

La conformación de sistemas de monitoreo y evaluación en gobiernos estatales: una tarea en curso

Setting up monitoring and evaluation systems
in state governments: an ongoing task

Édgar A. Martínez Mendoza,^I Nereida Hernández Reyes^{II}

^I Licenciado en Economía (Tec de Monterrey, Campus Monterrey). Cursó Maestría en Economía (El Colegio de México). Diplomado en Derechos Humanos y su Medición a través de Indicadores (Universidad Nacional Autónoma de México). Es especialista en monitoreo y evaluación de programas y políticas sociales a nivel nacional y para gobiernos subnacionales. ✉ mmtzedgar@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8786-3404>

^{II} Maestra en Análisis Económico Aplicado (Universidad Pompeu Fabra, España). Licenciada en Economía (Universidad Autónoma de México). Responsable en el CONEVAL de la asistencia técnica y asesoría a las entidades federativas en materia de presupuesto para resultados e institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel subnacional. ✉ ndhernandez@coneval.org.mx
<https://orcid.org/0000-0001-6967-2532>

RECIBIDO: 15.9.2020

ACEPTADO: 11.11.2020

Resumen

En el caso mexicano, la creación de los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel subnacional, más allá del impulso dado por distintas normativas federales, fue motivada por una estrategia de vinculación implementada por el organismo evaluador federal, en la que se consideraron las dimensiones que limitan o impulsan estos sistemas: el entorno, las capacidades institucionales y las capacidades individuales de cada estado. Esa estrategia incluyó un componente innovador de incentivos a través de premios y consejos, concentrado en el *Reconocimiento de Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas y Municipios*, evento que en su versión más reciente, en 2019, resaltó los principales ejercicios de monitoreo y evaluación a nivel subnacional que han impulsado la institucionalización de estos.

Palabras clave: evaluación, gobierno, México.

Abstract

The creation of monitoring and evaluation systems at a sub-national level in Mexico, although encouraged by different Federal regulations, was motivated by the National Evaluation Agency linkage strategy, which considered both the dimensions that limit or drive these systems, such as political environment, as well as institutional and specific capacities of each state. This strategy included an innovative component of incentives through awards and guidance, focused on the *Recognition of Good Practices in Monitoring and Evaluation in Federal Entities and Municipalities*, which, during its most recent event in 2019, highlighted the best monitoring and evaluation exercises at the sub-national level that promoted their institutionalization.

Keywords: evaluation, government, Mexico.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un órgano constitucional autónomo mexicano que en 15 años de existencia ha contribuido a que el gobierno transite de un enfoque de gestión gubernamental tradicional, basado en la entrega de bienes y servicios, a uno en el que las acciones gubernamentales se enfoquen en el logro de resultados, es decir, en el cambio que se tendrá en la población objetivo debido a una intervención pública.¹

En 2005, México, con una alianza entre el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inició la implementación de un enfoque de gestión para resultados a nivel federal, en el que la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E) constituía un elemento clave para incrementar la eficacia de los recursos públicos destinados a combatir los principales problemas del país.

La implementación de un enfoque de gestión para resultados y un SM&E se enmarca en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria emitida en 2006, en la que se regula el proceso presupuestario para la asignación, ejecución y evaluación de los recursos públicos. Específicamente, el SM&E se regula en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal que como pilares del sistema establecen los siguientes: a) el monitoreo, que se construye a partir de la identificación del problema público que resuelve cada programa presupuestario, la definición de indicadores de desempeño y su alineación a la planeación sectorial y nacional; b) la evaluación de los programas presupuestarios que se define a partir de un catálogo de tipos de evaluaciones complementarias entre sí y que pueden ser aplicadas en función de la etapa y madurez de cada programa presupuestario o de

1 México se organiza políticamente como una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos.

las necesidades de información; y c) el seguimiento a los hallazgos derivados del monitoreo y la evaluación para transformar recomendaciones en mejoras de la política social por los tomadores de decisión.

Este cambio de paradigma ha sido el producto de pequeños avances graduales, e incluso en ocasiones retrocesos, que desde un inicio comprendió emitir normativa común y establecer los procesos de cada pilar del SM&E; establecer una agenda y calendarización del monitoreo y la evaluación asociada al proceso presupuestario; delimitar las responsabilidades de cada actor; crear una red de enlaces en cada sector que fungiera como vínculo de las dependencias con el CONEVAL y la SHCP; implementar una estrategia permanente de fortalecimiento de capacidades dirigida a los involucrados en el proceso de monitoreo y evaluación, y generar un mecanismo para fomentar el uso de los resultados de un SM&E.

Posteriormente, en 2008 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para señalar que el resultado de los recursos económicos que ejerza cualquiera de los tres órdenes de gobierno, Federación, entidad federativa y municipio tienen que sujetarse a la evaluación de instancias técnicas, con la finalidad de propiciar que se usen con eficiencia, eficacia, honradez y transparencia. Este es uno de los detonadores de la evaluación en el nivel subnacional.²

En el nivel subnacional, con la descentralización administrativa a partir de la década de los ochenta, las entidades federativas asumen responsabilidades de planeación e implementación local de políticas federales; y con la configuración, a mediados de los noventa, de la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos de los recursos públicos, con la finalidad de un uso más eficiente de los recursos en la implementación de políticas más eficaces (CONEVAL, s.f.a.) también adquieren nuevas atribuciones, entre las que están el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.

Por un lado, la obligación de evaluar se estableció para algunos gobiernos estatales en sus leyes, incluso antes que en la Federación, como en fue el caso de la Ciudad de México, cuya Ley de Desarrollo Social en el 2000 ya establecía la obligatoriedad de evaluar la política y los programas sociales (México, 2000). Por otro lado, también ha ido en crecimiento el interés de generar y fortalecer el monitoreo y la evaluación que dote de información para apoyar la toma de decisiones en los tres órdenes de gobierno.

En parte por lo anterior, el CONEVAL definió como atribución, establecida en el decreto por el que se regula, actuar como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza de las autoridades estatales y

2 El artículo 134 de la Constitución mexicana ha sido reformado para señalar que los resultados del ejercicio de los recursos económicos serán evaluados por las instancias que definan la Federación y las entidades federativas y para precisar que el objeto de la evaluación es propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos con eficiencia, eficacia, honradez y transparencia (México, 1917/2016).

municipales, así como de los sectores social y privado (México, 2005). Bajo esta premisa, el CONEVAL adoptó la misión de fomentar la construcción de SM&E a nivel estatal, por lo que planteó como primer paso conocer la situación de los elementos mínimos con los que cualquier gobierno estatal debería contar para que la construcción de un SM&E fuera factible. A partir de la normativa mexicana que existía sobre evaluación y las buenas prácticas observadas en la materia, se realizó un primer ejercicio diagnóstico.

En 2010, el CONEVAL comenzó un proyecto piloto para identificar el grado de avance de los gobiernos estatales acerca de la regulación e implementación de elementos de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social. A partir de este primer ejercicio, en 2011 se elaboró la primera edición del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas. El Diagnóstico nació con el objetivo de aportar información sobre la evolución que registran los gobiernos subnacionales en nueve elementos de monitoreo y evaluación que fueron determinados a partir de la normativa y las buenas prácticas en la materia.

La puesta en marcha de este ejercicio hizo posible reconocer que: a) todas las entidades difundían información de los programas sociales y del presupuesto asignado; b) la normativa de todas señalaba un área encargada de realizar o coordinar el monitoreo y evaluación; c) la mayoría habían incluido en su normativa la obligación de evaluar las políticas y los programas sociales; d) en general, las entidades contaban con información sobre indicadores de resultados, y la mitad contaban con una ley de desarrollo social o equivalente, que consideraba aspectos como la identificación de la población objetivo, el presupuesto social asignado, la evaluación de la política social, entre otros.

Los retos identificados fueron: a) la mayoría de las entidades no disponían de regulación para la creación de programas nuevos; b) los ejercicios de evaluación encontrados eran casos aislados, no estaban sistematizados o eran anteriores a 2011; c) pocas entidades contaban con normativa que regulara el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su implementación era muy escasa; d) sólo el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) realizaba una planeación de sus evaluaciones; y e) los ejercicios de reglas de operación y padrones de beneficiarios no eran ejercicios homogéneos.³

A partir de los primeros resultados que se obtuvieron con el diagnóstico 2011, el CONEVAL se propuso acompañar a los gobiernos estatales para que, en un primer momento, fortalecieran los elementos que condicionan el monitoreo y evaluación, y en un segundo momento, se institucionalizara y utilizaran los resultados derivados de las herramientas del monitoreo y la evaluación. En un gobierno federalizado es importante propiciar la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, de tal manera que sea posible un avance homogéneo entre los gobiernos subnacionales, en este caso, del monitoreo y la evaluación.

3 Diagnóstico de elementos de monitoreo y evaluación (CONEVAL, 2011).

A partir de los resultados del diagnóstico 2011, el CONEVAL, más allá del marco normativo existente en las entidades federativas, identificó tres dimensiones en las que se presentaban barreras para fomentar el desarrollo y fortalecimiento de SM&E estatales: el entorno, las capacidades institucionales e individuales.

Figura 1. Barreras para fomentar el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas

Entorno	Capacidades institucionales	Capacidades individuales
Los tomadores de decisión del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desconocen el tema de monitoreo y evaluación. La construcción y utilidad del sistema de monitoreo y evaluación no forma parte de la agenda pública. Los funcionarios públicos perciben la evaluación como un instrumento de castigo más que como un instrumento de mejora. Actores como sociedad civil, investigadores y otros gobiernos estatales sin vínculo entre sí.	Las administraciones públicas estatales carecen de los recursos financieros, humanos, equipamiento y de información. Las administraciones públicas estatales carecen de sistemas técnicos (procedimientos, sistemas de información).	Los servidores públicos carecen de competencias en temas de monitoreo y evaluación. Los servidores públicos carecen de experiencia en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado, en 2011 la mayor parte de las entidades federativas ya contaban con algún documento normativo que establecía la obligatoriedad de llevar a cabo la evaluación de las políticas y programas sociales. Sin embargo, en la operación, las instituciones se enfrentaban a pocas condiciones favorables para implementar lo que la normativa señalaba como una obligación.

Fue así como el CONEVAL diseñó una estrategia de acompañamiento de las entidades federativas con la finalidad de transferir el conocimiento del aprendizaje en la Federación hacia las entidades federativas, de tal manera que se acortara su brecha de

aprendizaje y pudieran acelerar la construcción y fortalecimiento de los SM&E estatales, a partir de las condiciones y contextos de cada entidad federativa. Esta estrategia comprendió los cinco elementos que se describen en la figura 2.

Figura 2. Elementos y objetivos de la estrategia de impulso al monitoreo y evaluación en las entidades federativas

Sensibilización y capacitación	Asistencia Técnica	Investigación	Vinculación	Difusión
Generar cursos en modalidades presencial y virtual que guíen a las entidades en la construcción y fortalecimiento de un SME.	Brindar asistencia técnica acorde a los requerimientos de cada entidad federativa.	Desarrollar conocimiento sobre la conformación de SM&E estatal, así como del uso de la información que se genera.	Articular una red de intercambio sistémico de información y experiencias entre actores estatales.	Difundir y promover el uso de los productos de pobreza y monitoreo y evaluación que genera CONEVAL para las entidades federativas.

Fuente: CONEVAL (s.f.b). *Estrategia de vinculación*. (Documento interno).

No obstante, en cualquier implementación de política pública es indispensable contar con los incentivos apropiados y un SM&E no es la excepción. Si se busca institucionalizar la práctica de la evaluación, lo cual significa que no solo se genere información, sino que esta sea utilizada para la toma de decisiones, hay que dotar de incentivos dirigidos a los diferentes actores que construyen un SM&E que recompensen el éxito en la resolución de problemas, la implementación de innovaciones y el aprendizaje (Mackay, 2006). Estos incentivos deben incidir en el comportamiento de los funcionarios y actores que participan en la adopción de elementos de monitoreo y evaluación, de tal manera que perciban la utilidad del SM&E como un elemento para exponer abiertamente, debatir y reflexionar sobre el proceso y resultado del ciclo de la política pública, a fin de identificar los cambios requeridos para mejorar, y no meramente como un proceso burocrático que genera información sin tener un objetivo específico (Rodríguez, 2006; Zall Kusek y Rist, 2005).

Existe una variedad de incentivos clasificados en tres tipos: premios, castigos y consejos. Los premios funcionan como un reconocimiento a aquellos que han implementado un buen ejercicio o han aportado a los objetivos de constituir SM&E, como al

uso de sus resultados; castigos, que se refieren a penalizaciones derivadas del incumplimiento de acciones o compromisos del sistema; y los consejos, dirigidos a lograr un alto nivel de apoyo sobre la relevancia de los sistemas (Mackay, 2007).

En la literatura sobre incentivos se pueden encontrar ejemplos como: recompensas financieras o materiales; incrementos salariales, mejores tabuladores, bonos de recompensa por resultados obtenidos; apoyos relacionados con el SM&E, por ejemplo, recursos para realizar estudios o actividades de una evaluación. Sin embargo, la gama de incentivos también implica incentivos no financieros como constituir un equipo de monitoreo y evaluación con personal abierto al aprendizaje; identificar socios dispuestos a participar en pruebas piloto; oportunidades de desarrollo profesional; establecer un efecto demostrativo en el uso de datos en el ciclo de la política pública; reconocimiento para quienes proponen innovaciones, entre otros (Zall Kusek y Rist, 2005).

En este sentido, al establecer una estrategia de fomento al desarrollo de SM&E, el CONEVAL también implementó incentivos formales e informales de tipo premio y consejo, que permitan que el trabajo que hacen los gobiernos trascienda, y de manera sostenible construyan sus SM&E. Esta selección de incentivos es acorde a la orientación que desde su origen ha adoptado el CONEVAL de hacer una institucionalización basada en la norma pero enfocada a la concientización de que el monitoreo y la evaluación son instrumentos para mejorar los resultados de la política pública, en un marco de restricciones de recursos presupuestales y humanos.

Uno de los incentivos con mayor identidad es el Reconocimiento de Buenas Prácticas que se implementó a nivel federal a partir de 2008, mientras que la primera versión dirigida a los gobiernos subnacionales se realizó en 2013. Este reconocimiento honorífico se ha hecho cada dos años y surgió con el objetivo de fomentar y difundir buenas prácticas de monitoreo y evaluación implementadas en las entidades federativas y en la Ciudad de México, a través del reconocimiento de los avances en la institucionalización y fortalecimiento de los instrumentos de monitoreo y evaluación, con la intención de propiciar la mejora de la gestión gubernamental a nivel local. Las prácticas reconocidas se caracterizan por ser ejercicios de monitoreo y evaluación que generan valor público, son relevantes para la toma de decisiones gubernamentales, tienen características para trascender en los cambios políticos y es posible replicar.

Desde la primera edición de este reconocimiento ha sido evidente el interés de los gobiernos estatales y municipales por difundir las prácticas que han desarrollado. En el esquema que se presenta en la figura 3 se muestra la participación que han tenido los gobiernos subnacionales.

En la primera emisión del Reconocimiento participaron 21 de las 32 entidades federativas del país. Esta práctica se ha sostenido a lo largo de las sucesivas emisiones y sugiere que las entidades federativas siguen implementando innovaciones y buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación.

Figura 3. Prácticas postuladas a la convocatoria del Reconocimiento de Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas y Municipios, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del CONEVAL, 2013-2019.

También destaca que a partir de 2017 se muestra el interés de los municipios por hacerse acreedores a uno de estos reconocimientos, siendo que las condiciones que estos enfrentan para implementar un sistema de monitoreo y evaluación son limitadas respecto a las entidades federativas. Finalmente, en la emisión de 2019 también se observó participación de la sociedad civil, que es un actor relevante en los temas de incidencia pública, pero con poca presencia en México.

En 2019, en su versión más reciente, se llevó a cabo el evento Reconocimiento de Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas y Municipios.⁴ Este incentivo reconoce aquellos ejercicios de monitoreo y evaluación que generan valor público, son relevantes para la toma de decisiones gubernamentales, tienen características para trascender en los cambios políticos y es posible replicar.

De 2013 a 2019 han sido postuladas 296 prácticas de monitoreo y evaluación en diversas categorías: a) Uso de la información de monitoreo y evaluación para mejorar la política social; b) Diseño organizacional para la implementación de instrumentos de M&E; c) Mejora de la regulación del desarrollo; d) Herramientas para el diseño de la política de desarrollo social; e) Instrumentos de monitoreo; f) Instrumentos y ejercicios de evaluación; y g) Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.⁵

A nivel subnacional este Reconocimiento se ha posicionado como un incentivo relevante en el ámbito del monitoreo y la evaluación, ya que combinado con un incentivo de consejo en el cual la evaluación se posiciona en la agenda política del gobierno estatal,

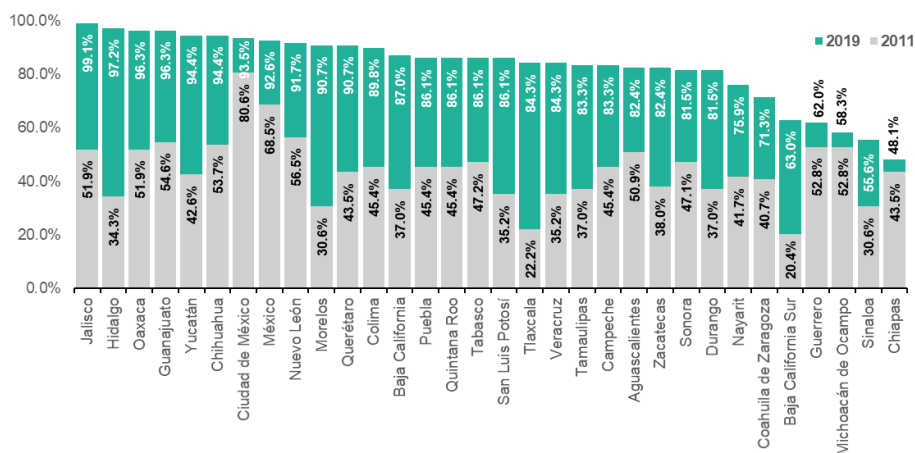
4 Toda la información relacionada con estos eventos se encuentra en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/BuenasPracticasEF.aspx>

5 La información sobre las prácticas que han sido reconocidas en cada convocatoria puede consultarse en la Biblioteca Digital en Monitoreo y Evaluación de Entidades Federativas con-Estados, en <http://sistemas.coneval.org.mx/RIEF/>

la invitación para recibir este reconocimiento va dirigida a los gobernadores de las entidades federativas.

Como resultado de esta estrategia acompañada de incentivos ha permitido que las entidades federativas registren avances en la construcción de elementos de monitoreo y evaluación, que pueden observarse en la tendencia de los resultados del índice: en 2011 se tenía un avance promedio nacional de 44,4%, mientras que en 2019 el promedio fue de 83,0%, esto es, 38,6 puntos porcentuales más que en la primera medición del índice. Asimismo, aunque el avance ha sido heterogéneo, todas las entidades federativas han tenido una evolución en este periodo, como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Avance del índice de elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de CONEVAL (2011, 2019).

Si bien es una buena noticia conocer que la combinación de una estrategia y los incentivos acertados han permitido el avance generalizado de las entidades federativas, también es cierto que este diagnóstico recolecta elementos de monitoreo y evaluación, sin considerar características presentes en la definición de un sistema como la articulación, la perdurabilidad y la usabilidad de la información que se genera (CONEVAL, 2020).

En este sentido, una tarea apremiante para las entidades federativas, las organizaciones e instituciones vinculadas a la cultura de la evaluación, a diez años de iniciada la implementación estatal en México, es documentar el proceso y sus efectos, que comprende el comportamiento, contexto, decisiones y resultados por las que ha transitado

cada SM&E, dado que no existe un modelo único ni una receta precisa para su construcción. No obstante, es posible identificar buenas prácticas con la experiencia de 32 entidades federativas. México cuenta con un laboratorio de políticas públicas que puede generar lecciones significativas para la Federación y el ámbito internacional.

México ha avanzado en el desarrollo de un SM&E federal que ha inspirado el desarrollo de los sistemas subnacionales, lo cual es una experiencia valiosa para naciones con un esquema federalizado, en el cual el logro de resultados de política pública depende no solo de los resultados que logra la federación sino del eficiente y eficaz uso que hacen los gobiernos subnacionales de los recursos que les son transferidos desde la federación y sus recursos propios.

Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.a). *Estudio sobre el proceso de descentralización en México: 1997-2017*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Estudio_descentralizacion_1997_2017.pdf.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.b). *Estrategia de vinculación*. (Manuscrito inédito).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*. México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf.
- 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. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/Diagnostico_ME_2019_Documento.pdf.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: Los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas*. México: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Aprendizajes_Construccion_SME.aspx.
- México. (1917). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.
- México. (2005). *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2343.pdf>.

- México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2000). *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-be2da5d223aa6376fd43cabfcde86eea.pdf>.
- Mackay, K. (2006). *Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*. Washington: Banco Mundial. (Serie de documentos de trabajo, 15). Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/487511468326125048/pdf/378280SPANISH01aluation1psm1spanish.pdf>.
- Mackay, K. (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/644861468140940983/pdf/405460SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>.
- Rodríguez, M. (2006). *Economía política y políticas públicas: El rol de los incentivos institucionales y los sistemas de evaluación*. Recuperado de http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/pdf/ecopoli.pdf.
- Zall Kusek, J., y Rist, R. (2005). *Manual para gestores del desarrollo: Diez pasos para un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/29672SP.pdf?sequence=16&isAllowed=y>.