

## La opinión de los Organismos Internacionales

# Gestión por Resultados y el Papel del CONEVAL

Gladys Lopez-Acevedo

El entusiasmo por fortalecer la gestión basada en resultados es claro en la administración pública mexicana. Dicho entusiasmo ha sido estimulado por la legislación vigente, así como por una serie de evaluaciones que han tenido gran influencia en el diseño de la política social en México. El reconocimiento nacional e internacional que han logrado evaluaciones de impacto como la del programa Progres- Oportunidades, ha jugado un papel significativo para dar a conocer la importancia de la evaluación en México, en donde hay varias disposiciones que ordenan tareas de evaluación y otras funciones afines en actividades generales y específicas de la administración mexicana.

Sin embargo, las principales normas que han impulsado este proceso de cambio institucional, y que definen el marco para el desarrollo de las funciones de monitoreo y evaluación son las siguientes 1) la Ley General de Desarrollo Social; 2) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3) la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y las leyes anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, 2007 y 2008.

La Ley General de Desarrollo Social (2003) creó al Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) con la función de evaluar la política social en México. En este contexto, CONEVAL emitió en 2007 los lineamientos de monitoreo y evaluación en conjunto con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública (SFP) para impulsar la agenda de resultados en el país.

Los lineamientos de evaluación constituyen un importante avance en la administración pública



mexicana y han contribuido a llenar un vacío de política en relación con la función de evaluación y la necesidad de avanzar hacia su integración con la planificación nacional y sectorial, así como con el presupuesto público. En particular, los lineamientos han establecido un marco uniforme a todos los programas para: 1) definir objetivos estratégicos e indicadores; 2) introducir y utilizar una herramienta común para facilitar la planificación y la evaluación (Matriz de Marco Lógico; 3) definir metodologías de evaluación para el ciclo de proyectos, así como un esquema de seguimiento a los resultados de las evaluaciones y de difusión de los mismos; 4) establecer mecanismos de coordinación y

definición de los términos de referencia de las evaluaciones; y, 5) dar los primeros pasos hacia el diseño e implementación de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados en los programas federales.

Sin embargo, como la experiencia internacional lo demuestra la introducción de gestión por resultados es un proceso gradual que requiere de un acompañamiento sostenido al más alto nivel para su maduración y sostenibilidad. Por ejemplo, los sistemas Chileno y Colombiano, que usualmente son tomados como referentes internacionales, tienen más de una década de su implementación y han pasado por varias etapas en su diseño y uso.

En este sentido los Lineamientos son un buen principio para avanzar en una mejor coordinación en las funciones de evaluación y monitoreo entre las distintas dependencias de la Administración Pública. Los Lineamientos también contienen herramientas metodológicas novedosas para alimentar el ciclo de las políticas públicas como son los marcos lógicos, la evaluación de consistencia y resultados, la evaluación de indicadores, la evaluación de procesos y la evaluación de impacto. Los países en la región de América Latina se están moviendo en esta dirección para mejorar la coordinación en las funciones de monitoreo y evaluación, así como para aumentar el menú e instrumentos de evaluación para responder a las necesidades de información del ciclo de las políticas públicas.

La autora de este artículo es  
Gerente de Proyectos del Banco Mundial



Las opiniones vertidas en este artículo no representan la posición del Banco Mundial

## Matriz de Indicadores

Eduardo Aldunate

Desde febrero de 2007 la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha trabajado en apoyar la labor de CONEVAL en cuanto al desarrollo e instauración en México de la evaluación de resultados de los programas federales sujetos a reglas de operación. Este ha sido un proceso que ha requerido de un gran esfuerzo de todos los involucrados pero que muestra hoy sorprendentes resultados. En ningún país de América Latina se ha realizado un avance tan grande

en la implantación de un sistema de evaluación de resultados de programas públicos en tan breve plazo. En el marco del convenio de cooperación técnica suscrito entre el CONEVAL y la CEPAL se han realizado reuniones ejecutivas y talleres de capacitación en los que han participado más de 900 directivos de programas federales y más de mil profesionales entre funcionarios de los programas y evaluadores externos. Asimismo, se ha brindado asistencia técnica a 86 programas para mejorar sus Matrices de Indicadores, se han revisado y entregado recomendaciones para mejorar 121 Matrices de Programas Federales y se ha realizado la evaluación de consistencia de 145 Matrices. Aun cuando estas cifras son impactantes por sí solas, mucho

mayor es el impacto que ello genera en la gestión de los programas. Se ha producido un cambio cultural de gran magnitud en los sectores directivos y profesionales de estos, ya que el énfasis de la dirección no está ahora sólo en los productos que entregan los programas, sino también en cómo, gracias a la entrega de bienes y servicios, logran los programas generar cambios en la calidad de vida de la población mexicana, especialmente en los más pobres. O bien, en cómo el programa contribuye a otros objetivos nacionales de desarrollo, tales como la competitividad de la economía mexicana o la protección del ambiente.

Este cambio de enfoque, unido a las herramientas que provee la metodología de trabajo utilizada (Metodología de Marco Lógico y

Matriz de Indicadores) generarán un cambio duradero que se traducirá en que los programas federales atenderán con mayor eficacia, eficiencia y calidad las necesidades de los mexicanos y del país.

El alcanzar estos logros ha sido fundamental al trabajo de los directivos y profesionales del CONEVAL.

Con un reducido, pero altamente capacitado y muy comprometido equipo humano han logrado guiar y coordinar un sinnúmero de actividades, poniendo a México en una situación de avanzada en lo que a gestión por resultados se refiere.

El autor es experto en  
políticas presupuestarias y  
Gestión Pública de  
ILPES-CEPAL



Las opiniones vertidas en este artículo no representan la posición del ILPES-CEPAL



# La evaluación fortalece la responsabilidad en el uso de los recursos públicos

Pablo Ibararán

En el ámbito de las políticas públicas, en general, y de la política social, en particular, existe poca evidencia de qué funciona y qué no funciona. Sobran posturas ideológicas sobre lo que debería funcionar y por qué debería funcionar, pero al momento de examinar evidencia “dura”, es decir datos objetivos, hay poco que mostrar. En el ámbito de los organismos multilaterales y la comunidad de donantes en general, existe una alerta por la falta de evidencia sobre los resultados de los préstamos, donaciones y asistencias técnicas que suman varios billones de dólares cada año. Desde 1996 un comité especial de los Organismos Multilaterales de Crédito emitió una “alarma” sobre la falta de responsabilidad –en un sentido amplio– sobre los resultados de su trabajo. Lo importante no es saber en qué se gasta el dinero ni cuánto se gasta, sino qué se está logrando con ese dinero.

Este proceso de generar conciencia sobre la importancia de tener evidencia de los resultados de las políticas públicas es complicado, y la experiencia de México y el CONEVAL son un caso interesantísimo, que sin duda puede y debe ser estudiado para obtener lecciones válidas para otros países. Por mandato legal, México tiene el requisito de realizar evaluaciones anuales a todos los programas sujetos a reglas de operación. Estas evaluaciones debían no sólo reportar si se gastó todo el dinero, ni cuántos insumos se compraron, si no considerar si se estaban cumpliendo los objetivos de los programas, y si esto se hacía de la manera más eficiente posible.

El requisito de hacer esto para todos los programas todos los años quizá fue un tanto drástico, pues si bien sirvió para generar conciencia de la importancia de las evaluaciones, también hizo que se le viera como una obligación a cumplir, ya que no siempre era claro qué sucedía con las evaluaciones, cuál era el uso se les daba.

Es en este contexto que surge CONEVAL, que tiene la tarea de racionalizar el proceso de las evaluaciones, lo que debiera llevar también a la racionalización de los programas de política social. Luego de varios años de evaluaciones anuales de muy heterogénea calidad y cuestionable utilidad, en el 2007 el CONEVAL, en coordinación con la SHCP y la SFP, pidió que todos los programas pusieran en claro sus objetivos, su funcionamiento y su contribución al Plan Nacional de Desarrollo, así como que identificara los indicadores que permitieran medir el desempeño de estos objetivos, a través de la Matriz de Indicadores. Aunado a lo anterior, el CONEVAL solicitó que se evaluara la lógica vertical y horizontal de los programas, su operación y sus resultados, mediante la Evaluación de Consistencia y Resultados. Asimismo, reconociendo que hay entre los diversos programas distintas necesidades de evaluación, se emitió un **Programa Anual de Evaluación** que determina los tipos de estudios que se deberán llevar a cabo en distintos momentos y de acuerdo con las prioridades de los tomadores de decisiones.

Sin duda, CONEVAL es un modelo de cómo se puede impulsar la agenda de la evaluación, que es la agenda de la responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Los retos que tiene por delante el CONEVAL son muchos. Requiere de autonomía y recursos suficientes para desarrollar sus funciones, además del respaldo legal para que los resultados de su trabajo –generar evidencia sobre qué funciona y qué no– sean efectivamente incorporados en la toma de decisiones, es decir en la determinación de las prioridades nacionales y el presupuesto.

También hay lecciones importantes. El abarcar todos los programas desde su creación quizá fue muy ambicioso. Además, no es claro que las tareas de regular y gestionar el sistema de evaluación de políticas públicas y de la medición de la pobreza deban ser realizadas por el mismo organismo.

En cualquier caso, la creación de organismos como el CONEVAL permite institucionalizar la evaluación de los resultados de la política pública nacional.



*El autor es Economista de Evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID.  
Este artículo no representa la posición de OVE ni del BID.*