

Demand for and use of evidence from evaluation – understanding the political economy of evidence and developing a joint evaluation agenda for SDG2

Thania de la Garza

Español

- ¿Qué dimensiones y aspectos de SDG2 es probable que sean demandadas para realizar evaluación a nivel de país? , ¿Qué aspectos de SDG2 pueden ser más controvertidos para ser evaluados?
- ¿Dónde estará la mayor demanda de evaluación de SDG2 a nivel de país? ¿Qué tan importante y significativo será el papel de los diferentes actores, por ejemplo, el gobierno, la sociedad civil o el parlamento para exigir pruebas sobre los progresos en SDG2?

La implementación de las acciones de los programas y dependencias se da en un contexto de recursos escasos, donde el ejercicio del gasto público debería hacerse de manera eficiente priorizando metas que se encuentren sustentadas en evidencia objetiva y orientada a resultados.

En este sentido, es indispensable partir del reconocimiento de algunas dificultades que permean todo el proceso de evaluación de las políticas públicas:

- La primera tiene que ver con las definiciones conceptuales de hambre y seguridad alimentaria, pues las interpretaciones de ambos pueden derivar en estrategias y acciones que no necesariamente ataquen el problema. Desde su creación y con su puesta en marcha en 2006 el CONEVAL ha desarrollado e impulsado diversos estudios e investigaciones que le permitan acercarse a una definición de seguridad alimentaria, no de hambre.

Tomando el marco conceptual de la Organización de las Naciones unidas para la Alimentación (FAO) para la seguridad alimentaria, el Consejo elaboró la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) que mide, mediante 12 reactivos, la percepción de los hogares sobre su acceso a los alimentos; sin

embargo, aun cuando la escala funciona muy bien para medir un piso mínimo (marcado en la Ley General de Desarrollo Social) no es así para medir el ejercicio del derecho a la alimentación en un sentido más amplio y por lo tanto tampoco permite medir un tema como el hambre.

El concepto de hambre tiene múltiples definiciones, lo cual implica distintas aproximaciones técnicas en su medición, por ejemplo, si decidiéramos medir hambre como subalimentación crónica incluimos un tema de ingresos y de energía alimentaria lo cual aumenta la complejidad en su medición y por lo tanto en la evaluación y monitoreo de sus avances ¿qué entendemos como alimentos suficientes? Y ¿cuáles son las necesidades de energía alimentaria?

- Una vez reconocida la dificultad para tener definiciones claras que sirvan como base para la construcción de indicadores, es necesario reconocer también que existen dificultades importantes al intentar hacer mediciones de temas tan específicos. En la evaluación integral de nutrición y abasto (CONEVAL, 2009), el CONEVAL identificó que las definiciones de conceptos clave han evolucionado en el tiempo, dificultando su medición y seguimiento. Un ejemplo específico es el caso de “cercanía a alimentos nutritivos”. La definición de este indicador no es sencilla, pero la mayor dificultad radica en su medición, que debe tomar en cuenta elementos como la disponibilidad y calidad de vías de comunicación y las opciones de transporte.

Otra gran dificultad en torno a la medición del objetivo dos tiene que ver con la información estadística disponible, así como la factibilidad de obtener mayor información sin detrimento de su rigor técnico. El país cuenta solamente con una Encuesta de Salud y Nutrición (ENSANUT) que levanta el Instituto Nacional de Salud Pública. Entre las principales debilidades de las fuentes de información están:

- No existe una metodología homogénea;
- En el caso de la ENSANUT, esta no tiene una periodicidad definida (por lo que no existe certeza de cuándo se tendrá nuevamente información);

- Diferentes encuestas recolectan información necesaria en diferentes momentos del tiempo y con visiones diferentes;
- Agrupar toda la información disponible para lograr la medición de los indicadores de interés compromete la calidad de los mismos y limita el análisis de los resultados.

Respecto al uso de las evaluaciones y la evidencia para mejorar la política pública, es importante reconocer los avances que el Estado Mexicano ha conseguido en los últimos años. El CONEVAL se creó en 2004 con el objetivo de aportar información útil a los tomadores de decisiones y sobre todo con el objetivo de que dicha información se use para modificar los programas sociales e incluso las estrategias gubernamentales.

El Consejo ha impulsado el presupuesto basado en resultados, el cual busca primordialmente tener un beneficio concreto para la población: mejorar la seguridad pública, reducir la desigualdad, reducir la pobreza, proteger los derechos de la niñez, etc. Dicho beneficio debe ser medible para conocer si se cumple el objetivo. El presupuesto basado en resultados tiene entre sus componentes los resultados de evaluaciones y estudios, es decir la evidencia con la que se cuenta, se utiliza para conocer qué instrumentos de política pública (programas presupuestarios, acciones, estrategias) deben ser priorizados para cumplir el objetivo propuesto. De esta forma la decisión de priorizar programas se deberá fundamentar en el resultado que éstos hayan tenido a partir de la evidencia de las evaluaciones, con el objetivo de optimizar el uso de los recursos y disminuir el componente político que suelen tener las decisiones presupuestarias en México (tal como sucede en muchos países).

Para ello, la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo (a quienes se entrega la información que el CONEVAL genera) son indispensables para que la evidencia cumpla con su fin último (generar cambios que mejoren estrategias con base en evidencia sólida sobre su desempeño). El CONEVAL entrega anualmente un documento llamado consideraciones presupuestales en el que se exponen los resultados del desempeño de los programas sociales así como su contribución a la

disminución de las carencias establecidas en la medición multidimensional de la pobreza.

Sin embargo, el uso de la evidencia debe pasar por un proceso de comprensión de los diversos actores que hacen uso de la información. En atención a ello, el CONEVAL ha impulsado el uso de herramientas que permiten mayor accesibilidad de la información técnica para los tomadores de decisiones. Entre estas destacan dos: la elaboración de guías prácticas (cuyo objetivo principal es resumir una serie de pasos técnicos y hallazgos sobre evaluaciones de impacto y hacerlas entendibles para todo el público) y el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (que el CONEVAL elabora desde 2008) en el cual se resumen una serie de resultados técnicos y metodológicos de forma que sirvan como herramienta para los tomadores de decisión. El Informe contempla en la mayoría de los casos un apartado sobre el derecho a la alimentación y busca comunicar estos resultados mediante un lenguaje sencillo. Este tipo de herramientas ayuda a satisfacer la demanda de evidencia, sin embargo, son insuficientes dado que solamente atiende a los resultados de evaluación de programas sociales.

Finalmente, el CONEVAL diseñó un esquema específico para la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (que es la principal estrategia para combatir el hambre implementada en 2013). Toda la información que el CONEVAL ha generado en torno a la Cruzada ha sido compartida con la Secretaría de Desarrollo Social mediante distintos productos que buscan comunicar los hallazgos de la forma más comprensible y que a su vez han servido para que la Secretaría implemente cambios a la estrategia derivados de los resultados presentados por el Consejo. Al ser esta una estrategia centrada en el combate al hambre, será necesario continuar evaluando su desempeño y mostrando con evidencia los resultados en el corto y mediano plazos.

English

- Which dimensions and aspects of SDG2 are likely to be in demand for evaluative evidence at country level? And which aspects of SDG2 may be more controversial to be evaluated?
- Where will the demand for evaluation of SDG2 be located at country level? How significant and important will be the roles of different actors, e.g. government, civil society, parliament in demanding evidence on progress on SDG2?

The implementation of the actions of the programs and agencies occurs in a context of scarce resources, where the exercise of public spending should be done efficiently prioritizing goals that are underpinned by objective evidence, and results-oriented.

In this sense, it is essential to recognize some difficulties that permeate the entire process of evaluation of public policies:

- The first one has to do with the conceptual definitions of hunger and food security, since both interpretations can lead to strategies and actions that do not necessarily attack the problem. Since 2006, CONEVAL has developed and promoted studies and research that have allowed approaching a definition of food security, not hunger.

Taking the conceptual framework of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), CONEVAL developed the Mexican Food Security Scale (EMSA) which measures, by 12 questions, the perception of households on their access to food, however, this scale works very well to measure a minimal access (marked on the General Social Development Law), but not so well to measure the exercise of the right to food in a broader sense and therefore it does not allow to measure a subject like hunger.

The concept of hunger has multiple definitions, implying different technical approaches to measurement, for example, if we decide to measure hunger as chronic undernourishment we include income and food energy, which increases the complexity in measurement and therefore in evaluating and

monitoring their progress; what do we understand as sufficient food? and what are the requirements for food energy?

- Once the difficulty to have clear definitions as a basis for the construction of indicators has been recognized, it is also necessary to recognize that there are significant difficulties when trying to measure specific topics. By conducting an integral evaluation of nutrition and supply (CONEVAL, 2009), CONEVAL identified that definitions of key concepts for this subject have evolved over time, making it difficult to measure and monitor them. A specific example from the evaluation already mentioned is the case of "closeness to nutritious food". Defining this indicator is not simple, but the main difficulty lies in its measurement. The correct measurement of this indicator should take into account factors such as the availability and quality of roads and transportation options.
- Another major difficulty concerning the measurement of objective number two, has to do with the available statistical information as well as the feasibility of obtaining more information without compromising technical rigor. Mexico has only one Health and Nutrition Examination Survey (ENSANUT) developed by the National Institute of Public Health. Among the main weaknesses of this sources of information we find:
 - There is not a consistent methodology;
 - In the case of ENSANUT, this survey does not have a defined frequency (so there is no certainty of when information will be available again);
 - Different surveys gather needed information in different times and with different views;
 - Grouping all available information to achieve the measurement of indicators of interest compromises their quality, and both hampers and limits the analysis of the results.

Regarding the use of evaluations and evidence to improve public policy, it is important to recognize the progress that the Mexican State has achieved in recent

years. CONEVAL was created in 2004 in order to provide useful information to decision makers, and especially in order for that information to be used for modifying social programs and even complete government strategies.

The Council has boosted the results-based budgeting (RBB), which seeks primarily to have a concrete benefit for the population: improving public safety, reducing inequality, reduce poverty, protect the rights of children, etc. These benefits should be measurable to know if the goals are reached. The RBB has among its components the results of evaluations and studies, meaning that the gathered information is taken into account to know what public policy instruments (budget programs, actions, and strategies) should be prioritized to meet the objective. Thus the decision to prioritize programs should be based on the result they have had from the evidence of the assessments with the aim of optimizing the use of resources and reducing the political component that often affect budgetary decisions in Mexico (as happens in many countries).

To do this, participation of both executive and legislative (to whom the information to CONEVAL generates is delivered) are essential for the evidence to meet its ultimate goal (generate changes that improve strategies based on solid evidence of their performance). Every year CONEVAL publishes a document called budgetary considerations in which the results of the performance of social programs and their contribution to the reduction of the shortcomings established in the multidimensional measurement of poverty are presented.

However, use of evidence has to go through a comprehension process by the different actors that use this information. To address this issue, CONEVAL has stimulated the use of tools that allow for technical information to be more accessible for decision makers. Among these tools there are two that stand out: the creation of systematic reviews with the main objective of summarizing a series of technical steps and findings from impact evaluations and making them understandable for everyone, and the Evaluation Report on Social Development Policy (published by CONEVAL since 2008) in which a series of technical and methodological are summarized in such way that they serve as useful tools for decision makers. This Report takes into

account, almost in every edition, a chapter on the right to food and tries to communicate these results through a simple language. These tools help satisfying the demand for evidence; still they are not enough given that they only attend to evaluation results from social programs.

Finally, CONEVAL designed a specific scheme for evaluating the National Crusade against Hunger (Crusade) (which is the main strategy to combat hunger implemented in 2013 by Federal Government). All information CONEVAL has generated around the Crusade has been shared with the Ministry of Social Development, through different products seeking to communicate findings in the most accessible way, and which in turn have served for the Ministry to implement changes to the strategy derived from the results presented by the Council. As this strategy is focusing on the fight against hunger, it will be necessary to continue to evaluate its performance and showing results in the short and medium term with the use of evidence.

Referencias

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015a). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Recuperado el 28 de octubre de 2015 de: <http://www.fao.org/hunger/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015). Seguridad Alimentaria y Nutricional Conceptos Básicos. Recuperado el 28 de octubre de 2015 de <ftp://ftp.fao.org/TC/TCA/ESP/PESA/conceptosSAN.pdf>

FAO, FIDA y PMA (2015b). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, FAO. Recuperado el 28 de octubre de 2015 de: <http://www.fao.org/3/aa5ef7f6-edc8-4423-aae3-88bf73b3c77c/i4646s.pdf>