos determinantes de la independencia real. Un factor clave es la estructura de gobernanza. El Comité Directivo es por Ley el órgano de gobierno del CONEVAL. Este está integrado por seis investigadores académicos, elegidos por la CNDS mediante convocatoria pública, un representante de la SHCP y el titular de la SEDESOL (hoy Secretaría de Bienestar Social), quién lo preside. La Comisión Ejecutiva es el órgano técnico-auxiliar del Comité Directivo. Este está integrado por los seis investigadores académicos y el Secretario Ejecutivo del CONEVAL, quien tiene a su cargo la dirección y la responsabilidad operativa de la institución. Aunque el CONEVAL está ubicado dentro del sector coordinado por la SEDESOL, sus costos operativos son financiados a través de una línea presupuestaria del Presupuesto de la Nación y, según la evidencia recabada, este ha sido, hasta la fecha, suficiente para financiar las actividades claves de la institución. Desde el punto de vista de la independencia evaluativa, la gobernanza actual del CONEVAL representa un compromiso entre una independencia absoluta (inicialmente la oposición demandó ubicar al CONEVAL fuera de la APF) y un posible control político de la institución. Tanto la composición y elección de los investigadores académicos como la relativa independencia presupuestaria del CONEVAL, ligados a una actitud altamente profesional del personal gerencial y técnico de la institución, le han asegurado, hasta hoy, un alto grado de independencia y neutralidad, tanto en el área de las evaluaciones como del análisis de la pobreza. Esto se refleja en el alto grado de satisfacción con la institución, como lo muestra la encuesta de percepción realizada en el marco de esta evaluación. En esta, el 95% de los encuestados respondió estar muy satisfecho (53%) o algo satisfecho (42%) con el CONEVAL.

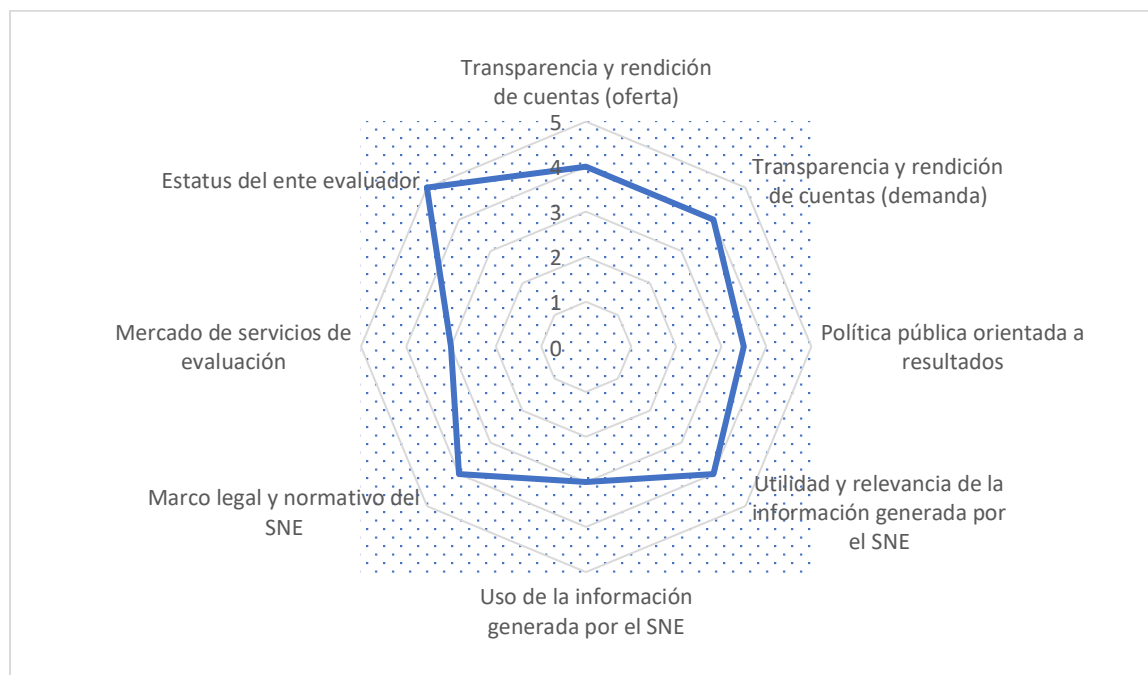
El 5 de diciembre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó la reforma al Artículo 26 de la Constitución, adicionando el Apartado C que otorga al CONEVAL el carácter de órgano constitucional autónomo, a diferencia de su estatus anterior de órgano descentralizado bajo la coordinación de la SEDESOL. Los órganos constitucionales autónomos no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado y son organismos especializados con la finalidad de agilizar, independizar, fiscalizar y transparentar la acción gubernamental (Cejudo y Oseguera, 2018:22; Dussauge, 2016). Su autonomía técnica, administrativa y presupuestaria resultan fundamental para la credibilidad de estos órganos y para que su relación con los poderes tradicionales sea de coordinación y no de subordinación (Cejudo y Oseguera, 2018:22). Además, la reforma constitucional establece un nuevo método de selección de los investigadores académicos y el de la nueva figura del Presidente. Mientras que la Ley de creación del CONEVAL otorgaba la responsabilidad a la CNDS, la reforma constitucional confiere la autoridad a la Cámara de Diputados. Según la reforma constitucional, los investigadores académicos tendrán que ser nombrados por el voto de dos tercios de los Diputados y concede al Ejecutivo la potestad de objetar el nombramiento. Esta reforma constitucional puede tener repercusiones contradictorias sobre la independencia del CONEVAL: la autonomía tiende a fortalecer su independencia, mientras que el nuevo mecanismo para el nombramiento de los investigadores académicos puede conducir a compromisos partidarios que limiten la independencia y la calidad técnica de los mismos. Además, la reforma constitucional convierte a los investigadores en funcionarios públicos, lo que, tendencialmente, puede conducir a una mayor interferencia de estos en la gerencia cotidiana

de la institución. Los artículos transitorios de la reforma constitucional establecieron un plazo de 60 días para designar a los nuevos consejeros y de 120 días para emitir la Ley secundaria del CONEVAL. A pesar de que estos plazos se vencieron, la Cámara de Diputados aprobó la Ley del CONEVAL el 28 de octubre de 2014 y la remitió al Senado para su revisión y discusión, donde se encuentra aún pendiente (Cejudo y Oseguera, 2018:22). Como respuesta al no cumplimiento de los plazos establecidos por la reforma constitucional, la CNDS decidió prorrogar el período de nombramiento del Comité Directivo y de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL hasta que la Cámara de Diputados nombre a los nuevos integrantes de los mismos; por consiguiente, dada la falta de la legislación secundaria, los actuales consejeros permanecen en su posición con una duración indefinida (Cejudo y Oseguera, 2018:22).

Las potenciales repercusiones negativas sobre la independencia del CONEVAL no las hemos considerado en la valoración de su estatus actual, ya que, hasta el momento, no hay indicios que apunten en esta dirección. Dado el alto reconocimiento político y técnico del que goza el CONEVAL, tanto nacional como internacionalmente, hemos otorgado el puntaje máximo en esta dimensión. No obstante, en los capítulos siguientes identificaremos algunos ASM que, por un lado, el CONEVAL ha venido identificando por sí mismo y, por otro lado, representan potenciales de desarrollo futuro de la práctica de evaluación en México.

En el Diagrama 1 presentamos, resumidamente, el resultado de nuestra valoración del estado de la institucionalización del SME en México. Como se desprende del perfil de la curva resultante, vemos en el desarrollo del mercado de servicios de evaluación, seguido por el uso de la información generada por el SME y la mejora de la orientación de la política pública a resultados, los principales desafíos para el futuro proceso de desarrollo del SME en México. En los capítulos siguientes ahondaremos algunos de estos desafíos y, en el capítulo final formularemos algunas recomendaciones que pueden servir para apoyar estos procesos, principalmente a partir del CONEVAL.

Diagrama 1: Valoración de la influencia de los factores externos del CONEVAL



2.2 El desempeño organizacional del CONEVAL

Para evaluar el desempeño organizacional del CONEVAL nos orientamos en el modelo 5C según Peter Morgan (2006) y en el modelo de gerencia de la GIZ denominado CapacityWORKS. Las cinco capacidades definidas por el modelo 5C las traducimos en cuatro criterios de evaluación (la quinta capacidad está integrada en los criterios del modelo CapacityWORKS): (1) relevancia y utilidad, (2) Efectividad, (3) Eficiencia y (4) Capacidad organizacional. A su vez, este último criterio lo desagregamos en los cinco factores de éxito que propone el modelo CapacityWORKS (ver Cuadro 6).

Relevancia y utilidad

La relevancia del CONEVAL la valoramos en base a seis preguntas básicas:

- ¿Cuál es la magnitud del sector de desarrollo social?
- ¿Cuál es grado de cobertura de las evaluaciones del CONEVAL?
- ¿En qué medida responde la información generada por el CONEVAL a las necesidades de los tomadores de decisión?
- ¿Cuál es el grado de utilidad de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL?
- ¿En qué medida está orientada la información del CONEVAL a referentes estratégicos (PND, PDS, PEF) de la política pública en México?
- ¿En qué medida contribuyen los objetivos del CONEVAL a objetivos prioritarios de la política pública en México?

Los indicadores respectivos están contenidos en el Cuadro 5. Las fuentes de información son cálculos propios basados en información del CONEVAL, así como la encuesta de percepción y las entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación.

La magnitud del sector de desarrollo social (primera pregunta), al cual está limitado el mandato del CONEVAL, lo medimos por la relación entre el número de Programas y Acciones de Desarrollo Social y el número total de programas presupuestarios de la APF. El 2016, el Inventario Federal CONEVAL contenía 152 programas y acciones de desarrollo social, mientras que el PFE incluyó 499 programas presupuestarios. Esto da una magnitud del 30,5%. Esta es, sin duda, significativa, aunque, por otro lado, significa que 69,5% de los programas presupuestarios o no son evaluados o son evaluados no sistemáticamente.

La cobertura de las evaluaciones (segunda pregunta) la medimos en base a tres indicadores. El primero, la relación entre el número de evaluaciones de programas de desarrollo social según el PAE y el número de programas y acciones sociales federales registrados en el Inventario Nacional CONEVAL, muestra la alta relevancia del CONEVAL en el área de desarrollo social, a la cual está limitado su mandato legal. En 2017 y 2018 estaban registrados en el Inventario Nacional CONEVAL 149 y 154 programas y acciones sociales federales. Por su parte, el PAE 2017 incluyó 242 y el PAE 2018 149 evaluaciones bajo la coordinación del CONEVAL. Esto da una cobertura de 154,5% y 105,4%. Para los años anteriores, el cuadro es similar al del 2018. El alto número de evaluaciones coordinadas por CONEVAL en 2017 se debe al alto número de Fichas de Monitoreo y Evaluación previstas para ese año (149 en total), que según el PAE 2017 son consideradas ese año como la evaluación anual de todo programa, como lo demanda la Ley. El segundo indicador mide la relación entre el número de evaluaciones del PAE coordinadas por el CONEVAL y el número total de evaluaciones previstas en el PAE respectivo. En todo caso se debe considerar que el PAE no incluye las evaluaciones internas y externas realizadas en un período fiscal bajo la coordinación de la dependencia o entidad respectiva, cuya consideración reduciría este último indicador. Por otro lado, se debe considerar que muchas de estas evaluaciones se ejecutan bajo los estándares y formatos fijados por el CONEVAL.

Cuadro 5: Dimensiones e indicadores de relevancia del CONEVAL

Dimensión	Indicador	Medida
Magnitud del sector de desarrollo social	Relación # Programas y Acciones de Desarrollo Social / # total de programas presupuestarios de la APF (2016)	30,5%
Cobertura de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL	Relación # de evaluaciones según PAE / # de programas y acciones sociales en Inventario Federal CONEVAL (2017) (2018)	154,5% 105,4%
	Relación # de evaluaciones del CONEVAL / # total de evaluaciones según PAE (2017) (2018)	77,6% 64,0%
	Relación presupuesto total de programas evaluados bajo coordinación del CONEVAL / presupuesto total de programas en PEF potencialmente evaluables (2017) (2018)	n.d. n.d.
¿Responde la información generada por el CONEVAL a las necesidades de los tomadores de decisión?	¿Qué tanto el CONEVAL genera herramientas que requieren los tomadores de decisión? (Mucho / algo) (federal / estatal)	56% / 37% 60% / 34%
	¿Contribuye la información generada por el CONEVAL a la mejora de la política social? (mucho / algo) (federal / estatal)	45% / 45% 57% / 35%
	Satisfacción general con el CONEVAL (mucho / algo) (federal / estatal)	48% / 47% 60% / 34%
Utilidad de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL	¿En qué medida brinda el CONEVAL las recomendaciones que necesitan los tomadores de decisión? (mucho / algo) (federal / local)	32% / 50% 42% / 39%
	Percepción de la utilidad de las recomendaciones del CONEVAL (mucho / algo) (federal / local)	48% / 43% 61% / 33%
	Aplicación de las sugerencias emitidas por el CONEVAL	Todas: 8% Algunas: 63% Pocas: 16% Ninguna: 13%
Orientación de la información del CONEVAL a referentes estratégicas de la política	Al Plan Nacional de Desarrollo	Alta
	Al Plan Nacional de Desarrollo Social	Alta
	A la programación presupuestaria	Alta
Percepción de la contribución del CONEVAL a objetivos prioritarios de la política	Mejoramiento de la política social (mucho / algo) (federal / estatal)	56% / 33% 59% / 30%
	Transparencia y rendición de cuentas (mucho / algo) (federal / estatal)	72% / 26% 70% / 24%
	Fortalecer el sistema y la cultura de evaluación (mucho / algo) (federal / estatal)	69% / 28% 72% / 20%

¿En qué medida responde la información generada por el CONEVAL a las necesidades de los tomadores de decisión? Esta dimensión tratamos de clarificarla a través de la encuesta de percepción del CONEVAL. Esta incluyó tres preguntas que nos permiten una aproximación a esta dimensión. Primero, el 93% de los entrevistados en la APF respondieron afirmativamente que el CONEVAL genera herramientas que requieren los tomadores de decisión (56% mucho; 36% algo). Las cifras correspondientes para los entrevistados en las administraciones públicas estatales son de 60% y 34% respectivamente, con un total de 94%, si tomamos ambas respuestas conjuntamente. Segundo, el 90% de los entrevistados en la APF consideran que la información generada por el CONEVAL contribuye mucho (45%) o algo (45%) a la mejora de la

política social. El 92% de los entrevistados en las administraciones públicas estatales tienen una percepción similar. Sin embargo, a nivel estatal, el porcentaje de los que consideran que esta contribución es mucha es mucho más alto que el porcentaje a nivel federal (57% contra 45%). Por último, la satisfacción general con el CONEVAL es en los entrevistados a nivel federal de 95% y a nivel estatal de 94%. Aquí también llama la atención que el porcentaje de “muy satisfechos” es a nivel estatal mucho más alto que a nivel federal (60% contra 48%).

¿Cuál es el grado de utilidad de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL? Para clarificar esta dimensión también nos apoyamos en la encuesta de percepción realizada en el marco de esta evaluación. El 82% de los entrevistados de la APF respondieron que el CONEVAL brinda las recomendaciones que necesitan los tomadores de decisión (mucho: 32%; algo: 50%). A nivel de los Gobiernos locales, el 42% respondió “mucho” y el 39% “algo”, para un total de 81%. En la encuesta también se preguntó por la utilidad de las recomendaciones del CONEVAL. El 91% de los entrevistados de la APF respondió que las recomendaciones del CONEVAL eran muy (48%) o algo (43%) útiles, mientras que, a nivel de los Gobiernos locales, el 94% respondió que estas eran muy (61%) o algo (33%) útiles. Por último, el 8% de los encuestados respondió haber aplicado todas las recomendaciones, el 63% algunas, el 16% pocas y ninguna el 13%. Para el no uso de las recomendaciones se dieron varias razones (las cifras se refieren al porcentaje de las razones dadas, aunque el número de respuestas es bajo): las recomendaciones no están alineadas a las funciones de los encuestados (21%), no se adecuan al contexto (21%), no se les da importancia a las recomendaciones (14%) y por falta de presupuesto para implementar las recomendaciones (14%).

Además, en las entrevistas con personal de Secretarías y dependencias se comentó que las recomendaciones son de utilidad limitada porque no entienden o capturan totalmente las condiciones locales propias de cada programa, como estos operan y cuáles son sus restricciones, en muchos casos debido a que las evaluaciones son solo de “escritorio”. Adicionalmente, se manifestó que muchos informes incluyen un gran número de recomendaciones muy generales y, muchas veces, no muy realistas y que, en muchos casos, hubiera sido más útil que las evaluaciones se hubieran focalizado en un número reducido de recomendaciones críticas y “practicables”. Sin un análisis más profundo es difícil juzgar si las dependencias y programas son reacios a aceptar recomendaciones fuera de su “comfort zone” (como a ellas les acomoda o gusta operar) o si estas no son, de hecho, realistas y útiles. Esta es una distinción importante, ya que una de las funciones de las evaluaciones es desafiar las prácticas vigentes, identificando áreas de mejora en el diseño o la implementación del programa. Basados en el número limitado de entrevistas, que como equipo de evaluación pudimos llevar a cabo, ganamos la impresión de que las unidades de evaluación estatales tienen una impresión más positiva de la relevancia y la utilidad de las evaluaciones del CONEVAL que las entidades federales. Tal vez esto se debe a que las entidades estatales recién empiezan a construir sus sistemas de M&E, partiendo de un nivel de experiencia y capacidad muy bajo, por lo que aprecian mayormente el apoyo que les brinda la experiencia del CONEVAL.

¿En qué medida está orientada la información del CONEVAL a referentes estratégicos de la política pública en México? Esta pregunta la podemos responder en base a las entrevistas y el análisis de documentos relevantes. En todo caso, debemos resaltar que aquí no se trata de valorar el uso real de la información generada por el CONEVAL, sino que sólo el mandato y la intencionalidad del CONEVAL. En este sentido, no cabe duda de que el mandato y el propósito fundamental del CONEVAL es proveer información para la formulación del presupuesto y la política social. Esto está estipulado tanto en la LGDS y la LFPRG y reafirmado en los LGE. Además, el Congreso es un destinatario central de la información generada por el CONEVAL y éste trata, por ejemplo, a través de las Consideraciones al Proceso Presupuestaria, de influenciar la toma de decisiones en materia presupuestaria en este organismo. El mandato y la intencionalidad respecto al PND no son tan explícitos como en los casos anteriores. Pero, sin duda que en los últimos años ha aumentado la preocupación del CONEVAL por proveer información útil para el PND. Por ejemplo, el Consejo publicó recientemente el documento “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Balance del Sexenio” en el que se incluyen diversos estudios sobre el PND. Según este documento, el CONEVAL en 2016 incluyó en el numeral 29 del PAE la posibilidad de realizar ejercicios de monitoreo y evaluación del

PND 2013-2018 y de los programas que se derivan de éste. También según este documento, hasta la fecha, el CONEVAL ha diseñado metodologías que le permitan monitorear y evaluar los programas derivados del PND. Según las estadísticas del CONEVAL acerca de las evaluaciones coordinadas por él, para el 2016 se contabilizan 10 evaluaciones derivadas del PND (ver Cuadro 2).

Por último, ¿en qué medida contribuyen los objetivos del CONEVAL a objetivos prioritarios de la política pública en México? Según el Modelo de Resultados del CONEVAL (ver Gráfica 2), este tiene tres objetivos básicos (a nivel de outcomes): contribuir a mejorar la política social, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas y fortalecer el sistema y la cultura de evaluación. Para valorar esta dimensión nos podemos apoyar en la encuesta de percepción. Tal como muestra el Cuadro 4, tanto los entrevistados en la APF como en las administraciones públicas estatales consideran en porcentajes superiores al 90% que estos objetivos del CONEVAL contribuyen a objetivos estratégicos de la política pública en México. Si solo consideramos las respuestas “mucho” de los entrevistados en la APF y a nivel estatal, se puede concluir que la contribución relativamente más débil se percibe en la mejora de la política social (56% y 59%), frente a 72% y 70% en transparencia y rendición de cuentas, así como 69% y 72% en fortalecimiento del sistema y la cultura de evaluación.

Efectividad

Los objetivos del CONEVAL están resumidos en el Modelo de Resultados del CONEVAL (ver Gráfica 2). Este identifica tres outcomes superiores: (1) fortalecer la toma de decisiones en política social basada en evidencias; (2) mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la política y los programas sociales; y (3) fortalecer el sistema y la cultura de evaluación a nivel federal, estatal y municipal. Por medio del complejo proceso de interacción entre actividades, productos y outcomes se intenta contribuir al logro de dos objetivos de desarrollo (impactos): (1) mejorar la política de desarrollo social y (2) mejorar sosteniblemente la situación social de la población, especialmente la de la más vulnerable. Uno de los objetivos de la presente evaluación es valorar en qué medida el CONEVAL ha logrado los objetivos a nivel de los outcomes y analizar los factores que han favorecido o impedido su logro. En el caso de los impactos, cuya evaluación estaba fuera de los alcances de la presente evaluación, nos limitaremos a hacer algunas consideraciones generales sobre la influencia de la información generada por el CONEVAL y que factores juegan un papel favorable o desfavorable en relación a esta.

Fortalecimiento de la toma de decisiones basada en evidencias

Un objetivo central del CONEVAL consiste en incrementar la eficiencia y efectividad del sector público mediante el fortalecimiento de una cultura, en la que las decisiones presupuestarias, así como las relativas a la planeación y ejecución de políticas y programas de desarrollo social, se basen en evidencias. El fortalecimiento de la toma de decisiones basada en evidencias presupone la existencia de cuatro condiciones básicas. La primera es que las evidencias generadas sean confiables y gocen de alta credibilidad. Como se desprende de la encuesta de percepción y de las entrevistas realizadas en el marco de la presente evaluación, la información generada por el CONEVAL goza de alta credibilidad entre los tomadores de decisión por considerarse que esta es de alto rigor técnico, está basada en las herramientas apropiadas y contribuye a mejorar la política social. Tres indicadores de la encuesta de percepción apuntan claramente en esta dirección: (1) el 90% (mucho: 45%; algo 45%) de los encuestados de entidades federales y el 92% (mucho: 57%; algo:35%) de los entrevistados de entidades estatales consideran que la información generada por el CONEVAL contribuye a mejorar la política social; (2) el 95% (mucho: 64%; algo: 33%) de los entrevistados de entidades federales y el 92% (mucho: 74%; algo: 18%) consideran que el CONEVAL desarrolla herramientas de análisis con rigor técnico para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social; y (3) el 95% del total de los entrevistados respondieron estar muy satisfechos (53%) o algo satisfechos (42%) con el CONEVAL.

Las condiciones adicionales para el fortalecimiento de la toma de decisiones basada en evidencias son: (1) que los procesos y metodologías para la recolección de datos y su transformación en evidencias sean transparentes y de alto rigor técnico; (2) que la información esté disponible oportunamente y elaborada según las necesidades de los tomadores de decisión; y (3) que existan políticas complementarias para fortalecer el uso de evidencias en la toma de decisiones políticas. A continuación, analizamos estas preguntas separadamente para tres instrumentos básicos del CONEVAL – la medición y el análisis de pobreza, las evaluaciones de programas de desarrollo social y la MIR, tanto de los programas como del mismo CONEVAL.

Análisis de la pobreza

Como se mencionó anteriormente, la medición y el análisis de la pobreza del CONEVAL utilizan datos que el INEGI levanta por medio de Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, así como de Encuestas Intercensales. Sin haber ahondado este tema durante la evaluación, no tenemos ningún indicio de que el INEGI no realice estas encuestas en base a estándares de calidad internacionales y con alto rigor técnico. El segundo pilar del análisis de la pobreza es la Metodología de Medición de la Pobreza del CONEVAL, cuyo proceso de desarrollo expusimos en Apartado 1.1. Existe suficiente documentación del CONEVAL, validada por las entrevistas y los estudios realizados en el marco de la presente evaluación, de que la metodología no solo es de alto rigor técnico⁵, sino que su desarrollo fue producto de un intenso proceso de investigación, análisis y consulta con especialistas nacionales e internacionales. Además, como ya mencionamos anteriormente, la metodología desarrollada por el CONEVAL despertó un alto interés en países de la región como fuera de ella. Por otro lado, el equipo de evaluación ha podido comprobar que el proceso de desarrollo e introducción de la metodología, así como la metodología misma, han sido muy transparentes. En la página web y en publicaciones del CONEVAL existe amplia información sobre estos tópicos, además de que los expertos del CONEVAL dan frecuentemente conferencias sobre estos. Por último, no cabe duda de que los resultados de la medición de la pobreza publicados por el CONEVAL gozan de alta credibilidad en la opinión pública y en los tomadores de decisión y juegan un papel importante en los debates públicos y en el discurso político.

Evaluaciones de programas de desarrollo social

Como vimos en el Apartado 1.1, el CONEVAL ha diseñado minuciosamente el proceso de las evaluaciones y ha introducido en cada fase los instrumentos que le permiten gerenciarlo en forma profesional y de acuerdo a procedimientos comparables con los de otros sistemas de evaluación en países similares. Esto contribuye, decididamente, a la generación de información con rigor técnico. Además, este proceso y sus instrumentos muestran que el CONEVAL no solo asegura la independencia de las evaluaciones a través de su estructura de gobernanza y la actitud profesional de su personal, sino que también por medio de la realización de las evaluaciones por evaluadores externos que son seleccionados a través de un proceso de licitación abierto y transparente. El PAE es el instrumento básico para la planeación de las evaluaciones de programas. El CONEVAL formula el PAE conjuntamente con la SHCP y lo consulta con las dependencias federales, aunque este está determinado por el ciclo de las evaluaciones definido por el CONEVAL de acuerdo a las Leyes vigentes. Esto implica, en la práctica, la ejecución anual de, por lo menos, un tipo de evaluación para cada programa (CONEVAL, 2015:60). El CONEVAL realiza un monitoreo continuo anual del cumplimiento de los ASM y formula Informes de Seguimiento de los ASM, los que reportan un alto cumplimiento en la implementación de estas (ver Apartado 2.3). De estos datos, se puede deducir un alto uso de las evaluaciones a nivel de los programas y que los ASM permiten que los resultados de las

⁵ El único desafío mencionado en las entrevistas se refiere a las dificultades logísticas y metodológicas para realizar las encuestas en áreas remotas y, muchas veces, con poblaciones indígenas. Los problemas logísticos se refieren a la dificultad de encontrar, en estas zonas, encuestadores capacitados y, en algunos casos, con dominio de las lenguas indígenas. El problema metodológico se refiere a la medición de la pobreza en áreas, donde pocas familias tienen ingreso en efectivo y donde se produce, principalmente, para el autoconsumo y trueque. Las metodologías para esto son conocidas, pero requieren la recolección de mucha información y generan problemas de comparación con las otras áreas del país.

evaluaciones sean efectivamente usados para mejorar los programas, lo que interpretamos como un indicador de la confianza y credibilidad de las evidencias recabadas por medio de las evaluaciones.

Un desarrollo metodológico importante fue la introducción de evaluaciones de impacto, basadas en metodologías rigurosas, experimentales o cuasi experimentales, para medir los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son realmente atribuibles a este y no a cambios económicos o de otro tipo, no relacionados con el programa. Según los registros del CONEVAL (ver Cuadro 2), entre 2007 y 2012 se realizaron 17 evaluaciones de impacto. Entre 2013 y 2018, el CONEVAL registra solo una evaluación de impacto en 2016, lo que, presumiblemente, se debe a que ahora las dependencias interesadas tienen que presentar al CONEVAL un análisis de factibilidad para la autorización de una evaluación de este tipo en el marco de la “incubadora de evaluaciones de impacto (CONEVAL, 2015:69-70).

Monitoreo de la MIR:

Un mecanismo central para promover una cultura de toma de decisiones basada en evidencias en la política pública mexicana es la MIR. La metodología fue desarrollada y mejorada en un período de ocho años, durante el cual se revisaron algunos ejemplos internacionales, principalmente Canadá, Colombia, Perú y Chile. Una MIR define para cada programa presupuestario indicadores medibles para cada actividad, los que se agregan de abajo hacia arriba. Los indicadores son desarrollados, validados y evaluados por medio de un proceso sumamente riguroso, usando los criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreabilidad, Adecuación y Aportación Marginal) y distinguiendo claramente entre indicadores de gestión, de servicio y de resultado. Los indicadores de resultados son revisados por un equipo técnico con representantes del CONEVAL, la SHCP, especialistas sectoriales y estadísticos. La MIR también es un instrumento normativo, ya que señala a los operadores de los programas como deben definirse los objetivos y las características de los indicadores, los tipos de indicadores que deben establecerse a cada nivel de la matriz y las dimensiones que tienen que medirse, así como a qué grado se miden los aspectos de gestión, servicio y resultado. Los siguientes datos (CONEVAL: 2015c:48-49) dan una idea del esfuerzo hecho para desarrollar los indicadores en el período 2008-2015:

- 4,266 funcionarios han sido capacitados en áreas tales como el uso del marco lógico.
- Fueron desarrolladas 803 matrices, las que incluyeron 6,288 indicadores.
- Fueron organizadas reuniones de revisión técnica para las 803 matrices.
- Fueron aprobados indicadores para 76 programas.
- Fueron organizados 49 programas de capacitación para 1,569 funcionarios.

Anualmente, las MIR son valoradas en relación a su calidad. El rigor del proceso se muestra en el hecho que la proporción de indicadores que necesitaron mejoras se incrementó entre 2008 y 2014 de 12% (CONEVAL, 2015:56) a 50%, lo que indica que los estándares aceptados son cada vez más rigurosos. Algunas medidas del mejoramiento de los indicadores son las siguientes (CONEVAL, 2015c):

- La proporción de indicadores adecuados para monitorear problemas creció de 37% a 62%.
- La proporción de indicadores adecuados para monitorear la política social creció de 56% a 60%.
- Los indicadores apropiados para monitorear objetivos y servicios aumentaron en 40%.
- La estabilidad/sostenibilidad de los indicadores ha aumentado continuamente.
- Dos seminarios internacionales fueron realizados para obtener retroalimentación internacional para el sistema.
- Se ha mejorado la coordinación interinstitucional.

También el CONEVAL elabora una MIR que incorpora las actividades sustantivas que realiza el Consejo y constituye el instrumento para la asignación de su presupuesto (por lo tanto, presupuestariamente, el CONEVAL se trata como un programa). La MIR 2012 – 2017 del CONEVAL incluye 41 indicadores y este ha establecido un proceso sistemático de formulación y revisión de los indicadores, así como de medición y reporte de los logros. Los indicadores se derivan de la Planeación Institucional, de tal forma que la MIR está alineada con la misma y su monitoreo es, a la vez, un monitoreo de la Planeación Institucional. Para

recabar la información necesaria, el CONEVAL ha diseñado una serie de instrumentos que responden al tipo de indicador que se quiere medir: base de datos de uso de la información del CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social, Encuesta de Resultados del CONEVAL, el Mecanismo de Seguimiento de las ASM (MSASM), informes de autoevaluación del desempeño del CONEVAL, informes de aprobación de los indicadores de los programas de desarrollo social. Además, el CONEVAL utiliza los informes de seguimiento de las dependencias de la APF y las bases de datos del SED. El CONEVAL publica periódicamente informes de monitoreo, en los que rinde cuentas sobre el logro de los resultados, además de informar sobre las metodologías y procesos de medición y verificación de los indicadores.

En resumen, podemos constatar que las evidencias generadas por el CONEVAL por medio de los análisis de pobreza, las evaluaciones y el monitoreo de la MIR son confiables y gozan de alta credibilidad y que los procesos y metodologías para la recolección de datos y su transformación en evidencias son transparentes y de alto rigor técnico. El equipo de evaluación coincide ampliamente con la opinión del CONEVAL en el sentido de que los instrumentos y procesos de monitoreo de la política social están entre los más rigurosos que se puedan encontrar en países similares. Estos han fortalecido la cultura de orientación a resultados y la aceptación de evidencias como un pilar importante para la toma de decisiones a nivel de programas y políticas. Ahora: ¿en qué medida está disponible la información oportunamente y elaborada según las necesidades de los tomadores de decisión? Las evidencias recopiladas por el CONEVAL se ponen a disposición de los tomadores de decisión y la ciudadanía en general principalmente a través de las publicaciones sobre pobreza y desarrollo social, los informes de las evaluaciones de programas en el marco del PAE, los ASM, las consideraciones presupuestarias y los informes de monitoreo de la MIR, tanto del CONEVAL como de otras dependencias de la APF. En general, todos estos informes contienen información muy útil para los tomadores de decisión. Por ejemplo, los informes sobre la situación de la pobreza en México proveen lineamientos específicos para identificar y focalizar grupos poblacionales en situación de pobreza, proporcionando información sobre el acceso a servicios públicos en áreas tales como educación y salud. Además, el CONEVAL está consciente de que la disponibilidad oportuna y adecuada de la información es vital para poder influenciar la toma de decisiones. Según los datos de monitoreo de la MIR del CONEVAL, con un grado promedio de 120% de cumplimiento, el CONEVAL sobre cumplió este indicador en el período 2012 – 2017. Segundo, en 2008, el CONEVAL introdujo las Consideraciones al Proceso Presupuestario que pretenden, precisamente, introducir un formato ágil, oportuno y de fácil entendimiento para los tomadores de decisión. Por último: ¿en qué medida los esfuerzos analizados hasta aquí contribuyen a fortalecer la toma de decisiones basada en evidencias? Los indicadores sobre uso de la información generada por el CONEVAL, así como sobre la relevancia de sus instrumentos y productos (ver Cuadro 4) sugieren una contribución positiva, lo que hemos confirmado a través de las entrevistas y el análisis de documentos independientes.

Velar por que las decisiones políticas se tomen, en la medida de lo posible, basadas en evidencias es un reto permanente para una institución como el CONEVAL. Además de las evidencias, en las decisiones políticas juegan otros factores un rol importante. Intereses políticos, predisposiciones ideológicas, influencia de grupos de interés y otros tienen, por lo general, un peso mayor que las evidencias. El reto consiste, entonces, en informar el proceso político con información generada por medio de un proceso racional, riguroso y sistemático y que por su credibilidad y confiabilidad constituya un contrapeso relevante de los otros factores en juego. En México hay condiciones excelentes para hacer de este reto una realidad. La orientación a resultados de la política pública y el presupuesto, el fuerte mandato legal que sustenta las evaluaciones y el análisis de pobreza, el alto compromiso de la APF con la transparencia y la rendición de cuentas, así como, no menos importante, la calidad técnica, independencia y credibilidad del ente generador de la información, el CONEVAL, conforman un marco muy apropiado para fomentar una cultura de toma de decisiones basada en evidencias. Pero, además de esto, es necesario que los tomadores de decisión se apropien de la información y la consideren para su propio proceso de reflexión y formación de opinión.

En este sentido, el equipo de evaluación ha identificado algunas barreras para fortalecer la toma de decisiones basada en evidencias:

- Los informes de pobreza y política de desarrollo social tienen un carácter altamente técnico y utilizan un lenguaje demasiado sofisticado.
- Los informes de evaluación son demasiado voluminosos y contienen demasiada información poco relevante para la toma de decisiones. Este problema no se soluciona con los resúmenes ejecutivos que contienen la mayoría de las evaluaciones ni tampoco con los resúmenes del desempeño y las recomendaciones de las evaluaciones contenidas en instrumentos como las EED y las FME.
- Los problemas relacionados con las recomendaciones formuladas por las evaluaciones (ver Apartado 2.3) conducen a que los ASM no tengan una aceptación amplia en las dependencias sectoriales respectivas.
- La MIR no tiene una aceptación incondicional en las dependencias de la APF. Mientras más cercana está una dependencia de la gestión de programas, mayor es su tendencia a cuestionar la utilidad del esfuerzo que esta implica. Esto afecta, especialmente, los esfuerzos para alinear los fines de los programas con el PND. Los responsables y gestores de los programas dan mayor importancia al propósito de los programas y sus respectivos indicadores y ven en el ejercicio de alineación con el PND más una “carga obligatoria” que un beneficio para ellos.
- Por un lado, se considera que el sistema implica una alta carga para las dependencias, por otro lado, se critica que la presión de tiempo por lanzar y hacer funcionar el sistema no ha permitido capacitar adecuadamente al personal involucrado en las distintas dependencias. Dado que el SED y el SEM incluyen esfuerzos considerables para capacitar al personal, es factible suponer que este problema está relacionado con la alta rotación del personal en la APF en México.
- Entrevistados tanto del CONEVAL como de otras dependencias reconocen que algunas dependencias no responden a los requerimientos de información por parte del CONEVAL por considerar que los informes basados en esta información no son útiles para ellas.
- Por lo general, los informes y estudios del CONEVAL no incluyen la perspectiva de los grupos meta de los programas y políticas sociales, lo que limita la utilidad operativa de los mismos.
- Para actores relevantes, el uso de la información y la relación del sistema con el ciclo presupuestario no están claros.
- Las evaluaciones y otros informes de desarrollo social contienen poca información sobre el impacto de las políticas de desarrollo y sí las variaciones en los indicadores sociales básicos se pueden asociar directamente con las políticas y programas respectivos.

Mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas

Desde su creación, el CONEVAL ha definido la rendición de cuentas y la transparencia como una de sus principales prioridades. Las políticas de transparencia del CONEVAL van de la mano con la apertura democrática en México a partir de fines de los 90s, así como con la clara voluntad política de los últimos dos Gobiernos y del Congreso para transparentar el accionar público. Sin duda que las políticas de transparencia del CONEVAL fueron también fuertemente influenciadas por la experiencia positiva de las extensas evaluaciones del programa PROGRESA que comenzaron a fines de los 90s. Estas pusieron a disposición de la comunidad de investigadores nacionales e internacionales todos los datos producidos por las evaluaciones, los que fueron utilizados en numerosas publicaciones académicas y tesis de doctorados alrededor del mundo. Por último, las políticas de transparencia del CONEVAL responden también a la creciente demanda ciudadana y de los medios de comunicación de información creíble e independiente sobre el accionar público.

La transparencia ha sido un componente esencial en la difusión de la información generada por las mediciones y el análisis de la pobreza y el desarrollo social en México a nivel nacional, estatal y municipal. El

CONEVAL pone a disposición de todos los interesados las metodologías, datos y hallazgos respectivos para su revisión y discusión, incluyendo la posibilidad de que investigadores puedan replicar los datos y análisis. Además, los reportes periódicos sobre el estado y la distribución de la pobreza muestran un proceso transparente y riguroso para determinar la asignación de subsidios a la población de bajos ingresos. La transparencia de la metodología para medir la pobreza ha conducido a un amplio entendimiento y consenso sobre la misma, por lo que los debates se concentran en la interpretación de los hallazgos y en las recomendaciones de política de desarrollo social y, felizmente, no en cuestiones como la confiabilidad de los indicadores o los métodos de recolección y análisis de la información. Por otro lado, el CONEVAL publica toda la información generada a través de las evaluaciones coordinadas por el mismo, así como la información más relevante relacionada con el proceso de evaluación. Además, el CONEVAL publica la información generada por él en su página web. Además, da a conocer la disponibilidad de esta información por medio de boletines de prensa, eventos de información para periodistas y por los medios sociales. En los últimos años, el CONEVAL ha ganado experiencia en el involucramiento de los medios de comunicación para asegurar una amplia difusión de los informes, a través de los cual contribuye, indirectamente, a promover la importante función de los medios de comunicación como “public watchdogs” en el área de la política social. Por su parte, los medios de comunicación han mostrado un alto interés en los informes de política social del CONEVAL, tanto a nivel nacional como estatal y municipal.

En resumen, el CONEVAL pone mucho más énfasis que otras instituciones de evaluación alrededor del mundo en proveer información a los ciudadanos y los tomadores de decisión sobre el uso de los recursos presupuestarios y la efectividad de las políticas sociales. Este motivo es, sin duda, un argumento poderoso para justificar los considerables recursos y capacidades que el CONEVAL destina a sus actividades de transparencia y rendición de cuentas. A juicio de la misión de evaluación, el CONEVAL debería continuar con estas actividades, pero poniendo más atención a cuatro desafíos que hemos identificado:

- los canales utilizados para difundir la información generada por el CONEVAL restringen el acceso a la misma a grupos poblacionales acostumbrados a informarse por y trabajar con los nuevos medios de comunicación.
- A pesar del amplio esfuerzo por asegurar la accesibilidad a los informes de evaluación, estos – a diferencia de la información sobre pobreza y política social – no juegan un papel relevante en el discurso y la discusión pública. El equipo de evaluación comparte las observaciones de varios entrevistados de que los informes de evaluación están diseñados más para audiencias académicas y que debido a su volumen, estilo y lenguaje no son adecuados para la ciudadanía en general y la prensa que son dos audiencias previstas explícitamente por el CONEVAL.
- El CONEVAL y las entidades responsables de los programas evaluados no informan sistemáticamente a la población meta (beneficiarios) de los programas de desarrollo social sobre el proceso y los resultados de una evaluación que les compete, por lo que no hay una retroalimentación de esta a los responsables de los programas y a los evaluadores.
- En la medida en que la estrategia de difusión del CONEVAL se hace más sofisticada y su relación con los distintos tomadores de decisión se intensifica, se acentúa el desafío de como balancear el deseo de influenciar las decisiones de política con la necesidad de mantener la independencia y credibilidad.

Fortalecimiento del sistema y la cultura de evaluación

En México, la cultura de evaluación⁶ se ha desarrollado y fortalecido gradual y sostenidamente en los últimos 50 años, pero los avances más significativos han tenido lugar desde la puesta en operación del

⁶ En la literatura se pueden encontrar numerosas definiciones de “cultura de evaluación” que se diferencian en el tipo de aspectos que resaltan. Muchas de las definiciones no diferencian muy bien entre “cultura de evaluación”, “cultura de orientación a resultados” y “cultura de toma de decisiones basada en evidencias”. Por su simplicidad y adaptarse mejor a las características del CONEVAL, nos orientamos aquí en la definición de Owen and McDonald (1999) que plantean que una cultura de evaluación puede ser entendida como el compromiso de una organización o un gobierno con el rol de la evaluación en la toma de decisiones.

CONEVAL en 2006. El 94% de los entrevistados en la encuesta de percepción realizada en el marco de la presente evaluación concuerdan con la afirmación de que el CONEVAL cumple con fortalecer el sistema y la cultura de evaluación en México. De estos, el 71% concuerda que lo hace “mucho”, mientras que el 23% coincide en que lo hace “algo”. La pregunta es: ¿cómo lo hace? Este tema es de aparición relativamente reciente en las publicaciones del CONEVAL, especialmente en las relacionadas con la evaluación del desempeño del CONEVAL, y su tratamiento no ha variado sustancialmente en los últimos años. Así, por ejemplo, las Memorias del CONEVAL 2006 – 2016 tratan el tema muy escuetamente, resaltando dos acciones del CONEVAL que conducirían a fortalecer la cultura de evaluación en México.

El CONEVAL destaca dos acciones del CONEVAL que tendrían una fuerte incidencia en el fortalecimiento del sistema y la cultura de evaluación. La primera es la capacitación de servidores públicos del Gobierno Federal y gobiernos estatales. El objetivo es afianzar las competencias en materia de M&E de los servidores públicos. Desde 2008, el CONEVAL viene realizando diversas actividades de capacitación en coordinación con instituciones de educación superior como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y dirigidas a servidores públicos adscritos a instituciones académicas como el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre otros. Además, también desde 2008 se cuenta con un convenio de colaboración con ILPES-CEPAL para el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios federales y estatales en materia de metodología de marco lógico. La segunda acción que destaca el CONEVAL es el reconocimiento de buenas prácticas en M&E. Desde 2009, el CONEVAL ha emitido la convocatoria a “Buenas prácticas en el uso de los resultados de monitoreo y evaluación en el ciclo de las políticas públicas” (Federal 2009-2018) y “Buenas prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas” (Estatal, 2013, 2015, 2017), con la finalidad de difundir buenas prácticas de desarrollo social implementadas a partir de los resultados de las evaluaciones externas o de las actividades de monitoreo, así como reconocer a dependencias y entidades que han llevado a cabo las mismas. A juicio del equipo de evaluación, estas actividades son necesarias y deben continuarse.

Además de las actividades que reporta el CONEVAL, la cultura de evaluación en México ha sido fortalecida por el fuerte apoyo político a la evaluación, que se refleja en el mandato legal robusto para el SNME, así como la institucionalización de la gerencia por resultados en la APF y la creciente demanda de información sobre resultados. También el desarrollo, aunque incipiente, de un mercado de servicios de evaluación y el surgimiento de entidades como ACEVAL ha contribuido a fortalecer la cultura de evaluación en México. En todo caso nos parece necesario diferenciar entre cultura de evaluación, cultura de orientación a resultados y cultura de toma de decisiones basadas en evidencias. De estas, tal vez la más exigente es la cultura de evaluación, ya que esta presupone las otras dos y, además requiere una cultura de orientación a impactos – no solo a resultados en general – así como una demanda de información sobre impactos y en qué medida estos se pueden atribuir a la intervención pública respectiva. Entre los factores que han limitado el desarrollo de una cultura de evaluación se encuentran, ante todo, el impacto limitado de la demanda del CONEVAL por servicios de evaluación, la falta de estándares de evaluación y códigos de conducta, así como los problemas relacionados con la calidad de las evaluaciones (ver Apartado 2.3).

Mejora de la política de desarrollo social

Basándonos en el Modelo de Resultados del CONEVAL podemos identificar un cuarto componente de la efectividad de la organización: La magnitud en qué el CONEVAL contribuye a mejorar la política de desarrollo social. Por “mejora” entendemos todas las modificaciones (ajustes, re-planificación total o parcial) a nivel de objetivos e indicadores del programa, así como de los mecanismos de ejecución, que estén orientados a incrementar la efectividad (outcome, impacto) de los programas respectivos y que se relacionen plausiblemente con los resultados de las evaluaciones. Estas mejoras tienen que estar documentadas o ser identificables por medio de una comparación “antes y después” de la concepción de un programa. Este componente es más exigente que los anteriores, ya que se ubica a nivel de los impactos, mientras que los otros dos se ubican a nivel de los outcomes. El equipo de evaluación había propuesto, originalmente, realizar estudios de caso para evaluar más detalladamente el logro de los resultados del CONEVAL a este

nivel y los mecanismos que lo permiten. Para los estudios de caso pretendíamos aplicar el método de “process tracing”, en su modalidad de “theory-testing process tracing”. Por consiguiente, la idea básica era formular, en base a las teorías existentes sobre la influencia de las evaluaciones, un mecanismo teórico que exponga como las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL conducen a la mejora de los programas sociales y tratar de corroborarlo con ayuda de los estudios de caso. Lamentablemente no fue posible realizar este proyecto en el marco de la presente evaluación debido a la rotación del personal en la APF, como consecuencia del cambio de Gobierno. No obstante, hacemos a continuación algunas acotaciones que dan algunas pistas de la efectividad del CONEVAL en este componente, especialmente en relación a las evaluaciones:

- Un aspecto importante en las teorías de influencia de las evaluaciones es el involucramiento de los tomadores de decisión en todas las fases del proceso de evaluación, especialmente en la fase de diseño, en la que se definen los objetivos de la evaluación, los intereses de conocimiento de los distintos actores y las preguntas de evaluación. Esto tiene que ver con tres aspectos básicos: los tomadores de decisión (y otros agentes de cambio) deberían ser los usuarios primarios de las evaluaciones, formular claramente sus necesidades de toma de decisión y jugar un papel activo en todas las fases de la evaluación, especialmente en la fase de diseño, así como en la identificación y el acuerdo de los ASM. Además, en el proceso de evaluación debe haber una estrecha interacción entre los evaluadores, los tomadores de decisión y los expertos del sector respectivo. Este último aspecto, la interacción entre los actores directamente involucrados, puede tener varios beneficios para la evaluación: incorporar a la evaluación preguntas de alto interés para la práctica política, incrementar la calidad y aceptación de los resultados, alimentar más efectivamente el proceso de toma de decisiones con los conocimientos generados por la evaluación.
- Los conocimientos y recomendaciones generadas por las evaluaciones deben ser relevantes para la toma de decisiones. En este factor es decisiva la percepción de los usuarios de las evaluaciones en el proceso de toma de decisión. “Relevantes para la toma de decisiones” significa que las evaluaciones deben proveer resultados basados en evidencias de impacto y hacer recomendaciones factibles. Lo primero implica que el usuario tenga confianza y certeza que ha habido un proceso sólido y profesional para transformar observaciones e información en evidencias. Lo segundo implica, en primer lugar, que el problema a solucionar sea descrito y analizado en forma exacta. En segundo lugar, que las recomendaciones sean practicables, financiables, orientadas al futuro y de amplia aceptación en la comunidad de expertos y en los tomadores de decisión. En tercer lugar, que los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones estén disponibles a tiempo. Lo que parece banal, no lo es en ningún caso. “A tiempo” no solo significa que la información esté disponible antes de que se tome una decisión, sino que, al inicio del proceso de formación de opinión, ya que una vez que los actores relevantes se hayan formado una opinión puede ser muy difícil convencerlos de algo distinto. Esto hace que, en algunos casos, el punto crítico para presentar los resultados de una evaluación sea difícil de prever.
- El que amplios actores en el Estado y la sociedad conozcan los temas y los resultados de las evaluaciones fortalece la función de “agenda setting” de las mismas y apoya su amplia discusión basada en evidencias. “Una “opinión pública” más o menos amplia ayuda a que los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones sean consideradas en el proceso de toma de decisión. Esto requiere espacios de reflexión durante el proceso de evaluación, así como de los resultados.
- Un requisito importante para que los actores relevantes usen las evaluaciones para la toma de decisión es que estas sean percibidas como una propiedad de las entidades responsables de los programas evaluados y no del ente evaluador. Esta apropiación es importante para que haya una motivación intrínseca para apoyar eficientemente el proceso de evaluación e implementar las recomendaciones. Los usuarios deben identificarse con los conocimientos generados y tener la percepción de que estos les pertenecen y que tienen el control sobre su uso bajo su propia responsabilidad. Esto implica, por otro lado, que el generador de la información debe renunciar a reclamar

la propiedad de la misma y fomentar su uso sin intereses particulares en aras del objetivo común: la mejora de los programas y políticas.

La evidencia recopilada durante esta evaluación nos lleva a concluir que algunos de los elementos anteriores limitan el potencial de las evaluaciones para contribuir a mejorar la política de desarrollo social. Entre los principales podemos mencionar el bajo involucramiento de los tomadores de decisión en el proceso de evaluación, la crítica frecuente a las recomendaciones de las evaluaciones de no ser “implementables” o “financiables” y de no reflejar la “realidad de los programas evaluados”, así como los problemas relacionados con el uso de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones, especialmente a nivel de las políticas de desarrollo social.

Un punto de urgente reflexión es cómo mantener el balance entre el deseo de influenciar la política, por un lado, y mantener la independencia y credibilidad, por el otro. Para lograr su objetivo de promover el uso de la información generada por él para la toma de decisiones en materia de política de desarrollo social, el CONEVAL ha tenido que establecer intensos canales de comunicación con los tomadores de decisión y los gestores de políticas y programas, implementar estrategias de divulgación sofisticadas y asegurar que estos tengan, oportunamente, acceso a los análisis, hallazgos y recomendaciones más relevantes. Sin embargo, dado que tanto las evaluaciones como la medición de la pobreza son, inevitablemente, actividades con repercusiones altamente políticas, hay una línea muy fina entre presentar la información en forma objetiva y presentarla de una manera que puede ser percibida como sesgada en favor de una particular línea de acción o política. En otras palabras, hay una distinción muy sutil entre las intenciones del CONEVAL y la percepción, particularmente de grupos políticos y de la sociedad civil que están en favor de una línea de acción o política diferente. El enfoque que el CONEVAL ha adoptado exitosamente para evitar este conflicto, por ejemplo, en el caso de la Metodología de Medición de la Pobreza, consiste en promover activamente una política de transparencia, dando a conocer ampliamente los criterios y la metodología y desarrollándola con una amplia participación de expertos nacionales e internacionales. El CONEVAL ha logrado mantener una clara distinción entre las cuestiones técnicas de la medición y el análisis de la pobreza, ampliamente reconocida como una responsabilidad del CONEVAL, y la decisión política de cómo usar los datos, lo que es responsabilidad del Congreso y del Ejecutivo. Si el CONEVAL intentara usar los estudios para influenciar a los tomadores de decisión en una dirección determinada, socavaría su capital más valioso – su reconocida imparcialidad e independencia.

Eficiencia

La valoración de la eficiencia requeriría un análisis detallado de la eficiencia de producción (relación entre costos y outputs) y de la eficiencia de asignación de recursos (relación entre costos y outcomes). Además, la primera requeriría tener un estándar de comparación, por ejemplo, los costos promedios de evaluaciones en otros países con condiciones evaluativas similares o los costos promedios de organizaciones similares al CONEVAL. La segunda requeriría analizar vías alternativas para dilucidar si los objetivos se hubieran podido lograr en forma más económica o a una calidad más alta. La información disponible no permitió al equipo de evaluación realizar un análisis detallado de estas dimensiones. Como aproximación a estas, utilizamos los indicadores contenidos en el Cuadro 6, cuyos cálculos se basan en datos de presupuesto y personal, así como de la evaluación de la MIR del CONEVAL. Los indicadores para las tres primeras dimensiones están, en su mayoría, relacionados con aspectos de la eficiencia de producción. El primer indicador da una idea de la eficiencia en la ejecución presupuestaria entre 2012 y 2017, tomando como referencia la ejecución del gasto de Servicios Generales del CONEVAL que incluye, ante todo, los gastos para estudios y análisis. Según este indicador, en promedio, entre 2012 y 2017 se ejecutó el 144,8% del presupuesto aprobado. Esta cifra altamente superior al 100% se explica por la alta relación entre gasto aprobado y gasto ejecutado en 2015, año en el cual se le asignaron al CONEVAL 96,1 MPM para Servicios Generales, mientras que su ejecución sobrepasó los 260 MPM. Si se elimina este efecto excepcional, el grado de ejecución del presupuesto se elevaría a 90,7%. En todo caso, es difícil juzgar si la sobre ejecución está relacionada con problemas de eficiencia o con factores externos fuera del control del CONEVAL. El

segundo indicador mide la eficiencia en la ejecución del PAE, midiendo el grado de cumplimiento del Indicador 20 de la MIR del CONEVAL (relación entre meta y logro). Otro indicador útil para medir la eficiencia de las evaluaciones es la relación entre el costo promedio de las evaluaciones y el monto promedio de los programas evaluados. Esta cifra se podría comparar con las cifras correspondientes para otros países, lo que daría una idea de la posición relativa del CONEVAL en esta dimensión. Lamentablemente no existen datos para calcular este indicador.

Cuadro 6: Dimensiones e indicadores de eficiencia del CONEVAL

Dimensión	Indicador	Medida
Ejecución presupuestaria	Relación entre presupuesto de Servicios Generales aprobado y ejecutado (promedio 2012 – 2017) (promedio nivelado)	144,8% (90,7%)
Evaluaciones	Grado de cumplimiento del MIR 20 – Porcentaje de evaluaciones realizadas de acuerdo al PAE (relación entre meta y logro) (pro. 2012 – 2015)	113%
	Relación costo promedio de las evaluaciones / monto promedio de programas evaluados	n.d.
Servicios y productos	Grado de cumplimiento del MIR 20 – Porcentaje de asistentes a capacitaciones que concluyeron el programa de capacitación (pro. 2012 – 2017)	131%
	Grado de cumplimiento MIR 21 – Porcentaje de capacitados satisfechos (pro. 2012 – 2017)	119%
	Grado de cumplimiento del MIR 33 – Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a entidades de la APF (pro. 2012 – 2017)	192%
	Grado de cumplimiento del MIR 34 – Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a entidades federativas (pro. 2012 – 2017)	125%
	Grado de cumplimiento del MIR 24 – Porcentaje de productos del CONEVAL divulgados oportunamente (promedio 2012 – 2017)	119%
Estructura del personal	Porcentaje de personal eventual en personal total (pro. 2012 – 2017) (2017)	48,9% 70,2%
	Porcentaje del personal con estudios académicos en ciencias sociales y/o evaluación (2018)	89%
	Porcentaje del personal con estudios universitarios (2018)	75%
	Permanencia promedio del personal en CONEVAL	n.d.

Los indicadores 4-8 tratan de medir la eficiencia en la prestación de servicios y/o generación de productos por el CONEVAL. Estos están calculados en base al monitoreo que hace CONEVAL de la ejecución de su propia MIR. En general, todos estos indicadores muestran un alto grado de cumplimiento de los indicadores respectivos de la MIR del CONEVAL. Por último, en el Cuadro 5 incluimos tres indicadores sobre la estructura del personal del CONEVAL que dan indicios sobre si el CONEVAL está en condiciones o no de ejecutar sus tareas con los recursos disponibles. En este sentido, el indicador que relaciona el número del personal eventual con el número de personal total podría estar apuntando a un problema de eficiencia

significativo. Mientras que en promedio para 2012 – 2017, el porcentaje de personal eventual en el personal total del CONEVAL fue de 48,9%, esta relación llega en 2017 al 70,2%. Además, los datos muestran una tendencia creciente continuamente. Así, mientras en 2014, el número de personal eventual en el CONEVAL era de sólo 41 personas, este aumento en 2015 a 71 y en 2017 a 153 personas. Esto se puede traducir en pérdidas de eficiencia, sobre todo si está ligado a una alta rotación del personal, ya que personal nuevo requiere tiempo de adaptación y aprendizaje, hace necesaria una inversión recurrente en capacitación y entrenamiento y le resta eficiencia a los equipos de trabajo, así como a la cooperación al interior de la institución y con otras entidades.

Capacidad organizacional

Para el análisis de esta dimensión del desempeño organizacional del CONEVAL usamos el modelo de gestión CapacityWORKS que utiliza la GIZ para analizar la gestión de sus programas, pero que también se puede aplicar a organizaciones. Como se puede ver en el Cuadro 7, este modelo identifica 5 factores de éxito: Estrategia, cooperación, estructura de gobernanza y gerencial, procesos, así como aprendizaje e innovación. En base a las entrevistas, los talleres de autoevaluación, la encuesta de percepción, el análisis del entorno político-institucional y el análisis de documentos realizados durante la presente evaluación, queremos hacer aquí algunas consideraciones generales que nos permitan valorar, en términos generales, la capacidad organizacional del CONEVAL:

- **Estrategia:** El CONEVAL ha desarrollado un amplio trabajo de planeación estratégica que se plasma en la “Planeación Institucional 2012 – 2018” y la “Planeación Institucional 2018 – 2026”. Esta última contiene un capítulo de valoración de los logros de la Planeación Institucional 2012 – 2018. Además, el CONEVAL traduce la planeación institucional en una MIR anual, a la que da seguimiento, publicando los resultados del mismo. De estos instrumentos se desprende una clara orientación estratégica del CONEVAL compartida y vivida por su personal. Además, el CONEVAL ha desarrollado los instrumentos necesarios que le permiten implementar su estrategia y lograr, en gran medida sus objetivos. ¿En qué medida es aceptada la orientación estratégica del CONEVAL por otros actores relevantes? Sin duda que la aceptación es amplia. No obstante, hemos detectado algunas cuestiones sobre las cuales se debe reflexionar: (1) ¿Cuál es la visión del Gobierno Federal para el CONEVAL?; (2) ¿Qué rol debe asumir el CONEVAL en la planeación de los programas y las políticas de desarrollo social?; (3) ¿Con qué estrategia se debería incrementar el uso de la información del CONEVAL? (4) ¿Con qué estrategia se debe posicionar el CONEVAL como una institución “proveedora de información” preparada y analizada según diferentes actores y usos?

Cooperación: El CONEVAL ha construido una amplia red de cooperaciones, tanto a nivel nacional como internacional. La cooperación y coordinación con los tomadores de decisión, especialmente en el Congreso, con la SHCP, así como con las unidades de M&E de las dependencias federales y gobiernos locales son esenciales para el cumplimiento de sus funciones básicas y el fortalecimiento del SME. Las unidades de M&E de los gobiernos locales buscan la cooperación con el CONEVAL para fortalecer sus capacidades y la aprecian porque el CONEVAL considera sus intereses y posibilidades en la implementación de la cooperación y no les impone las “reglas del juego”. Hasta el momento están vigentes 26 Convenios de Cooperación entre el CONEVAL y entidades federativas, entidades evaluadoras a nivel internacional y otras entidades. La cooperación con las unidades de M&E de las dependencias de la APF es más ambivalente. Por un lado, estas la aprecian y valoran como un apoyo importante a sus propias funciones, saludan la claridad en los roles del CONEVAL, la SHCP y sus roles propios. Por otro lado, algunas dependencias sugieren que el CONEVAL tomar más en cuenta sus intereses y ser más flexible para acomodarse a las necesidades y posibilidades de sus interlocutores. Esto evitaría el peligro de que el SME se vea más como una “imposición” y una “carga” que como un facilitador que apuesta más a la motivación intrínseca de los actores involucrados.

Estructura de gobernanza y de gestión: Los aspectos legales y políticos relacionados con la estruc-

tura de gobernanza del CONEVAL los analizamos en el Apartado 2.1. Más allá de esto, nuestra valoración de la estructura de gestión interna es, básicamente, positiva. El CONEVAL tiene una organización funcional adecuada a sus “core functions” y ha mostrado ser bastante eficiente en la integración de “productos transversales” como la Planeación Institucional y algunas publicaciones. Un ASM que hemos identificado se refiere a cómo organizar más eficiente y eficazmente la producción de información y análisis, sobre todo de cara al reto de desarrollarse como una institución cuya función medular sea la producción de información, preparada y analizada según tipos de uso y de usuarios. Otro ASM que requiere una reflexión más profunda es en qué medida la composición del Consejo Ejecutivo – cuya fortaleza está en asegurar la independencia política-técnica de la institución – le imprime tendencialmente un cierto sesgo académico-técnico al trabajo del CONEVAL y una cierta dificultad para identificar y pegarle a las necesidades de información de los tomadores de decisión, así como de actores relevantes fuera de la AFP y la academia, especialmente el Congreso, los gobiernos locales y los beneficiarios de los programas y las políticas de desarrollo social.

- **Procesos:** El CONEVAL ha hecho un enorme esfuerzo para clarificar y describir sus procesos claves, sobre todo aquellos que involucran a otros actores, ya sea en el proceso de evaluación como de medición de la pobreza. La mayoría de sus interlocutores en las dependencias federales y entidades locales conocen estos procesos y tienen acceso a la información respectiva, sobre todo porque el CONEVAL practica una comunicación muy fluida en esta materia. Internamente están bien definidos y gerenciados los procesos verticales, pero existen oportunidades de mejora en la gestión de los procesos horizontales, con la finalidad de incrementar la eficiencia en la ejecución de actividades transversales que se repiten con regularidad, así como en la producción eficiente de información y análisis.
- **Aprendizaje e innovación:** El CONEVAL mostró su capacidad de aprendizaje e innovación tanto en el desarrollo de la metodología de medición de la pobreza y de los diferentes tipos de evaluación como en el desarrollo de los procesos e instrumentos necesarios para apoyar estas funciones. A nuestro juicio, los retos básicos que enfrenta el CONEVAL en esta área son dos: primero, el aprendizaje basado en las evaluaciones se limita, en gran parte, a los programas evaluados y los responsables directos de estos en las dependencias respectivas. Por el contrario, el aprendizaje a nivel institucional o sistémico es aún débil. Segundo, el CONEVAL necesita aprender e innovar, con la finalidad de seguir desarrollando los tipos de evaluaciones (¿qué diferencia las evaluaciones de otros tipos de análisis y estudios? ¿qué diseño de evaluación de impacto es propia del CONEVAL?) y mejorar la calidad metodológica de las evaluaciones, tal vez con la misma intensidad que lo hizo para mejorar la metodología de medición de la pobreza. ¿Por qué no aspirar a tener dos marcas estratégicas: la metodología de medición de la pobreza y la(s) metodología(s) o diseños de evaluación?

Cuadro 7: Factores de éxito del modelo de gerencia CapacityWORKS

Factores de éxito	Significado
Estrategia	¿Tiene CONEVAL una estrategia compartida por todos los actores y adecuada para lograr los objetivos con los recursos disponibles, en los plazos estipulados y considerando los diversos intereses?
Cooperación	¿Coopera el CONEVAL con los actores claves dentro y fuera del SNME para lograr sus objetivos?
Estructura de gobernanza y gerencial	¿Incorpora la estructura de gobernanza del CONEVAL los actores relevantes para el logro de sus objetivos? ¿Puede la estructura gerencial del CONEVAL apoyar el logro de los resultados perseguidos?
Procesos	¿Conocen los actores relevantes los procesos claves del CONEVAL, son apoyados por ellos y son implementados en forma óptima?
Aprendizaje e innovación	¿Se inician aprendizajes, oportunidades de aprendizaje y procesos innovadores a diferentes niveles y para diferentes actores, se integran sosteniblemente en la organización?

2.3 Las evaluaciones del CONEVAL

A partir de la descripción de los instrumentos y el proceso de evaluación hecha en el Capítulo 1 de este Informe, en este apartado analizamos dos aspectos claves de las evaluaciones del CONEVAL: su calidad y su gestión. La calidad de las evaluaciones la analizamos en base a los estándares de la Sociedad Alemana de Evaluación (DeGeval), los que a su vez están basados en los Estándares del Joint Committee on Standards for Evaluation for Education Evaluations (JCSEE). Estos estándares están contenidos en el Cuadro 8 (el criterio “implementación” no fue analizado porque estaba previsto hacer este ejercicio con los grupos focales). La gestión del proceso de evaluación la analizamos con base en la experiencia de la GIZ que recoge la experiencia de otros institutos de evaluación en Europa, incluyendo, el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo (DEVAL).⁷

La calidad de las evaluaciones del CONEVAL

La presente evaluación no pretende hacer un análisis robusto de la calidad de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL. Para esto hubiera sido necesario realizar una meta evaluación exhaustiva, la que no fue factible en el marco de esta evaluación. Como alternativa, se encargó un análisis de todos los tipos de evaluaciones a un consultor externo (ver Abarco, 2019). Este análisis de basa en un número muy limitado de dos evaluaciones de cada tipo de evaluación respectivamente, que fueron seleccionadas al azar. Se analizaron los TdR, los informes y las posiciones institucionales, cuando las hubo. Además, habíamos previsto realizar grupos focales con los usuarios de las evaluaciones en entidades seleccionadas, con la finalidad de recibir una valoración específica y diferenciada de la utilidad de las mismas y la calidad de su proceso de ejecución. Lamentablemente, la rotación del personal debida al cambio de gobierno impidió llevar a cabo este proyecto. En este sentido, los hallazgos que presentamos a continuación representan una primera aproximación al tema.

El área de Monitoreo y Evaluación es una de las tres áreas principales del CONEVAL y abarca, en esencia, las actividades 1, 2 y 3 y contribuye a las 8, 9 y 10 del Modelo de Resultados del CONEVAL (ver Gráfica 2). Por medio de los diferentes outputs y los outcomes intermedios, las evaluaciones contribuyen al logro de los tres objetivos principales del CONEVAL: fortalecer la toma de decisiones basada en evidencias, la transparencia y rendición de cuentas, así como el sistema y la cultura de evaluación. Los fundamentos de esta área son los LGE, el PAE y el Horizonte de evaluaciones (ver Gráfica 1). La normatividad vigente implica, en la práctica, la ejecución anual de, por lo menos, un tipo de evaluación para cada programa. Si un programa quiere prescindir de una evaluación tiene que exponer bien sus razones, ya que, según la opinión del propio CONEVAL, el cumplimiento del ciclo de las evaluaciones tiene alta prioridad para él y es bastante difícil para un programa ser eximido de esta obligación. En consecuencia, el número de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL desde su fundación es bastante alto: entre 2007 y 2018, este coordinó la ejecución de 2,798 evaluaciones (ver Cuadro 2).

La utilidad de las evaluaciones

La utilidad la enfocamos a diferentes niveles. Primero, a nivel de los programas evaluados examinamos los cambios, aprendizajes y decisiones inducidas por las evaluaciones. En base a los resultados de las evaluaciones se formulan los ASM. El CONEVAL realiza un monitoreo continuo anual de su cumplimiento

⁷ Los estándares de calidad del DeGeval definen las exigencias que deben cumplir evaluaciones profesionales y tienen como objetivo asegurar y desarrollar la calidad de las mismas. Los estándares deben servir como instrumento de diálogo y punto de referencia técnico para el intercambio sobre la calidad de evaluaciones profesionales entre demandantes y ofertantes de servicios de evaluación, así como entre los involucrados en el proceso de evaluación. También deben dar orientación para la planeación y ejecución de las evaluaciones, así como para la capacitación de los evaluadores y la evaluación de las evaluaciones (meta evaluaciones). Por último, los estándares deben asegurar la transparencia de la evaluación como práctica profesional ante la opinión pública.

y formula Informes de Seguimiento de los ASM. Según estos informes se da cumplimiento a la gran mayoría de ellos. Por ejemplo, en el Informe 2016-2017 (2017:61) se reporta que 268 de 381 ASM específicos y 44 de 99 institucionales fueron cumplidos. Los informes de seguimiento de los ASM del CONEVAL diferencian el cumplimiento de los mismos muy detalladamente según diferentes ítems como el tipo de entidad, tema, tipo de evaluación etc., lo que permite a todas las instituciones y responsables hacer un seguimiento específico de los ASM que caen bajo su responsabilidad. De estos datos, se puede deducir que las evaluaciones son ampliamente usadas para inducir decisiones y cambios que mejoren los programas evaluados y que los ASM permiten que los resultados de las evaluaciones sean efectivamente usados para esto (Cejudo y Oseguera, 2018:17). La utilidad de los Informes anuales de seguimiento de los ASM se refleja también en las respuestas de la encuesta de percepción realizada en el marco de la presente evaluación. En ésta, la gran mayoría aprecia o mucho (50%) o algo (37%) estos informes. El análisis de los informes de las evaluaciones del CONEVAL (Abarca, 2019) confirma la valoración positiva de la utilidad de las mismas. El CONEVAL realiza regularmente un estudio de “medición de la satisfacción de usuarios”, pero referido solamente a las evaluaciones específicas de desempeño (EED) y a las de consistencia y resultados (ECR). Según estos, el nivel de satisfacción con los EED es relativamente alto para los estándares del sector público y se mantuvo prácticamente igual en los últimos años. (CONEVAL, 2015d:7).

Si bien, este panorama es muy positivo, también hay algunas debilidades relacionadas con la utilidad de las evaluaciones. En las entrevistas fueron mencionadas algunas críticas, las cuales se pueden resumir en los siguientes puntos:

- El alto grado de estandarización de los TdR y de los procesos dificulta la consideración de las necesidades específicas de los programas a evaluar (la excepción son las evaluaciones complementarias que son de aplicación opcional de acuerdo a las necesidades de las dependencias y las entidades, así como las evaluaciones específicas (CONEVAL, 2015:47-48));
- en muchos casos, los consultores no tienen la competencia sectorial específica suficiente, por lo que muchas de las recomendaciones o no son “aplicables” o no son “implementables”;
- algunas entidades criticaron que los evaluadores tenían poca apertura para considerar las recomendaciones de la entidad respectiva.
- la alta frecuencia de las evaluaciones (cada año un tipo de evaluación) conduce a una sobrecarga de trabajo en los programas sin un valor agregado adicional y, en parte, a una redundancia con los propios instrumentos, especialmente con respecto a las fichas de M&E.

También en las posiciones institucionales se reflejan algunas de estas debilidades (Abarca 2019:13 ss.), como, por ejemplo, la inconformidad con las recomendaciones debida a diferentes razones como el desconocimiento por parte de los evaluadores de las reglas de operación del programa, o por restricciones presupuestales o normativas o por ser demasiados generales.

En la encuesta, uno de los puntos más críticos en la valoración del CONEVAL es el aspecto de la “aplicación de las sugerencias emitidos por el CONEVAL”. Casi una tercera parte respondió que podían aplicar o solo “pocas” (16%) o ninguna (13%); solo 7% “todas” y un 63% “algunas”. Si bien esta pregunta no se refiere solamente a las evaluaciones, esto sugiere que aquí se encuentra uno de los puntos más críticos del trabajo del CONEVAL, aunque naturalmente que no es razonable esperar que las entidades consideren la implementación de todas las recomendaciones. La respuesta con respecto a la razón de la falta de aplicación de las sugerencias es, mayormente, por no estar alineadas a las funciones del usuario y al contexto de la evaluación. Además, las fechas y la temporalidad de las evaluaciones parecen ser una de las debilidades más notorias, ya que no siempre corresponden al ciclo del programa evaluado. En el análisis de las evaluaciones del CONEVAL (Abarca: 2019), la fecha no oportuna de la evaluación y la disponibilidad de los resultados (debido a los calendarios fijos del PAE y del horizonte de la evaluación) es el punto más crítico en la valoración de la utilidad de las evaluaciones.

Finalmente, existe el peligro de que los ejecutores de los programas se apropien de los procedimientos,

pero no de la substancia de las evaluaciones (Cejudo y Oseguera, 2018:17). La participación de los responsables y los tomadores de decisión, así como la posibilidad de que se consideren las necesidades específicas de sus programas en el diseño de las evaluaciones, son muy limitadas. El alto grado de temporalidad y estandarización de las evaluaciones puede llevar a una actitud de cumplimiento formal con una tarea obligatoria, en vez de buscar activamente su utilidad para mejorar la calidad del programa. En las diferentes entrevistas, tanto con las entidades como con académicos, se mostró que éste es un peligro real, sin que podamos estimar la magnitud del mismo.

Cuadro 8. Estándares de calidad de las evaluaciones

Criterios	Fuentes de Verificación	
	TdR	Informe
1. Utilidad		
a) Identificación y participación de los actores relevantes		X
b) Definición de la finalidad y utilización de la evaluación		X
c) Credibilidad y competencia de los evaluadores	X	X
d) Selección de la información		X
e) Transparencia de los valores		X
f) Claridad del informe		X
g) Fecha apropiada de la evaluación	X	
h) Utilidad y Uso de la evaluación	X	X
2. Implementación		
a) Procedimientos apropiados: exigencias vs recursos de tiempo		
b) Proceso inclusivo, transparente e integro		
c) Eficiencia: utilidad vs recursos financieros		
3. Ética de la evaluación		
a) Deberes y derechos formalizados	X	
b) Protección de los derechos individuales		
c) Valoración equilibrada: aspectos positivos y críticos		X
d) Neutralidad e Independencias de los evaluadores		
e) Difusión de los resultados según grupo meta	X	X
4. Calidad metodológica		
a) Objeto y alcance de la evaluación, modelo de impacto, hipótesis principales del impacto		X
b) Contexto del objeto de la evaluación		X
c) Objetivo, objetivos específicos, proceso y métodos aplicados de la evaluación		X
d) Fuentes de información documentadas		X
e) Información válida y confiable (triangulación de fuentes de información y de métodos)		X
f) Análisis sistemático de posibles errores (triangulación de evaluadores y/u otros participantes de la evaluación)		X
g) Mezcla oportuna de información cuantitativa y cualitativa, descripción de ventajas y desventajas de los métodos aplicados		X
h) Valoraciones y resultados basados en evidencias		X

Esta observación ya fue hecha en la evaluación del año 2013 del CONEVAL (IIN, 2013:12), lo que indica

que estos puntos siguen siendo un área de oportunidad de mejora. Según el monitoreo de los ASM de dicha evaluación, el CONEVAL ha realizado una serie de actividades para superar el poco involucramiento de los responsables de los programas en las evaluaciones (ver ASM 6). Estas actividades estaban dirigidas a aumentar el conocimiento sobre las evaluaciones. Sin embargo, es más probable que los problemas no se deben tanto a la falta de conocimientos, sino a los procesos y los roles que necesitan ser modificados.

Este punto se confirma en el análisis de las posiciones institucionales (Abarca, 2019:13 ss.) en el que el escaso involucramiento en el proceso evaluativo fue mencionado como uno de los puntos críticos: trabajo de gabinete, con poca interacción, hasta en extremo nulas reuniones con los evaluadores, el uso de check lists que no permite tomar en cuenta las particularidades de los programas, son algunos elementos que dificultan que los “evaluados” se apropien de fondo de la evaluación para verla como un proceso de aprendizaje. En una de las posiciones institucionales se menciona explícitamente el conflicto entre la necesidad del CONEVAL de estandarizar las evaluaciones para poder hacer comparaciones y el costo que esto implica por dejar de lado informaciones importantes del contexto y las particularidades de los programas, lo que limita la utilidad tanto del proceso evaluativo como las recomendaciones y las posibilidades de cumplirlas. (Abarca, 2019:15)

Segundo, la utilidad de las evaluaciones la enfocamos, también, a un nivel más agregado, por su capacidad para influir las decisiones políticas, así como para contribuir a la rendición de cuentas y la transparencia. La información generada por las evaluaciones de los programas (como también por la medición de la pobreza) son agregados por el CONEVAL de manera muy diferenciada, según su uso y los actores principales. Estos últimos son la CNDS, la SHCP, la SFP, el Congreso, las dependencias federales y estatales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los ciudadanos (CONEVAL, 2015:91). Para incidir en las políticas sociales, así como para contribuir a la rendición de cuentas y la transparencia se usan, principalmente, los productos mencionados en el Apartado 1.1. Estos informes seleccionados muestran que el CONEVAL busca de manera sistemática que las evaluaciones tengan una utilidad mucho más allá de los programas individuales. Se hacen muchos esfuerzos para que las evidencias de las evaluaciones sean usadas para mejorar las políticas de desarrollo social, tal como lo hemos analizado en los capítulos anteriores. Sin embargo, según los análisis anteriores, esta sigue siendo una ASM prioritaria para el CONEVAL.

Por último, tercero, la utilidad de las evaluaciones la valoramos también por su aporte al fomento de la cultura de evaluación. El PAE es, sin duda, un aporte muy significativo a esto en México. Las disposiciones legislativas, los lineamientos para las diferentes evaluaciones, con criterios homogéneos, un alto grado de estandarización y de aplicación obligatoria para todos los programas de desarrollo social, y el seguimiento de los ASM se materializan y visualizan en el PAE. Esto significa un gran avance en la internalización de la evaluación como un instrumento para informar la toma de decisiones en base a evidencias y contribuir a la rendición de cuentas en la política social. El grado de cumplimiento con evaluaciones en el sector de desarrollo social es casi absoluto. Sin embargo, este no es el caso en otros sectores. En el área de desarrollo social, el CONEVAL juega un rol fundamental como impulsor de las evaluaciones, mientras que los sectores bajo la responsabilidad de la SHCP son mucho menos evaluados. Probablemente, existe una dicotomía en la cultura de evaluación en el sector público de México: entre un sector de desarrollo social bien evaluado, hasta posiblemente “sobre evaluado”, y el resto con poco o nada de evaluación.

Otra restricción en la utilidad de las evaluaciones es el hecho que CONEVAL evalúan, básicamente, los programas, pero no las políticas. Si bien el CONEVAL llega a un nivel “meso” con las diferentes modalidades de agregar los datos de las evaluaciones y, recientemente, ha hecho aproximaciones al monitoreo de la política social, hasta ahora no ha definido una metodología para evaluar políticas sociales propiamente tal. En todo caso, existen algunos ejemplos de análisis de políticas que se podrían desarrollar más para cumplir criterios de evaluaciones de políticas.⁸

⁸ La evaluación de políticas de desarrollo social puede tener varios enfoques, incluyendo: (1) la evaluación de la coherencia de todas las políticas sociales en un determinado sector o área y la consistencia de la política específica

La calidad metodológica de las evaluaciones

Sobre la calidad de los procesos de implementación de las evaluaciones y su calidad metodológica hay relativamente poca información y el CONEVAL no ha realizado hasta la fecha meta evaluaciones; es decir, evaluaciones de las evaluaciones. Sin embargo, el análisis somero de las evaluaciones del CONEVAL hechas en el marco de la presente evaluación (Abarca, 2019) generó informaciones importantes, aun estando basado en un número muy limitado de evaluaciones. Según la valoración realizada, la mayoría de los informes de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL que se incluyeron en el análisis son de muy buena calidad. Solo tres evaluaciones de la muestra resultaron ser de calidad regular y una de buena calidad. (Abarca, 2019:7). Este panorama es positivo y refleja la preocupación continua del CONEVAL de mejorar la calidad de las evaluaciones. Si bien las evaluaciones son realizadas por consultores externos, CONEVAL acompaña muy estrechamente todos los procesos, asegurando la calidad de las evaluaciones. También realiza cursos de capacitación con las unidades de evaluación de las entidades como también con los evaluadores. Finalmente, todos los informes son leídos y retroalimentados por la Comisión Ejecutiva que aprueba, al final, los mismos.

Si bien la mayoría de los informes analizados obtuvieron una valoración alta en términos de calidad, cada tipo de evaluación coordinada por el CONEVAL cuenta con ciertas debilidades. Un análisis más profundo de las deficiencias señala resultados muy interesantes, tal como lo muestra la Gráfica 3. En esta gráfica se ven los aspectos más críticos, en el sentido de tener una valoración cero en los diferentes aspectos. Los aspectos críticos con respecto a la ética de las evaluaciones se acumulan en dos puntos: Deberes y derechos formalizados y la difusión de los resultados según grupo meta de los programas evaluados. El análisis de los TdR de las diferentes evaluaciones muestra que, por lo general, están definidos los deberes de los evaluadores, pero no así sus derechos. Sin embargo, el vacío más grande y fundamental consiste en la ausencia de los beneficiarios. Según los TdR de todos los tipos de evaluaciones, ellos no son considerados en el diseño de las evaluaciones y, según el análisis de los informes, tampoco hay una difusión de los resultados hacia los grupos meta de los programas de desarrollo social. Solamente una evaluación estratégica y una complementaria consideran la información específica de grupos meta. Este aspecto es bastante crítico, ya que, en definitiva, pone en riesgo la utilidad de las evaluaciones para los beneficiarios. Esta observación fue, además, mencionada en muchas entrevistas.

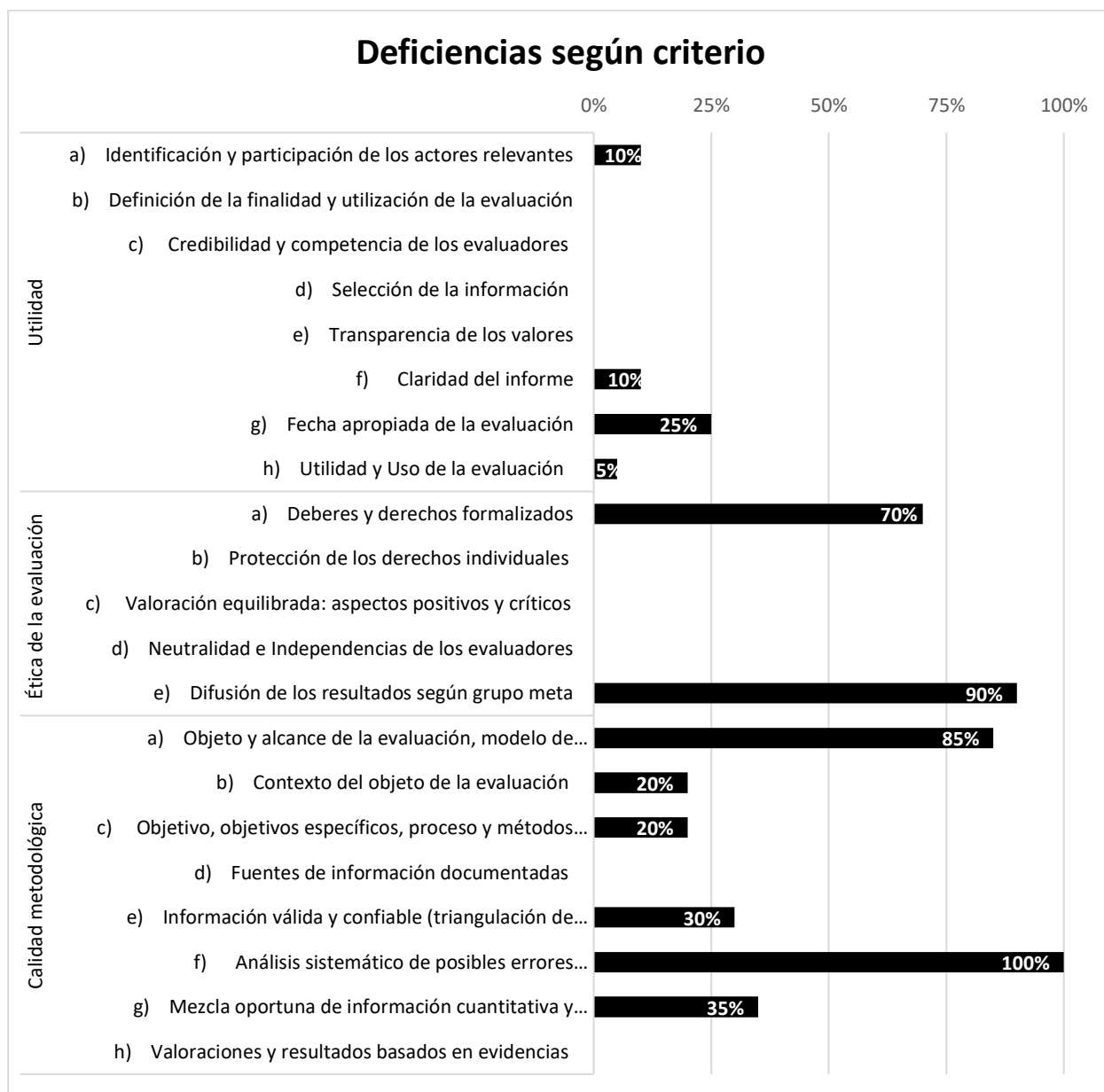
Con respecto a las deficiencias de la calidad metodológica, la Gráfica 3 muestra también algunos puntos muy interesantes. Estos se concentran en tres aspectos: (1) el objeto y el alcance de la evaluación, el modelo de resultados y las hipótesis de impacto; (2) la triangulación, sobre todo de los evaluadores y en menos magnitud de las fuentes de información; y (3) la combinación oportuna de información cuantitativa

con los objetivos y el diseño de otras políticas relacionadas. La coherencia puede ser evaluada en términos históricos, horizontales (relación con otras políticas de la institución y otras instituciones relacionadas) y verticales (coherencia de la política a nivel federal con las políticas respectivas a nivel estatal y municipal); (2) la evaluación de la relevancia y eficiencia; (3) la evaluación del impacto. Además de estas técnicas, Leeuw (2016) ha identificado técnicas que pueden ser utilizados antes del comienzo de la implementación de una política para estimar, en base a políticas similares que ya han sido implementadas, la probabilidad de éxito de la política evaluada. Leeuw también describe técnicas que pueden ser utilizadas durante la implementación para estimar, en base al análisis de los mecanismos (y sus éxitos en políticas y programas anteriores), los outcomes probables. La evaluación prospectiva es otra técnica para estimar la probabilidad de lograr los outcomes e impactos propuestos. Las evaluaciones prospectivas ("prospective evaluations") son un instrumento que se aplica para analizar el impacto potencial de propuestas de políticas o programas. La técnica es aplicada, frecuentemente, por la General Accountability Office de los Estados Unidos. La GOA tiene acceso a grandes bases de datos longitudinales, por ejemplo, sobre las tasas y recaudación de impuestos de diferentes sectores de la fuerza laboral. Si un miembro del Congreso propone, por ejemplo, reducir la tasa de impuestos pagados por madres con niños en edad preescolar, la GAO puede utilizar los datos para hacer una proyección del impacto probable de la modificación impositiva sobre la participación laboral de este grupo poblacional y, luego, preparar una nota para el miembro del Congreso exponiendo los resultados. La utilidad de este tipo de estudios, que la GOA considera uno de los tipos de evaluaciones más útiles en términos de su costo-efectividad, depende de la agilidad de la GOA para preparar el análisis antes de que la legislación respectiva haya sido propuesta, formalmente, a la agenda legislativa. Las técnicas prospectivas y de proyecciones basados en el análisis de gestión son importantes, ya que muchos programas requieren muchos años para producir impactos y es importante para los tomadores de decisión tener una estimación de los impactos probables ante del comienzo del próximo ciclo de planificación de la política.

y cualitativa, incluyendo la descripción de las ventajas y desventajas de los métodos aplicados. Este resultado es significativo en el contexto de nuestra observación de afinar más los instrumentos de (apoyo a la) planificación, de monitoreo y de evaluación propiamente tal (ver Capítulo 1). Por un lado, los tipos de evaluaciones tienen que cumplir criterios mínimos para ser considerados evaluaciones y, por otro lado, los instrumentos requieren diferentes criterios de calidad y no todos tienen que cumplir con los criterios rigurosos de evaluaciones para poder ser productos de buena calidad.

Este resultado señala, como uno de los ASM identificados por la evaluación, la necesidad de diferenciar entre los diferentes instrumentos de planificación, de monitoreo y de evaluación respecto a su función específica en el ciclo de un programa o política. En este contexto, es pertinente revisar la división de roles y responsabilidades entre el CONEVAL, las unidades de evaluación, los operadores de los programas y los consultores externos. Sobre todo, para el CONEVAL es importante clarificar en donde solamente tiene un rol de normar y de control de calidad, pero sin un rol activo de coordinación y provisión de evaluadores. Por ejemplo, en este sentido, las actividades de monitoreo deben ser asumidas por los programas mismos en cooperación con las unidades de evaluación, sin involucramiento operativo del CONEVAL.

Gráfica 3: Deficiencias de las evaluaciones de programas coordinadas por el CONEVAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Abarca, 2019.

Además, en relación a aquellos instrumentos que apuntan a apoyar la planeación de los programas o políticas es necesario clarificar más su carácter en el sentido de si son instrumentos de planificación o instrumentos de monitoreo y evaluación que apoyan la planificación de programas o políticas. En relación a esto se sugiere reflexionar sobre dos aspectos. Primero: ¿en qué medida pueden surgir conflictos de roles o intereses entre los distintos instrumentos y, si estos se dan, como manejarlos? El mayor peligro potencial está en la existencia de conflictos entre actividades de planeación y evaluación. Por ejemplo, el participar activamente, incluso, ser líder de actividades de planeación de una política o un programa social determinado conlleva el peligro de que la posterior evaluación de la misma no sea lo suficientemente neutral, ya que el CONEVAL estaría evaluando un objeto que el mismo generó o ayudó a generar, por ejemplo, por medio de las “evaluaciones de diagnóstico”.

Naturalmente que nuestra posición es que la evaluación no es un acto que ocurre solo al final del ciclo de un programa o una política. Por el contrario, tal como lo mencionamos en el Capítulo 1, somos de la opinión que la evaluación debe hacer aportes a todas las fases del proceso político, por consiguiente, también a la planificación. Pero, la cuestión clave es: ¿con qué instrumentos? La mejor forma de evitar conflictos de roles es que el ente evaluador maneje instrumentos genuinos de evaluación y monitoreo, también para informar a la planeación. Entre los instrumentos utilizados se encuentran, por ejemplo, los “evaluability assessments”⁹ y las “evaluaciones prospectivas” que mencionamos anteriormente.

Otro ASM importante sería diseñar las evaluaciones en forma más inclusiva con los responsables de los programas. Todo el proceso de la evaluación es un proceso de aprendizaje y cambio, no solo la fase de formulación e implementación de los ASM: El uso de las evaluaciones a lo largo de todo el proceso (ver Gráfica 1) hace la diferencia entre evaluación como obligación versus apropiación. Por otro lado, es necesario hacer una reflexión sobre el rol de los beneficiarios en las evaluaciones. Esto es un desafío grande porque necesita metodologías y procesos específicos. Finalmente, sería pertinente revisar el Horizonte de Monitoreo y Evaluación en dos direcciones: Por un lado, analizar todos los instrumentos con respecto a la necesidad real y las posibles duplicaciones con formatos propios de los programas. Por último, se deben balancear las necesidades de un cierto grado de estandarización con la necesidad de dar mayor espacio para la consideración de las particularidades de los programas, para lo cual se podrían analizar las experiencias hechas con las evaluaciones complementarias y específicas.

Instrumentos y gestión del proceso de evaluación

En el Capítulo 1 describimos desde nuestra perspectiva la gestión del proceso de evaluación por el CONEVAL. Tal como lo mencionamos ahí, el CONEVAL ha diseñado minuciosamente este proceso y ha introducido en cada fase los instrumentos que le permiten gestionarlo en forma profesional y de acuerdo a procedimientos comparables con sistemas de evaluación similares.

En comparación con otros sistemas de evaluación de mayor madurez y desarrollo llaman la atención los siguientes aspectos:

- La falta de estándares de calidad para las evaluaciones (similares a los de la DeGeval o la American Evaluation Association) y de códigos de conducta para los ofertantes y demandantes de servicios de evaluación. Este problema no es responsabilidad del CONEVAL, ya que estos estándares se desarrollan, históricamente, como iniciativa de los gremios de evaluadores independientes, que aún son débiles en México. En todo caso, el CONEVAL puede jugar un papel catalizador,

⁹ Los “evaluability assessment” se aplican para analizar, sí la concepción de un programa sienta las bases para su futura evaluación. Sus objetivos son asegurar que los indicadores cubren todas las preguntas de interés de las partes interesadas, que sea factible levantar toda la información necesaria dentro del tiempo y el presupuesto aprobado, que la metodología satisfaga los criterios aceptados en la literatura, que no haya sesgos en cuanto a la selección de las muestras y que los outcomes y/o impactos puedan ser medidos dentro del plazo de la evaluación (por ejemplo, el impacto de un programa educacional para mejorar el acceso al mercado laboral no puede ser medido hasta después de la graduación de los estudiantes).

como lo planteamos en las recomendaciones.

- La falta de lineamientos metodológicos (teoría de cambio, atribución y contribución, métodos cuantitativos y cualitativos, manejo de la complejidad, etc.) para el diseño de las evaluaciones. Estos lineamientos en combinación con los estándares de calidad mencionados anteriormente permitirían diferenciar más claramente las evaluaciones de políticas y programas de otros análisis y estudios de política y programas.
- La “neutralidad” de las evaluaciones respecto a valores como género, equidad, derechos humanos. En este sentido, los límites de las evaluaciones son estrechos, ya que estas se centran en el análisis del cumplimiento de indicadores y el logro de resultados incluidos en el marco lógico del programa respectivo. Esto limita la posibilidad de incorporar a la evaluación temas que los responsables de los programas puedan considerar importantes, tanto política como socialmente (por ejemplo, el impacto distributivo de un programa o sus efectos diferenciados sobre las relaciones de poder entre hombres y mujeres en cuestiones como un mayor control de las mujeres sobre recursos económicos y su participación en decisiones a nivel de la familia y la comunidad.
- El control de calidad de las evaluaciones es fuerte al principio y al final del proceso de evaluación, pero relativamente débil en las fases intermedias (“inception phase”), por lo que se debería reflexionar sobre la introducción de instrumentos tipo “inceptions reports” que, entre otras, deberían definir para cada evaluación el rol de los actores, la metodología de evaluación, los métodos de levantamiento de datos.

3. Principales conclusiones y recomendaciones

3.1 Principales conclusiones

México cuenta con uno de los sistemas de monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas (SME) más completos y eficientes en comparación con los sistemas respectivos en países similares (entre otros Chile, Colombia, Sri Lanka e India). Los avances hechos en los últimos 20 años, especialmente después de la creación del CONEVAL en 2004, son realmente impresionantes y ponen a México en una posición muy avanzada en comparación con la gran mayoría de los países de ingreso medio y bajo e, incluso, en comparación con algunos países desarrollados de Europa. A pesar de ser un sistema relativamente joven, este ya cuenta con un record destacado en el fortalecimiento de una cultura de orientación a resultados, de toma de decisiones basadas en evidencias y de evaluación, así como en su contribución a la transparencia y rendición de cuentas y a la mejora de los programas y las políticas de desarrollo social. El sistema mexicano, y especialmente el CONEVAL, se han convertido en un referente internacional para otros países que aspiran a institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, ya sea en general o en el área social.

El sistema mexicano se destaca, especialmente, por las siguientes fortalezas:

- La visión del monitoreo y la evaluación de los programas y las políticas públicas como un instrumento para fortalecer la gobernanza democrática y asegurar la transparencia ante los ciudadanos acerca de cómo se utilizan sus impuestos.
- La institucionalización del SME ha estado ligada a una fuerte inversión en transparencia y rendición de cuentas, en aras de establecer procedimientos sistemáticos para la divulgación de los resultados y la información generada.
- El SME tiene una fuerte orientación a resultados.¹⁰ A partir de esta orientación, el sistema opera con una metodología clara y homogénea, basada en el marco lógico, para todo el ciclo de un programa o política: planeación, ejecución, monitoreo y evaluación, y se basa en un sistema riguroso y sistemático para identificar, probar, aceptar o rechazar los indicadores de los programas de desarrollo social. La operación de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MTRI) y el proceso de revisión mismo son casi únicos entre países con sistemas similares.¹¹
- El SME está fuertemente orientado a los objetivos nacionales de desarrollo. Los indicadores que se utilizan para monitorear y evaluar cada programa son consistentes con objetivos nacionales de desarrollo – normalmente incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) – y deben permitir un análisis de la contribución de cada programa a estos objetivos.
- El SME está altamente integrado en el proceso presupuestario y político y pretende informar la toma de decisiones en materia presupuestaria y de política de desarrollo social. Esto, ligado a la fuerte inversión en transparencia y rendición de cuentas, conforman un sistema que genera información altamente útil y relevante para los actores claves del sistema e, incluso, más allá de este.
- El SME cuenta con una base legal y normativa robusta que define mandatos y atribuciones relativamente claros para todos los actores relevantes del sistema.
- El SME es liderado por un ente evaluador – el CONEVAL – de alto rigor técnico, alta credibilidad

¹⁰ Especialmente a outputs y outcomes de corto, pero aún limitado en cuanto a outcomes de largo plazo e impactos, debido básicamente a la falta de evaluaciones de impacto y al tratamiento más riguros de las relaciones de causa y efecto en los informes y publicaciones del CONEVAL.

¹¹ El sistema actual está basado en la metodología del marco lógico. Esta metodología es muy útil y le da coherencia al sistema en todas sus etapas. En todo caso, la fortaleza del sistema no radica en esta metodología, sino en su orientación a resultados u objetivos, el mecanismo riguroso para identificar y asegurar la calidad de los indicadores, tanto a nivel de “fines” y “propósitos” de un programa, así como en su alta transparencia. Si el nuevo Gobierno decidiera utilizar otro modelo de planificación con estas características, el CONEVAL estaría en las mejores condiciones para aportar su amplia experiencia a la tarea de desarrollar nuevos modelos y adaptar sus instrumentos de monitoreo y evaluación a estos.

e independencia. Este es reconocido, nacional e internacionalmente, como una de las instituciones de monitoreo y evaluación más rigurosa.

- El SME se basa en un ciclo bien definido de actividades de monitoreo y evaluación (“Horizonte de Monitoreo y Evaluación”) que cubre los primeros años de la mayoría de los programas y aplica instrumentos de monitoreo y evaluación diferenciados según las fases y madurez de un programa, así como según los objetivos del análisis.
- La medición y análisis de la pobreza se basa en una metodología de alto rigor técnico y objetiva que permite identificar los grupos más pobres y vulnerables y asegurar la focalización transparente y sistemática de los recursos.

Sin duda que los elementos anteriores configuran un sistema de monitoreo y evaluación con un alto grado de madurez y una alta utilidad para el país y sus ciudadanos. El elemento pivotal del SME en México es el CONEVAL. Con apenas 13 años de operación, este ya tiene un record destacado en cuanto a su incidencia en el debate público, su influencia en la toma de decisiones y la mejora de los programas y políticas de desarrollo social, así como a su contribución a la transparencia y la rendición de cuentas. Además, ha jugado un rol líder en la institucionalización del monitoreo y la evaluación, así como en el desarrollo de la cultura de evaluación en México. Los impresionantes avances hechos por el SME mexicano en los últimos 15 años se deben, en gran parte, a la labor del CONEVAL. Todos los expertos independientes de instituciones académicas y consultoras, organismos internacionales, contrapartes institucionales y usuarios de la información generada por el CONEVAL entrevistados por el equipo de evaluación, lo consideran una “innovación institucional” digna de mantener y desarrollar, juicio que compartimos a plenitud.

Tal como se desprende de las fortalezas del sistema mencionadas anteriormente, el CONEVAL es el producto de una feliz convergencia de factores políticos e institucionales que favorecieron la institucionalización del monitoreo y la evaluación de los programas y las políticas públicas en México. Entre estos factores se encuentran, ante todo, dos: (1) la apertura democrática del país a fines de la década de los 90, la que impulsó la transparencia y rendición de cuentas, así como el control parlamentario y ciudadano del accionar gubernamental; y (2) la creciente orientación del Gobierno Federal hacia una gestión por resultados, la que pretendía mover el foco de atención desde el análisis de los insumos y actividades hacia la medición de los resultados de la política pública. El CONEVAL es, también, resultado del aprendizaje transnacional obtenido de las experiencias de diversos países pioneros en materia de monitoreo y evaluación como Canadá y Estados Unidos de América e, incluso, de otros países latinoamericanos como Colombia y Chile. Como han mencionado varios observadores, el CONEVAL utilizó inteligentemente estas experiencias internacionales, adaptándolas a las condiciones y necesidades de la administración pública mexicana. Hoy en día, por el tipo de funciones que ejerce, así como por el alto rigor técnico y credibilidad que ha logrado en el ejercicio de sus funciones, la institución se ha convertido en un referente para otros países que también buscan caminos para institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas públicos, así como la medición y el análisis de la pobreza. Así, por ejemplo, la metodología para la medición de la pobreza desarrollada por el CONEVAL despertó un alto interés internacional. Según los registros disponibles, Colombia, Chile, Filipinas y Bután introdujeron metodologías similares con el apoyo del CONEVAL, este ha tenido intercambios con Vietnam y China que estaban interesados en conocer la experiencia de México y países como Marruecos, Argelia, Túnez, Sudáfrica, Inglaterra y Perú, entre otros, han visitado la sede del CONEVAL para conocer esta metodología.

Además de las fortalezas del sistema mencionadas anteriormente, la presente evaluación identificó las principales fortalezas del CONEVAL, las que se pueden resumir en los siguientes términos:

- Las funciones del CONEVAL y la información generada por él tienen una alta relevancia y utilidad tanto para los gestores de programas y los tomadores de decisión en la administración pública como para la ciudadanía en general (**relevancia y utilidad**). A partir de sus funciones legales, el CONEVAL se ha desarrollado como una institución que produce y provee información sobre la situación de la política y los programas sociales, así como sobre el estado del desarrollo social y

la pobreza en México. Sus instrumentos básicos para la generación de esta información son las evaluaciones, los análisis de la pobreza y del desarrollo social, así como la sistematización, análisis e interpretación de la información según temas, actores y contextos. Un activo clave para su relevancia y utilidad es la alta credibilidad de la información generada por el CONEVAL, la que está determinada, en gran medida, por su independencia y profesionalismo.

- En el ámbito de la política de desarrollo social, el CONEVAL es una institución con un alto record en el logro de sus objetivos (outcomes superiores): fortalecer la toma de decisiones basada en evidencias, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, y fortalecer el sistema y la cultura de evaluación. A través de esto, el CONEVAL hace una contribución significativa a mejorar la(s) política(s) de desarrollo social en México (**efectividad**).
- La información disponible permite inferir que el CONEVAL tiene un buen record en materia de ejecución presupuestaria, realización en tiempo de las evaluaciones planeadas y producción de sus servicios y productos en tiempo y a satisfacción de los usuarios (**eficiencia**). Su buen record de eficiencia se debe, también, a que cuenta con personal altamente profesional y enormemente identificado con la Visión y la Misión de la institución.
- El CONEVAL tiene una estrategia compartida por todos los actores relevantes y adecuada a sus objetivos, coopera con los actores claves dentro y fuera del SME, su estructura de gobernanza y gerencial apoyan, en gran medida, el logro de los resultados perseguidos, sus procesos internos verticales están bien definidos y gerenciados, y la institución ha demostrado una alta capacidad de adaptación a nuevas oportunidades y desafíos (**capacidad organizacional**).

La conclusión básica de estas fortalezas es que el CONEVAL es una institución funcional y a la altura de su mandato legal, sus responsabilidades técnico-administrativas y su prestigio nacional e internacional. En principio, para continuar ejerciendo sus funciones con el alto grado de éxito actual, el CONEVAL no requiere cambios o mejoras sustanciales. Una excepción en esta conclusión general es lo relacionado con el **uso de la información** generada por el CONEVAL para la toma de decisiones, especialmente en materia de política de desarrollo social. La evaluación externa identificó esta problemática como un aspecto susceptible de mejora (ASM) que el CONEVAL debería abordar en forma inmediata con la finalidad de elevar sosteniblemente su contribución a la mejora de la(s) política(s) de desarrollo social. En todo caso, este ASM no es algo exclusivo del CONEVAL y del SME de México, sino que un desafío que enfrentan todos los SME en el mundo en algún momento de su institucionalización y desarrollo. Además, cabe resaltar que el CONEVAL ya había percibido la necesidad de enfrentar este desafío en forma activa.

Tomando como referencia estándares internacionales, basados en la experiencia acumulada de sistemas e instituciones de monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas de más larga trayectoria y madurez, especialmente de países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza y Suecia, el equipo de evaluación identificó otros aspectos cuya mejora permitirían al CONEVAL continuar desarrollándose en la dirección marcada por estos países. Además, después de 15 años de funcionamiento del SME mexicano hay una experiencia muy rica que debe ser aprovechada para incrementar los beneficios del sistema en su conjunto. Por último, los ASM identificados por el equipo de evaluación tienen que ver también con factores del entorno del CONEVAL que afectan negativamente su desempeño organizacional. La propuesta del equipo de evaluación es que el CONEVAL valore la pertinencia de los ASM identificados por la evaluación externa, los priorice y formule, en el marco de su Planeación Institucional vigente, un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para enfrentarlos.

3.2 Recomendaciones básicas

En este sentido, las recomendaciones básicas del equipo de evaluación para enfrentar las ASM identificadas durante la evaluación son las siguientes:

1. Elaborar una estrategia y un plan de acción para mejorar el uso y la influencia de la información generada por el CONEVAL, adicional a las medidas ya previstas en la Planeación Institucional 2018 – 2026, la que ya pone un mayor énfasis en el uso de la información. En este sentido recomendamos:
 - Hacer un análisis profundo de la relevancia de la información y de los diferentes productos según grupo meta y propósito deseado: (¿llega al grupo meta? ¿lo usa? ¿para qué? ¿qué falta? ¿qué no es necesario? etc.)
 - Analizar hasta qué punto la divulgación de la información se orienta por la oferta (CONEVAL decide que es importante divulgar) o por la demanda (se organiza la información en base a las necesidades explícitas de los grupos interesados en la información).
 - Analizar los mecanismos de divulgación con respecto a todos los grupos metas relevantes y el criterio de ser “user-friendly”, con la finalidad de “democratizar” y facilitar el acceso a la información generada por el CONEVAL.
 - Revisar el diseño de los informes de evaluaciones y de política social en relación a su volumen, estilo y lenguaje, diferenciándolos según grupo meta. • Continuar con los esfuerzos para desarrollar productos diferenciados para tomadores de decisión política, académicos, sociedad civil y beneficiarios.
 - Crear instrumentos pragmáticos y sencillos para informar sistemáticamente a la población meta de los programas evaluados sobre el proceso y los resultados de una evaluación.
 - Involucrar sistemáticamente a los tomadores de decisión respectivos en todo el proceso de evaluación, especialmente con la finalidad de incorporar a los diseños de evaluación sus inquietudes e intereses, así como de elevar la utilidad de las recomendaciones de los evaluadores.
 - Diseñar estrategias para balancear el objetivo de influenciar las decisiones de política con la necesidad de mantener la independencia y credibilidad y, en base a estas estrategias, capacitar al personal.
 - Diseñar metodologías para la evaluación de políticas en base a las experiencias internacionales en esta materia, así como a las experiencias recientes del CONEVAL.
 - Considerar la posibilidad de incorporar nuevas técnicas de “data visualization” (p.ej. mapas y gráficas interactivas) para hacer más atractiva y accesible la información a diferentes grupos de usuarios, incluyendo a poblaciones indígenas.
2. Crear una marca estratégica para las evaluaciones, análoga a la metodología de medición de la pobreza: una metodología o diseño de evaluación propia del CONEVAL, basada en metodologías ya existentes a nivel mundial adaptándolas y combinándolas a las necesidades presentes y futuras del CONEVAL. Esta debería incorporar, entre otras cosas: Lineamientos metodológicos para las evaluaciones (teoría de cambio, contribución y atribución, etc.), una metodología o diseño de evaluación de impacto basada en métodos cuantitativos y cualitativos, un enfoque de la complejidad, una metodología de evaluación de políticas, un enfoque sobre la sostenibilidad de los programas, un enfoque de evaluación orientada a valores, análisis de inclusión/exclusión social (distribución social de los efectos de un programa) y el uso de datos masivos y las técnicas analíticas más sofisticadas de la data science.
3. Posicionar más decididamente al CONEVAL como una institución “proveedora de información”, preparada y analizada según diferentes actores y usos. Se recomienda reflexionar sobre la necesidad de:
 - Establecer mecanismos permanentes para detectar las necesidades reales de información de los diferentes grupos meta, especialmente de los tomadores de decisión política.
 - Crear una Dirección Adjunta de Información y Análisis que reúna todas las competencias y recursos necesarios para una actividad de esta naturaleza.
 - Fortalecer la gestión de procesos horizontales en la institución.
 - Fortalecer la capacidad del CONEVAL para evaluar políticas públicas

4. Analizar y promover reformas al marco legal y normativo actual del SME con la finalidad de definir más claramente los componentes y límites del SME; sus funciones, instrumentos y productos; los roles, mandatos y atribuciones de los distintos actores institucionales; y el alcance del mandato evaluativo del CONEVAL y de la SHCP. Estas reformas deben mantener e, incluso, fortalecer la independencia del CONEVAL, su perfil técnico y su alto profesionalismo, ya que estos aspectos son las fuentes esenciales de la credibilidad del CONEVAL, tanto en la administración pública como en la sociedad. En este sentido, proponemos evaluar la factibilidad de promover un Ley única que norme y regule el SME y fortalezca la independencia de la institución. Las reformas al marco legal deberían también especificar mecanismos de cooperación entre el CONEVAL y las entidades de evaluación y monitoreo federativas, con la finalidad de fortalecer la capacidad de evaluación y monitoreo de estas entidades, armonizar los estándares de calidad bajo distintos arreglos institucionales y establecer mecanismos de aprendizaje mutuo (p.ej. intercambio de información sobre sistemas, arreglos institucionales y resultados de evaluación).
5. Promover la necesaria ampliación de la cobertura de las evaluaciones en la administración pública de México. Con esta finalidad proponemos: (1) valorar la conveniencia y factibilidad de modificar los mandatos evaluativos del CONEVAL y de la SHCP, trasladando atribuciones evaluativas de la última a la primera; y (2) dar al CONEVAL un mandato robusto para evaluar sistemáticamente las Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios del Ramo 33.
6. Apoyar el fortalecimiento y desarrollo del mercado de servicios de evaluación, sin sustituir a los actores claves en sus responsabilidades y roles. Según la experiencia de otros países, las siguientes recomendaciones (algunas ya formuladas en relación a otras ASM) deberían tener un impacto significativo en la profesionalización del mercado de servicios de evaluación:
 - Formular explícitamente los requerimientos metodológicos que se plantean a los evaluadores a mediano y largo plazo. La creación de una metodología de evaluación propia del CONEVAL, el desarrollo de una metodología para evaluaciones de impacto y para evaluaciones de políticas públicas podrían tener un fuerte impacto en esta materia.
 - Apoyar a los gremios de evaluadores en el desarrollo de estándares de calidad para las evaluaciones y códigos de conducta para los ofertantes y demandantes de servicios de evaluación.
 - Apoyar a los gremios de evaluadores, universidades e institutos en la capacitación de evaluadores.
 - Apoyar la realización de eventos nacionales e internacionales sobre temas de evaluación, así como el intercambio entre oferentes y demandantes de servicios de evaluación.
 - Considerar la posibilidad de establecer relaciones con algunos centros internacionales de evaluación, con miras a la contratación de consultores internacionales para realizar o colaborar en la realización de las evaluaciones del CONEVAL, con la finalidad de inducir una transferencia de conocimientos y tecnologías.
7. Reforzar los esfuerzos para identificar y satisfacer mejor las necesidades de información de los tomadores de decisión a nivel político, así como de actores políticos relevantes fuera de la AFP y la academia, especialmente el Congreso, los gobiernos locales y actores de la sociedad civil, con la finalidad de contrarrestar posibles sesgos académico-técnicos en el trabajo del CONEVAL y reforzar el uso de la información generada por este. En este sentido proponemos: (1) realizar periódicamente mesas de diálogo con los actores políticos más relevantes, (2) analizar la introducción y/o reforzamiento de mecanismos de retroalimentación desde los tomadores de decisión política hacia el CONEVAL (consultas, entrevistas, encuestas etc.) y (3) fortalecer el rol del CNDS y otros órganos colegiados relacionados con la gobernanza del CONEVAL como órganos asesores del Consejo Ejecutivo y establecer mecanismos regulares de consulta en materia de selección de temas, formas de comunicación, identificación de necesidades de información, etc.
8. Analizar posibles “vacíos” en la gestión del proceso de evaluación y posibles respuestas a estos, tales

como estándares de calidad para las evaluaciones, códigos de conducta para los ofertantes y demandantes de servicios de evaluación, lineamientos metodológicos (teoría de cambio, atribución y contribución, manejo de la complejidad, etc.) para el diseño de las evaluaciones, “inception phase”, orientación de las evaluaciones a valores (genero, derechos humanos, diversidad de etnia y socio-cultural, impacto distributivo, Objetivos de Desarrollo Sostenible, etc.).

9. Rediseñar algunos aspectos del SME en el ámbito de responsabilidad del CONEVAL. Este rediseño debería incluir:
 - Una mayor claridad en los instrumentos de apoyo a la planificación de programas, de monitoreo y evaluación, con la finalidad de prevenir y manejar posibles conflictos de roles y asegurar que el CONEVAL aplique instrumentos funcionales de monitoreo y evaluación,
 - clarificar mejor las funciones de los actores más relevantes del sistema,
 - promover una participación activa de los tomadores de decisión política y los usuarios de la información de alto nivel jerárquico en el proceso de monitoreo y evaluación.
 - Poner más énfasis en enfoques participativos de evaluación para captar en forma más sistemática las experiencias, expectativas y opiniones de los beneficiarios.
 - Considerar la necesidad de incorporar un enfoque sobre la sostenibilidad de los programas. Esto podría ser un elemento a incluir en los formatos de evaluación, pero de vez en cuando se podría hacer estudios especiales para analizar la sostenibilidad de todos los programas en un determinado sector.
 - Incorporar enfoque de evaluaciones orientadas a valores.
 - Realizar un estudio para evaluar las posibilidades del uso de datos masivos y las técnicas analíticas más sofisticadas de la *data science*.
10. Elaborar un plan de acción para la investigación y el pilotaje de nuevas metodologías y diseños de evaluación que refuercen las metodologías aplicadas por el CONEVAL en las distintas fases del proceso de evaluación. La identificación de estas metodologías y diseños de evaluación debe hacerse a partir de una clara definición del tipo de información y el tipo evaluaciones que producirá a futuro el CONEVAL. El equipo de evaluación identificó, a manera de ejemplo, las siguientes necesidades:
 - Fortalecer el uso de la Teoría de Cambio.
 - Reforzar la triangulación de datos y de investigadores, así como el uso de métodos mixtos de evaluación (análisis de atribución y contribución).
 - Desarrollar diferentes enfoques de evaluación de impacto (basadas en enfoques cuantitativos y cualitativos), de evaluaciones prospectivas y de evaluación de políticas públicas.
 - Estudios de caso y evaluaciones de proceso, ambas basadas en Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis (QCA).
 - Análisis de sostenibilidad y longitudinales (evaluaciones que continúan más allá de la finalización de un programa).
 - Utilización de datos masivos (“big data”) para el monitoreo y evaluación de políticas y programas.

Naturalmente que, a lo menos, las recomendaciones 3, 5 y 10 implican la necesidad de una correspondiente ampliación de la capacidad operativa del CONEVAL, especialmente del número de personal técnico y gerencial, así como de los recursos para investigación y pilotaje.

Literatura

Abarca, (2019): Análisis de la calidad de las evaluaciones del CONEVAL, Ciudad de México. Informe elaborado por encargo de la GIZ en el marco de la evaluación externa del CONEVAL.

Bamberger, M., Vaessen, J. and Raimondo, E. (Eds.) (2016): Dealing with Complexity in Development Evaluation. A Practical Approach, USA.

Bussmann, W., Klöti, U. und Knoepfel, P. (Eds.) (2004): Einführung in die Politikevaluation, Basel y Frankfurt am Main.

Cejudo, G. M. y Oseguera, A. (2018): Estudio del entorno político-institucional del CONEVAL, Ciudad de México, diciembre. Estudio realizado por encargo de la GIZ en el marco de la evaluación externa del CONEVAL.

Dussauge, M. (2015): Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿Imposición, copia o aprendizaje transnacional?; en: Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, vol. IV, nr. 2, pp. 89-110.

Dussauge, M. (2016): Organismos Constitucionales Autónomos y reforma administrativa en México; en: Pardo, M. y Cejudo, G.M. (eds.): Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y Conexiones, Ciudad de México.

Fischer, F., Miller, G. J. and Sidney, M. S. (Eds.) (2007): Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods, New York.

Gaarder, M. M. and Briceño, B.: Institutionalization of Government Evaluation: Balancing Trade-off; 3ie Working Paper 8,

Instituto de Innovación Educativa (IIE) (2013): Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Tecnológico de Monterrey

Lázaro, B. (2015): Comparative study on the institutionalization of evaluation in Europe and Latin America, Madrid, EUROsociAL.

Leeuw, F. L. (2016): Understanding What Is Being Evaluated: Theory-Based Evaluation; in: Bamberger, M., Vaessen, J. and Raimondo, E. (Eds.) (2016).

Leeuw, F. L. (2016): Five Practical Evaluation Problems to Which TBE Can Contribute; in: Bamberger, M., Vaessen, J. and Raimondo, E. (Eds.) (2016).

Stockmann, R. and Meyer, W. (Eds.) (2016): The Future of Evaluation. Global Trends, New Challenges, Shared Perspectives, Saarbrücken, Germany.

World Bank (2016): Mexico Public Expenditure Review. Final Report, Washington, D.C.

Adicionalmente se analizaron, entre otros, los siguientes documentos del CONEVAL, algunos de ellos citados explícitamente en el informe:

(2014): Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, Ciudad de México, diciembre.

(2014a): Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Ciudad de México, diciembre.

(2015): Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006 – 2015, Ciudad de México, octubre.

- (2015a): La política de evaluación en México: 10 Años del CONEVAL, Ciudad de México.
- (2015b): Memorias de la Contribución del CONEVAL a la Mejora de la Política Estatal de Desarrollo Social 2007 – 2014.
- (2015c): Monitoreo de los Programas y las Acciones de Desarrollo Social. Memorias del CONEVAL 2006 – 2015, Ciudad de México, octubre.
- (2015d): Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014 – 2015: Balance anual sobre el uso de las evaluaciones, Ciudad de México.
- (2016): Memorias del CONEVAL 2006 – 2016. 10 Aniversario del CONEVAL, Ciudad de México.
- (2016a): ¿Cómo se mide el CONEVAL? Resultados de la Planeación Institucional 2012 – 2015, Ciudad de México.
- (2016b): Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015 – 2016: Balance anual sobre el uso de las evaluaciones, Ciudad de México.
- (2016c): Planeación Institucional 2012 – 2017, Ciudad de México
- (2017): Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016 – 2017: Balance anual sobre el uso de las evaluaciones, Ciudad de México.
- (2017a): Planeación Institucional 2018 – 2026, Ciudad de México
- (2017c): Diagnóstico de las matrices de indicadores para resultados, 2016, Ciudad de México, marzo.
- (2018): Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017 – 2018: Balance anual sobre el uso de las evaluaciones, Ciudad de México.
- (2018a): Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, Ciudad de México.
- (2018b): Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018: Balance del Sexenio, Ciudad de México.

Anexos

Estudios realizados en el marco de la evaluación externa del CONEVAL:

- Encuesta online a usuarios. Noviembre-diciembre 2018.
- Estudio del entorno político-institucional del CONEVAL.
- La calidad de las evaluaciones del CONEVAL

Photo credits and sources

Photo credits/sources:

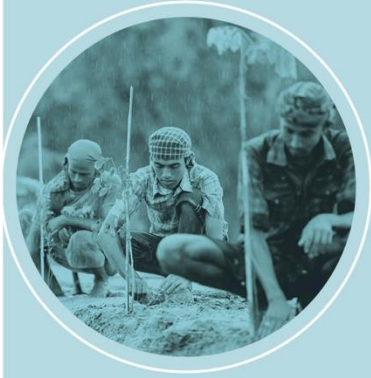
© GIZ / Ranak Martin, Carlos Alba, Dirk Ostermeier, Ala Kheir

URL-Verweise:

This publication contains links to external websites. Responsibility for the content not contain any URL links. of the listed external sites always lies with their respective publishers. When the links to these sites were first posted, GIZ checked the third-party content to establish whether it could give rise to civil or criminal liability. However, the constant review of the links to external sites cannot reasonably be expected without concrete indication of a violation of rights. If GIZ itself becomes aware or is notified by a third party that an external site it has provided a link to gives rise to civil or criminal liability, it will remove the link to this site immediately. GIZ expressly dissociates itself from such content.

Maps:

The maps printed here are intended only for information purposes and in no way constitute recognition under international law of boundaries and territories. GIZ accepts no responsibility for these maps being entirely up to date, correct or complete. All liability for any damage, direct or indirect, resulting from their use is excluded.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registered offices
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Germany
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de