

Capacidades en evaluación en los gobiernos locales para la implementación de Agenda 2030. Tres experiencias de medición en México

Evaluation capacities in local governments for the 2030 Agenda implementation. Three measurement experiences in Mexico

Sergio Ismael Vázquez Meneley¹

¹ Estudiante de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional Autónoma de México). Maestro en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Guadaluajara).

✉ sergio.vazquez18@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4520-7200>

RECIBIDO: 12.9.2020

ACEPTADO: 29.11.2020

Resumen

La Agenda 2030 tiene, al menos en el discurso, una marcada orientación hacia lo local como el espacio inmediato del desarrollo. Este ha sido uno de los principales desafíos de la agenda internacional, ya que en los niveles locales es donde se cuenta con menores capacidades para la implementación del desarrollo sostenible. Este ensayo propone el enfoque del fortalecimiento de capacidades en evaluación como una alternativa en la implementación de la Agenda 2030, puesto que este se orienta a la generación de evidencia que puede incorporarse en la toma de decisiones y, aun más allá, en la mejora de las condiciones locales del desarrollo sostenible. Para ello se realiza una revisión del marco de esta agenda internacional, así como de la ubicación de lo local dentro de esta, y se propone implementar en el ámbito local el enfoque de *evaluation capacity development* (ECD). Finalmente, se presentan tres experiencias relevantes de medición de capacidades en los gobiernos locales de México.

Palabras clave: capacidades, evaluación, gobiernos locales, medición, Agenda 2030.

Abstract

The 2030 Agenda has, at least in the discourse, a marked orientation towards the local scope as the immediate space for development. This has been one of the main challenges on the international agenda since, in turn, at the local levels fewer capacities are available for the implementation of sustainable development. The essay proposes the strengthening capacities in evaluation approach as an alternative within the implementation of the 2030 Agenda, since it is oriented towards the generation of evidence to inform decision-making and, even further, to improve local conditions for sustainable development. First, a review of this international agenda framework and the place of the local scope within which it is carried out. Secondly, the adoption of the Evaluation Capacity Development (ECD) approach is suggested to be implemented at the local level. Finally, three relevant experiences of measuring capacities in the local governments of Mexico are presented.

Keywords: capacities, evaluation, local governments, measurement, 2030 Agenda.

Introducción

A diez años de que se cumpla con el plazo establecido para alcanzar los objetivos estipulados en la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, conviene replantearse si los medios o instrumentos que se han elegido para la implementación de esta agenda son los correctos, o bien, si es necesario someternos a una revisión que permita hacer ajustes como una constante dentro de esta agenda internacional. En este sentido, el presente ensayo parte del supuesto de que es necesario reforzar las capacidades en seguimiento y evaluación como una estrategia que contribuye a la generación de información para implementar la Agenda 2030, sobre todo en los niveles locales, que son los contextos en donde más requiere construir y/o fortalecer capacidades para el desarrollo sostenible.

Con base en este supuesto, este ensayo busca atender a las preguntas de por qué es importante fortalecer capacidades en seguimiento y evaluación de los gobiernos locales en el marco de la Agenda 2030 y de qué forma se pueden medir y conocer las capacidades existentes en los entornos locales, principalmente, en sus gobiernos. Para ello, se desarrollan tres secciones: en la primera se enmarca el seguimiento y la evaluación dentro de la agenda de desarrollo sostenible, resaltando la importancia de los actores locales; en la segunda se propone el *evaluation capacity development* (ECD) como un enfoque que permite conocer y medir las capacidades existentes; finalmente, en la tercera sección se presentan tres ejemplos de estas mediciones en México, específicamente, los casos del CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la organización social GESOC.

El seguimiento y la evaluación para la Agenda 2030 y su vinculación con los gobiernos locales

A partir de 2015 inició a nivel internacional la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible orientada a mejorar las condiciones de bienestar de todos los habitantes del planeta y, en específico, de aquellos grupos que por razones históricas presentan limitaciones de acceso a derechos sociales y económicos. Esto se integró en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte del *qué se quiere* alcanzar en materia de desarrollo, por lo que, paralelamente, también se configuraron diversos procesos internacionales para definir los *cómo se van a alcanzar los ODS* con lo que se buscó responder a algunas de las siguientes cuestiones: ¿con qué acciones y recursos se cumplirían los 17 ODS?, ¿cómo se involucrará a los distintos actores en la Agenda 2030?, ¿cómo hacer para que el desarrollo sostenible llegue a los diferentes niveles locales?

De acuerdo con Cejudo (2017), la preocupación explícita por la implementación fue una de las diferencias fundamentales de la Agenda 2030 con su antecesora, la Agenda de Desarrollo del Milenio, debido a que se enfatizó en la importancia de las capacidades de los gobiernos, así como de otros actores, para alcanzar los ODS. Por esta razón, a partir de 2015, convergieron diferentes procesos e iniciativas internacionales como la Agenda sobre el Financiamiento para el Desarrollo, la Agenda para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo, la Agenda de Cambio Climático, así como el propio proceso de implementación del desarrollo sostenible aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU), con el fin de definir cómo alcanzar los ODS.

En la Declaración de la Agenda 2030 se incluyó como componente fundamental un marco de seguimiento y examen, cuya aplicación se concibió en diferentes niveles: internacional, regional, nacional y local,¹ bajo la premisa de que el desarrollo acontece a nivel local. Por ello, la implementación de esta agenda en los distintos niveles dentro de los países se convirtió en una prioridad (Asamblea General de las Naciones Unidas [AGONU], 2015; Gobierno de México, 2019). Esto se refrenda con el principio de universalidad dentro de la Agenda 2030, manifestando que el desarrollo sostenible debe concebirse teniendo en cuenta las prioridades de las personas, los grupos, los países, atendiendo a sus propias características y decisiones.

1 Cabe destacar que el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) es el principal espacio de seguimiento y examen de la Agenda 2030 que surge en 2012, pero se convirtió también en el máximo foro de diálogo para el desarrollo sostenible (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional [CEPEI], 2019).

Si bien con la universalidad se alude a la diversidad de actores, con este principio también se reconoce que cada uno de ellos implementará la Agenda 2030 atendiendo a sus propias capacidades, las cuales entre los actores locales suelen ser más endeble por distintas causas histórico-sociales. Esta última idea la recupera Cejudo (2017), quien sostiene que desde la gestación de la Agenda 2030 se planteó la debilidad de capacidades institucionales como una barrera para mejorar las condiciones de desarrollo, lo que justificó la necesidad de identificar y medir las capacidades nacionales pero sobre todo enfocarse en los niveles subnacionales donde esta debilidad es más latente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015a, 2015b).

En este contexto, las capacidades institucionales de los tres ámbitos de gobierno cobran relevancia, ya que son una condición necesaria para el seguimiento y el cumplimiento de los ODS. Dicho de otra manera, sin gobiernos con instituciones capaces, el crecimiento económico, la inclusión social y la protección al medio ambiente serán ideales difícilmente alcanzables. (Cejudo, 2017, p. 100)

La principal atribución en cuanto a la implementación de la Agenda 2030 la tienen los Estados, representados por sus gobiernos centrales, quienes son los encargados de darle seguimiento y reportar sobre sus avances en cuanto a los ODS. Para Bamberger et al. (2016), si bien el marco de seguimiento y revisión será liderado por estos gobiernos, debe contar con la participación de diferentes actores en múltiples niveles, lo que por ende amerita capacidades de coordinación de los gobiernos en sus diferentes niveles de actuación.²

Conforme a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el marco de seguimiento y revisión de la Agenda 2030 debe guiarse por los siguientes principios (AGONU, 2015, párr. 74):³

- a. Serán voluntarios y dirigidos por los países atendiendo a sus capacidades y niveles de desarrollo nacionales
- b. Se hará un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de los objetivos y metas universales
- c. Mantendrán una orientación a más largo plazo y apoyarán la toma de decisiones políticas fundamentadas
- d. Serán abiertos, inclusivos, participativos y transparentes.

2 Este marco da seguimiento al progreso en el cumplimiento de los ODS y sus 169 metas, para lo que se definieron 232 indicadores globales, los cuales se han ido adaptando al contexto regional y nacional, de acuerdo con las capacidades, necesidades y prioridades de cada país (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019).

3 Texto acotado por espacio, negritas del autor.

- e. Estarán centrados en las personas, respetarán las cuestiones de género, respetarán los derechos humanos
- f. Se basarán en las plataformas y los procesos existentes
- g. Serán rigurosos y basados en evidencia
- h. Requerirán un mayor apoyo a la creación de capacidad para los países en desarrollo, incluido el fortalecimiento de los sistemas nacionales de datos y de los programas de evaluación, etc.**
- i. Se beneficiarán del apoyo activo del sistema ONU y de otras instituciones multilaterales

En estos principios subyace la necesidad de crear o fortalecer capacidades como la generación de información, reporte, seguimiento y evaluación, para que los diversos actores involucrados conozcan los avances y resultados en la implementación de la Agenda 2030 (incisos a, b, f, g y h). Aun cuando la agenda como el marco de seguimiento no son instrumentos vinculantes —obligatorios para los países—, sí se espera que los gobiernos centrales cumplan con ambos compromisos mediante la adopción y el establecimiento de marcos nacionales para la consecución de los ODS, incluyendo a los diferentes niveles gubernamentales al interior del país.

Siguiendo la investigación de D'Errico et al. (2020), «desde 2015, los países han estado desarrollando estrategias y planes de acción nacionales para los ODS y pensando en cómo evaluar el progreso en una agenda tan compleja», lo cual han efectuado con la finalidad de comprender cómo están progresando en sus estrategias y metas dentro de la Agenda 2030. Los países cumplen para estar acordes con lo estipulado en esta agenda, lo que les permite consolidarse como actores dinámicos en las relaciones internacionales y acceder a beneficios tanto tangibles (inversiones, ayuda, cooperación, comercio) como intangibles (*soft power*, reputación, reconocimiento).

La implementación de esta agenda se torna más compleja en los gobiernos subnacionales, pues en estos niveles es donde resaltan las asimetrías de capacidades institucionales, «dados sus limitados recursos disponibles», lo que se convierte en un reto mayúsculo, ya que tienen que coordinar a una variedad de actores en este nivel, los que a su vez poseen distintas capacidades, por lo cual, los gobiernos locales se convierten en una especie de coordinadores de capacidades institucionales, incluidas las funciones de seguimiento y la evaluación, indispensables para el cumplimiento de objetivos de desarrollo. (María y Campos, 2017).

Frente a este reto, algunos autores como Bamberger et al. (2016) sostienen que la coordinación es un mecanismo frente a la *mentalidad de silo* o fragmentación, mediante la cual cada actor trabaja con base en sus propios conocimientos, intereses y percepciones, y cuyos resultados tendrán, por ende, el mismo grado de desintegración. Por ello es importante crear, fortalecer y/o mantener las capacidades de los sistemas existentes de

seguimiento y evaluación⁴ y orientarlos a la consecución del desarrollo sostenible, lo que requerirá estrategias innovadoras de fortalecimiento de capacidades dirigidas a múltiples actores y niveles de actuación, pero sobre todo a los subnacionales y/o locales.

El fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación: ¿a qué se hace referencia?

En su estudio sobre los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe, Feinstein (2015) concluye que esta región registra avances importantes pero queda mucho camino por recorrer, ya que estos sistemas todavía son endebles ante los cambios políticos pues cuentan con débiles capacidades para sostenerlos y actualizarlos a través del tiempo. Esta reflexión se dirige a las estructuras de los gobiernos nacionales o centrales, lo que se complejiza cuando se hace referencia al seguimiento y evaluación en entornos locales; por ello, es necesario tener como línea de base una revisión de las capacidades existentes e identificar cuáles son las que se requieren construir, fortalecer y mantener.

A nivel internacional hay prácticas relevantes que permiten hacer un mapeo de las capacidades requeridas en determinado entorno institucional para, en un segundo momento, implementar estrategias orientadas a su fortalecimiento. Uno de estos enfoques es el *Evaluation Capacity Building* (ECB) o *Evaluation Capacity Development* (ECD), el cual ayuda a construir una adecuada gobernanza mediante el involucramiento de diferentes actores para la creación y/o fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Aunque el ECB y el ECD se utilizan indistintamente, ambos términos contienen marcadas diferencias. Tarsilla (2014) menciona que el ECB está limitado al uso en actividades como capacitación, facilitación y acompañamiento, mientras que el ECD es más amplio, ya se refiere a un proceso de largo alcance en el que se involucra a más actores. Desde el ECD subyace la idea de un cambio endógeno en el que las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto fortalecen y mantienen sus capacidades para diseñar, gestionar, implementar y utilizar sistemáticamente las evaluaciones en el largo plazo.

4 En este trabajo, el *seguimiento* se define como un proceso continuo orientado a proporcionar información a los gestores sobre el grado de avance en las actividades de determinada intervención; mientras que la *evaluación* se efectúa en momentos concretos y se realiza con el fin de obtener una apreciación sistemática y objetiva de una política, programa o proyecto en curso o concluido sobre su diseño, puesta en práctica o sus resultados (Pallavicini, 2014).

Con el ECD, la capacidad se convierte en un componente fundamental pero no en el fin mismo, sino en un medio a través del cual se realizan acciones de seguimiento y evaluación y, a su vez, se contribuye al diseño de políticas y programas orientados a resultados de desarrollo (Chaplowe y Cousins, 2016). Como defiende Mackay (2002), debería asegurarse que estas capacidades se apliquen y mejoren; y, con base en este argumento, el autor ubica el enfoque de capacidades como una etapa dentro de la cadena de valor público.

Desde esta óptica, las capacidades son necesarias para que el seguimiento y la evaluación sean instrumentos que mejoren el desempeño de las intervenciones públicas y consigan un fin mayor: cambiar las condiciones sociales; no obstante, hay algunas advertencias que es imprescindible atender, como las de Henry y Mark (2003), quienes sostienen que «una brecha clave es que la literatura sobre el uso [de la evaluación] no ha prestado la debida atención a los procesos de cambio intrapersonal, interpersonal y social a través de los cuales los hallazgos y el proceso de evaluación pueden transformarse en pasos hacia el mejoramiento social» (p. 294).⁵

Con ello se resalta la importancia del seguimiento y la evaluación en la generación de evidencia para, a su vez, traducirla en un insumo básico para la toma de decisiones en cualquier nivel de acción. Este es un proceso que culmina con algún cambio que repercute en las condiciones de bienestar en determinada sociedad. Mas en este proceso es imprescindible partir del conocimiento y fortalecimiento de las capacidades con las que se cuenta, para tanto para echar a andar cualquier tipo de intervención como para darle seguimiento y evaluarla; se lo denomina un proceso de desarrollo de capacidades.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se distingue entre la construcción y el desarrollo de capacidades; la primera hace referencia a brindar apoyo durante las etapas iniciales de creación, basándose en el supuesto de que existen capacidades limitadas como punto de partida; mientras que la segunda abarca la construcción o creación, pero es un proceso más amplio que integra la gestión y el mantenimiento de las capacidades (PNUD, 2008). Es importante destacar que este enfoque parte de la premisa de que en todos los contextos y niveles ya existen capacidades, aunque con diferentes características y acentos.

5 El enfoque de capacidades ha sido ampliamente desarrollado y utilizado en la agenda internacional y proviene, en gran parte, de las aportaciones del premio Nobel de Economía 1998 Amartya Sen, quien propuso la teoría de las capacidades como resultado de su interés por analizar el bienestar social desde el punto de vista de la habilidad de una persona para hacer actos o alcanzar estados valiosos; «así, Sen eligió el término *capacidades* para representar las distintas combinaciones de alternativas que una persona puede hacer o ser» (Urquijo, 2014).

Desde el ECD se identifican tres niveles básicos; el primero de ellos es el de las personas o individuos, el segundo el de las organizaciones y el tercero el del sistema o entorno favorable.⁶ En la figura 2 se presenta la definición de cada nivel.

Figura 2. Niveles del fortalecimiento de capacidades en evaluación

Individual	La capacidad significa competencias, experiencia y conocimientos de cada persona; estos le permiten desempeñar actividades en un equipo vinculado con el monitoreo y la evaluación.
Organizacional	Las capacidades comprenden políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que les permiten funcionar y cumplir para aplicar acciones de monitoreo y evaluación.
Sistémico	Se hace referencia a un contexto amplio en el cual interactúan diversos actores, los que definen las <i>reglas del juego</i> como las políticas, legislación relaciones de poder, normas sociales, etc.

Fuente: Elaboración propia con insumos de Boyle et al. (1999) y PNUD (2008 y 2009).

Como se mencionó líneas arriba, en cada nivel habría capacidades en seguimiento y evaluación que se requiere fortalecer y/o mantener; y con el objetivo de identificarlas e incluso medirlas han surgido algunas propuestas. Al respecto, Haider (2010) argumenta sobre la importancia de mapear estas capacidades en cada uno de los niveles poniendo énfasis en ciertos puntos como la planeación, el diseño o el uso de las evaluaciones, y precisa que no únicamente se requiere conocer y mediar sino ir más allá, tomando en cuenta otros factores contextuales sin los cuales no se desarrollarán los sistemas de seguimiento y evaluación.

Desde el PNUD se han identificado cuatro problemas centrales que obstaculizan el seguimiento y evaluación: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas; estos cuales pueden afectar las capacidades tanto en positivo como en negativo. Si bien estos factores podrían ubicarse dentro de los tres niveles del enfoque de capacidades (sistémico, organizacional e individual) es imprescindible tenerlos en cuenta en cualquier intervención, sobre todo, en la fase diagnóstica y de diseño.

6 En la comunidad internacional se discute cómo definir y qué incluir en el tercer nivel, ya que algunos también lo llaman *social* o *institucional*; en este trabajo se utiliza el término *sistema*.

Para elaborar una propuesta de fortalecimiento de capacidades conviene considerar las aportaciones diseñadas e implementadas por el PNUD; desde este programa se recomienda valorar toda intervención sobre desarrollo como proceso con múltiples actores, en el que se tienen que realizar frecuentes ajustes en el diseño, la aplicación y el aprendizaje. Para impulsar el fortalecimiento de capacidades en cualquier contexto o espacio de actuación, el PNUD definió una metodología de cinco pasos (PNUD, 2008), que se describe en la figura 3.

Figura 3. Metodología para el desarrollo de capacidades



Fuente: PNUD (2008 y 2009).

Cada uno de estos pasos conforma una estrategia para fortalecer acciones de seguimiento y evaluación en cualquier nivel que se desee, y en cada fase de esta metodología es imprescindible mapear a los actores que pueden contribuir en ella, sin los cuales no se podrá avanzar en la construcción de un sistema.

A nivel internacional se cuenta con algunas iniciativas orientadas al monitoreo y fortalecimiento de capacidades en evaluación. Destaca el ejemplo de *National Evaluation Capacities* (NEC) que se orienta a fortalecer sistemas nacionales de evaluación desde la estructura de la Organización de las Naciones Unidas; mientras que con respaldo del Banco Mundial (BM) surgieron a inicios de la década de 2010, los centros regionales para el aprendizaje y resultados (CLEAR); existen seis centros en diferentes países para el desarrollo de capacidades en evaluación; la sede para América Latina se encuentra en Ciudad de México.

En América Latina también se cuenta con el sistema de evaluación del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción de Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), orientado a las capacidades de las administraciones públicas de la región (Kaufmann et al., 2015). En la cooperación internacional existen algunas estrategias como el proyecto Fomento de Capacidades en Evaluación en América Latina (FOCELAC) que con financiamiento del gobierno alemán efectúa acciones de fortalecimiento de capacidades empleando el enfoque del ECD.

No obstante, ninguno de estos ejemplos surgió específicamente para construir capacidades de evaluación en específico para la Agenda 2030 ni necesariamente se orienta a fortalecer este tipo de capacidades en los niveles subnacionales de las regiones latinoamericanas y caribeñas, por lo que, para ahondar en ello, es necesario tomar en cuenta los entornos nacionales y revisar las experiencias de estos países orientadas precisamente a conocer y medir estas capacidades en niveles locales. Por esta razón, se seleccionó el caso de México en América Latina, país que comenzó a construir su sistema de seguimiento y evaluación con el inicio del siglo XXI y que se ha consolidado a través de diferentes acciones con la conformación de un sistema propio, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que toma en cuenta las capacidades en los diferentes niveles locales; de igual manera, algunos actores sociales, puntualmente organizaciones sociales, han elaborado estrategias para rastrear las capacidades de los gobiernos locales, entre ellas las de seguimiento y evaluación.

Revisión de las capacidades de los gobiernos locales de México

En su análisis sobre el sistema de seguimiento y evaluación de México, Maldonado y Pérez Yarahuán (2015) mencionan que en un tiempo relativamente corto se construyó un modelo que cuenta con un andamiaje institucional sólido, un conjunto de procesos, actores y lineamientos ampliamente compartidos en la administración pública, y reconocen que este sistema ha permitido el fortalecimiento inicial de las capacidades de y para la evaluación del sector público federal.

Esto refleja que el país posee capacidades en materia de seguimiento y evaluación; no obstante, los avances del nivel federal no necesariamente se trasladan a los niveles locales —estados y municipios— y, a casi una década del establecimiento del SED, parece lejano que se consoliden en en estos niveles; y no es que los gobiernos locales hayan quedado excluidos, al contrario:

Para las entidades federativas, también se realizaron adecuaciones normativas con la finalidad de optimizar la manera en que el gobierno gasta los recursos públicos para atender las necesidades del país. En este sentido, se efectuaron reformas constitucionales que establecieron que los tres ámbitos de gobierno deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos mediante instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercen y distintas a los órganos de fiscalización. (Martínez et al., 2013, p. 104)

De acuerdo con la fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), los recursos federales que sean transferidos a las entidades federativas y los municipios, así como a cualquier ente público local, serán evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, y por instancias técnicas independientes (México. Cámara de Diputados, 2018). De acuerdo con el marco legal del SED, que incluye a la LFPRH, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) serán las instancias encargadas de evaluar, la primera todo lo concerniente al desarrollo social y la segunda al resto de políticas y programas de gobierno.

Desde la creación del SED, tanto el CONEVAL como la SHCP han implementado estrategias de fortalecimiento de capacidades en evaluación en los gobiernos locales, específicamente, ambas instituciones generan información periódica para conocer los avances en cuanto a las capacidades en seguimiento y evaluación. El CONEVAL elabora el *índice de monitoreo y evaluación* en las entidades,⁷ mientras que la SHCP revisa el avance del presupuesto basado en resultados y el SED (PbR-SED).⁸

Ambos informes permiten tener un panorama general de las capacidades en materia de seguimiento y evaluación en las entidades federativas e incluso, en el caso del PbR-SED, para algunos municipios del país; esto posibilita que se cuente con información no solo para fines analíticos sino para la toma de decisiones, en específico, para los directivos y operadores a nivel federal y estatal, pero también para otros actores no gubernamentales interesados en fortalecer capacidades desde la academia, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, etcétera.

En esta línea, algunas organizaciones como Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC) son ejemplo de actores interesados en monitorear las capacidades con que cuentan los actores para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en estos niveles de actuación. GESOC elabora el *índice estatal de capacidades para el*

7 El nombre completo de este documento es el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, del cual se cuentan cinco informes bianuales entre 2011 y 2019*.

8 El documento se denomina *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del PbR-SED*. Existen ocho informes anuales entre 2010 y 2020.

desarrollo social (IDES) con el cual se busca contar con evidencia de los avances que tienen las entidades federativas de México en cuanto a sus políticas de desarrollo social, y contempla una dimensión específica para el seguimiento y evaluación.

Estas tres experiencias generan información sobre las capacidades en evaluación de los gobiernos locales y, aunque cada una tiene propósitos distintos, incluyen algún tipo de medición acerca de las capacidades existentes en materia de seguimiento y evaluación, específicamente para acciones públicas. Estas experiencias, si bien no necesariamente se orientan a la generación de evidencia para la Agenda 2030, son útiles para conocer y medir las capacidades locales de los actores gubernamentales para diseñar, implementar y evaluar esta agenda.

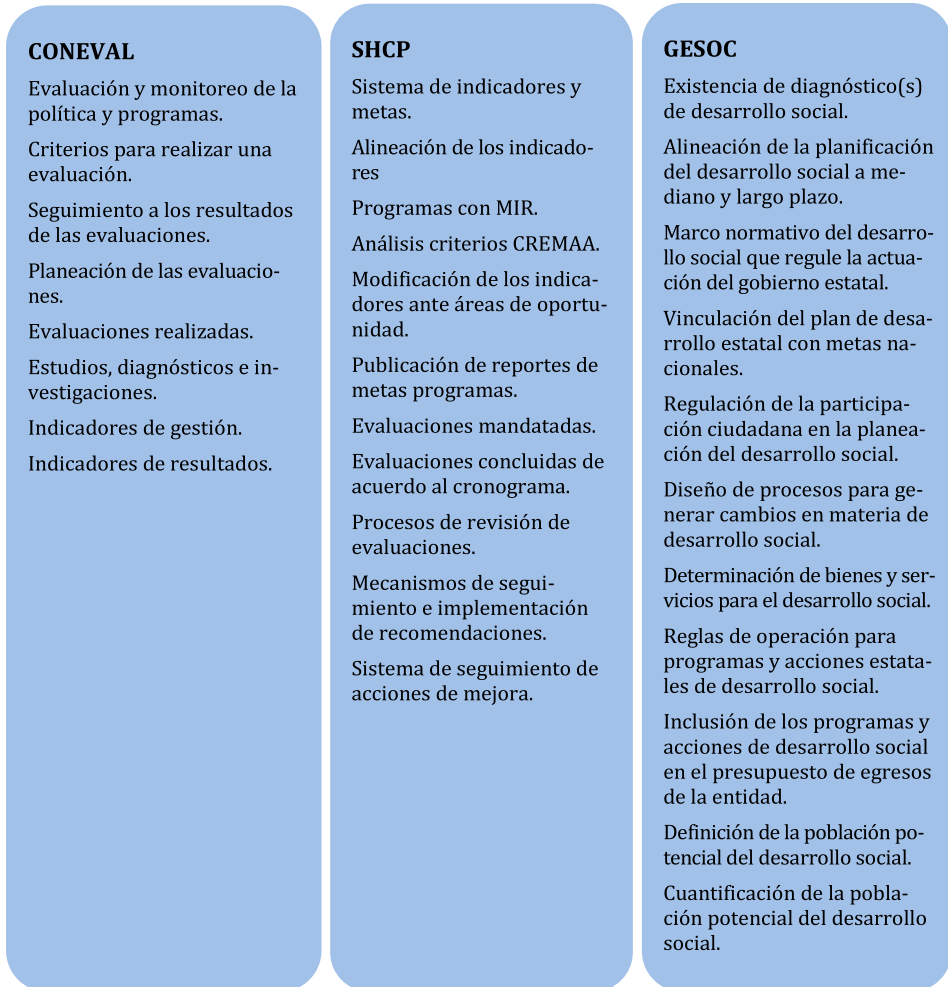
La figura 4 muestra las principales variables de las tres experiencias sobre informes de capacidades locales en seguimiento y evaluación. Los tres informes reportan sobre las capacidades en las entidades federativas de México y en algunas de sus ediciones han incluido información incluso a nivel municipal así como de las principales ciudades del país; aunque es necesario remarcar que con excepción del diagnóstico del CONEVAL, los otros dos informes son más amplios y abordan el seguimiento y la evaluación como funciones integrales del proceso de la gestión y planificación pública.

Los informes CONEVAL y GESOC se orientan a estudiar capacidades en cuanto a políticas y programas específicamente de desarrollo social, mientras que, por sus atribuciones legales, el informe de la SHCP comprende el resto de políticas y programas de los gobiernos locales. Los tres informes recaban información a través de cuestionarios, pero destaca la metodología que emplea el CONEVAL, ya que triangula las fuentes de información al contrastar lo que dicen los servidores públicos de las entidades federativas con lo que reportan ciudadanos simulados y con lo que investiga el propio equipo del CONEVAL.

En este sentido, los tres informes ofrecen clasificaciones, según sus variables, sobre el avance en cuanto a capacidades en seguimiento y evaluación de las entidades federativas. Esto genera evidencia que permite conocer las fortalezas y debilidades de los sistemas subnacionales y tomar decisiones sobre lo que se requiere construir, fortalecer o mantener desde el enfoque de capacidades en evaluación.

Estos ejercicios son fuente de evidencia para las capacidades institucionales en el país, por lo que es imprescindible continuar con su realización, así como encontrar puntos de convergencia no solo para contar con información lo más sólida posible sino para que esto sirva a diferentes actores involucrados en el fortalecimiento de capacidades —organismos internacionales, sociedad civil, academia, otros actores de cooperación internacional, etc.—, incluyendo a las organizaciones autoras de estos informes, a tomar mejores decisiones sobre cómo se pueden conformar mejores sistemas de seguimiento y evaluación en los niveles locales.

Figura 4. Capacidades en evaluación medidas en los informes para las entidades federativas de México



Fuente: CONEVAL (2017, 2019); GESOC (2019); SHCP (2018, 2020).

Los tres informes podrían ser complementarios, ya que al orientarse a distintos objetivos ponen el acento en diferentes aspectos necesarios antes, durante y para la consolidación de los sistemas de seguimiento y evaluación, por lo que es importante rebasar una *mentalidad de silo* entre desarrollo social y otros tópicos, para estar en línea con las prioridades nacionales y empatarlas con la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, la cual requiere de una visión integral y no parcelada en su implementación.

Conclusiones

Este ensayo se presenta una breve reflexión sobre la importancia de la generación de capacidades en seguimiento y evaluación para orientarlas a la toma de decisiones y, aún más allá, a la generación de cambios en el marco de la Agenda 2030 a diez años de que venza el plazo para el cumplimiento de los ODS que se han definido a nivel internacional por múltiples actores. Se reconoce al nivel local como el espacio más próximo e inmediato del desarrollo sostenible; con base en ello, es imprescindible profundizar en las estrategias tendientes a la medición y fortalecimiento de capacidades en los niveles locales para garantizar la generación de evidencia robusta y orientada a resultados.

Por ello cobra relevancia el enfoque del *Evaluation Capacity Development* como una alternativa previa a la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación en cualquier nivel, a través de la que se exploran e identifican las capacidades existentes para posteriormente diseñar una estrategia dirigida a su construcción, fortalecimiento y mantenimiento en el mediano y largo plazos. Se cuenta con valiosas experiencias en regiones de América Latina y el Caribe de actores que realizan investigaciones y mediciones sobre las capacidades a nivel internacional, tomando como referentes, principalmente, a los gobiernos centrales y las capacidades que poseen.

A pesar de la importancia de estos espacios para el desarrollo, se registra una brecha en los estudios e informes que analizan las capacidades en los niveles locales. En México existen algunas experiencias relevantes como son los casos del CONEVAL y SHCP, dependencias gubernamentales que generan información pública sobre las capacidades para la gestión de políticas públicas, incluyendo el seguimiento y la evaluación como funciones centrales de estos procesos. También está el caso de GESOC A.C., una organización de la sociedad civil que elabora el índice INDES para monitorear capacidades de desarrollo social, e integra a las funciones mencionadas como fundamentales para el mejoramiento de los contextos locales en México.

Ahora bien, se destaca que ninguna de estas experiencias está vinculada con el desarrollo sostenible ni con la Agenda 2030, por lo que un desafío que se presenta es conocer estas experiencias en profundidad para intentar encontrar el valor público que se puede generar si en la implementación de esta agenda internacional se echa mano de estas herramientas e información, con el objetivo no solamente de identificar capacidades en evaluación sino para incorporar esta evidencia en la toma de decisiones con la que se garantice la inclusión y la mejora de las condiciones de desarrollo de los grupos, sectores y contextos socialmente más rezagados.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Recuperado de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S.
- Bamberger, M., Segone, M., y Tateossian, F. (2016). *Evaluando los objetivos de desarrollo sostenible con el enfoque «que nadie se quede atrás» a través de evaluaciones centradas en la equidad y con perspectiva de género*. Washington: ONU Mujeres.
- Boyle, R., Lemaire, D., y Rist, R. C. (1999). Introduction: Building evaluation capacity. En R. Boyle y D. Lemaire (eds.), *Building effective evaluation capacity* (pp. 1-19). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Cejudo, G. (2017). Capacidades institucionales hacia los objetivos de desarrollo sostenible. En C. R. Castellanos (coord.), *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida* (pp. 98-107). México: Senado de la República.
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. (2019). *¿De qué hablan los países de la región en los informes sobre sus procesos de implementación de los ODS?* Recuperado de <http://cepei.org/documents/de-que-hablan-los-paises-de-la-region-alc-en-los-informes-sobre-sus-procesos-de-implementacion-de-los-ods/>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Observatorio regional de planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/plataformas-de-seguimiento-y-monitoreo-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-america>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*. México: CONEVAL.
- Chaplowe, S., y Cousins, J. B. (2016). *Monitoring and evaluation training: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- D'Errico, S., Geoghegan, T., y Piergallini, I. (2020). *Evaluation to connect national priorities with the SDGs: A guide for evaluation commissioners and managers*. Londres: IIED.
- Feinstein, O. (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 193-210.
- Gestión Social y Cooperación. (2019). *Índice estatal de capacidades para el desarrollo social*. Recuperado de <https://ides2019.gesoc.org.mx/>.

- Gobierno de México. (2019). *Estrategia nacional de Implementación de la agenda 2030 en México*. México: Presidencia de la República.
- Haider, C. (2010). *Conceptual framework for developing evaluation capacities*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Caroline_Heider_Evaluation_Capacity_Development_Advance.pdf.
- Henry, G., y Mark, M. (2003). Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *The American Journal of Evaluation*, 24(3), 289-422.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García M. M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Mackay, K. (2002). The world bank's evaluation capacity building experience. *New Directions for Evaluation*, 93, 81- 99.
- Maldonado, C., y Pérez Yarahuan. G. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México: CIDE.
- María y Campos, M. (2017). Capacidades institucionales para el cumplimiento efectivo de los objetivos de desarrollo sostenible. En C. R. Castellanos (coord.), *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida* (pp. 156-164). México: Senado de la República.
- Martínez, E., Pérez, C., y Gutiérrez, G. (2013). Avances en la institucionalización de las prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. En C. Maldonado y C. Galíndez (eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación* (pp. 101-116). México: CIDE.
- México. Cámara de Diputados (2018). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2015*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf.
- Pallavicini, V. (2014). Evaluación de políticas y gestión por resultados: El reto de las administraciones públicas. En A. Cazares (coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: Métodos y propuestas docentes* (pp. 49-64). México: CIDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Desarrollo de capacidades, nota práctica*. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Desarrollo de capacidades, texto básico*. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/undp-library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015a). *Strengthened capacities, effective institutions critical for successful implementation of post-2015 development agenda*. Nueva York: UNDP.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015b). *Towards a baseline study, insights on national evaluation capacities in 43 countries*. Nueva York: UNDP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. México: SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México en la implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño*. México: SHCP.
- Tarsilla, M. (2014). Evaluation capacity development in Africa: Current landscape, lessons learned and the way forward. *African Evaluation Journal*, 2(1), 89. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4102/aej.v2i1.89>.
- Urquijo, A. M. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania*, 46, 63-80.