

MEXICO

La calidad de gasto público

Nota N° 11 – JUNIO DE 2010

Hacia un Sistema de Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados en la Secretaría de Desarrollo Social¹

A finales de la década de los 90, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) adquirió renombre internacional gracias al programa Progres/Oportunidades.² Menos conocidos son, sin embargo, los esfuerzos de la Secretaría por fortalecer sus capacidades e instrumentos de monitoreo y evaluación (M&E). La Secretaría ha diseñado un sistema sectorial dirigido a orientar la política de desarrollo social al logro de resultados. Esta nota presenta una síntesis de la evolución y los avances en el desarrollo de dicho sistema de M&E e identifica algunas de las principales oportunidades para el mejoramiento del proceso de implementación del mismo.

Dos etapas diferentes son discernibles en la evolución del sistema M&E de Sedesol. La etapa inicial —de diagnóstico, diseño e implementación— cubre el periodo que va de 1999 al 2006. La segunda —de reforma y expansión— se inició en 2007 y continúa en la actualidad.

Primera etapa: Pasos iniciales hacia un Sistema de M&E basado en Resultados (1999–2006)

Hacia finales de la década pasada, la apertura del sistema político mexicano trajo consigo una oleada de reformas a favor de la evaluación de los programas gubernamentales a nivel federal.

Tres aspectos íntimamente relacionados son antecedentes importantes que permiten entender el carácter de las reformas de M&E en Sedesol.

- La gran influencia que tuvo la evaluación de impacto del Programa Progres/Oportunidades, especialmente en los círculos tecnocráticos y en el Congreso. Esta influencia se debió principalmente a su rigor metodológico.
- La expedición, en 1999, de un mandato legal que estableció la obligación de evaluar anualmente todos los programas federales sujetos a reglas de operación³ y de reportar indicadores trimestralmente.
- La promulgación de la Ley de Desarrollo Social de 2003, con la cual se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Sedesol fue una de las Secretarías pioneras en advertir el papel principal que la evaluación debía jugar en la mo-

dernización de la política social, e inicio el camino hacia la introducción de su sistema de M&E.

En 2001, la Secretaría ya había establecido un área especializada compuesta por un equipo de profesionales con amplias capacidades técnicas en el área de evaluación, lo que le otorgó un carácter formal y permanente a la función.

Tabla 1: Diagnóstico de la capacidad de M&E de Sedesol

Área	Diagnóstico
Planificación	<ul style="list-style-type: none">• Insuficiencia de vínculos entre planificación estratégica y operacional.• Débil definición de objetivos, indicadores y metas (sobre todo en el caso de bienes y servicios).
Evaluación	<ul style="list-style-type: none">• Esquema ad hoc basado en la experiencia de Oportunidades.
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none">• Débil capacidad en el recurso humano y ausencia de estándares.
Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none">• Bajo nivel de apropiación de las funciones de M&E por el nivel político.• Ausencia de arreglos de coordinación de funciones de M&E; roles y responsabilidades poco claras.• Ausencia de incentivos a la medición de resultados.
Gestión de la información	<ul style="list-style-type: none">• Múltiples sistemas de información (33 en total) sin enfoque integral ni reglas de inter-operación.• Producción no estratégica de información del desempeño. Alto volumen, baja calidad, escaso uso.

Fuente: "Readiness Assessment, Toward Performance-Based Monitoring and Evaluation in Mexico: The Case of SEDESOL", Banco Mundial, 2004.

¹ Esta nota está basada en el documento "Readiness Assessment, Toward Performance-Based Monitoring and Evaluation in Mexico: The Case of SEDESOL", Banco Mundial, 2004, y numerosas presentaciones y documentos preparados por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de Sedesol.

² En la actualidad, el programa se denomina Oportunidades y beneficia a 5 millones de hogares

³ Desde 1999, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece la obligación de llevar a cabo evaluaciones externas anuales a todos los programas sujetos a reglas de operación (subsídios).

A partir del 2004, Sedesol comisionó una serie de diagnósticos sobre sus capacidades de M&E. Con base en ellos, inició el diseño e implementación de su primer sistema. Los principales elementos identificados en el diagnóstico se describen en la Tabla 1.

En respuesta a la situación descrita, Sedesol intentó estructurar un componente de evaluación con mediciones rigurosas de impacto de los programas, y desarrollar un mecanismo piloto de monitoreo basado en resultados en cuatro programas (Opciones Productivas, Hábitat, Coinversión Social y Apoyo Alimentario) como parte de una estrategia de implementación gradual.

Asimismo, se realizaron evaluaciones externas anuales a todos los programas sociales (ej. LICONSA, DICONSA, Opciones Productivas, INDESOL, FONART, Microrregiones, etc.). Aunque era precario el uso de información evaluativa en los procesos de toma de decisiones al interior de la Secretaría, la práctica produjo una influencia significativa sobre otras Secretarías y sobre la administración federal. Junto a las acciones de M&E, se introdujeron también varias iniciativas de mejoramiento en las unidades administrativas de planificación de los programas, y en sus sistemas de información.

Entre las limitaciones de esta etapa, estaban un énfasis en la evaluación y en la gestión individual de los programas, y la falta de atención del sistema en el nivel agregado de la gestión sectorial. Tampoco se logró durante este período superar los retos de coordinación interna y de armonización entre los ejercicios de planeación y presupuesto.

Sin embargo, aunque limitados en su alcance, los avances logrados encaminaron a la Secretaría hacia la introducción de prácticas sistemáticas de M&E.

Diseño Inicial del Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados (SEMBR)

El sistema inicial contaba con tres componentes: evaluaciones de resultados anuales, evaluaciones de impacto y un sistema de indicadores para el monitoreo (Figura 1). La conceptualización de los tres componentes en un único sistema trasladó el énfasis de la gestión tradicional concentrada en insumos, a la consecución de resultados.

Evaluación de resultados anual. Se orientaba principalmente a la rendición de cuentas, con foco en las metas físicas y financieras. Promovía la incorporación de las recomendaciones a través del sistema de seguimiento a las evaluaciones.

Evaluación de impacto. Buscaba cuantificar las relaciones causales entre las acciones implementadas por los programas y los cambios en el bienestar de los beneficiarios. También generar evidencia sólida sobre la efectividad de distintas intervenciones. Debido a los mayores costos, tiempos y niveles de especialización que requieren estas evaluaciones, se realizaban de forma selectiva para programas y acciones estratégicas.

Monitoreo de Indicadores. La fase piloto incluía el diseño conceptual del sistema, el desarrollo de una plataforma y la

Figura 1. SEMBR 2004–2006



Fuente: Adaptado por Gonzalo Hernández de Kusek and R. Rist, "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System", World Bank, 2001.

creación de matrices de marco lógico. Estas últimas se elaboraron a través de talleres participativos con los responsables del diseño, operación y evaluación de los programas, logrando con ello la incorporación de un lenguaje común orientado a resultados.

Segunda etapa: Consolidación y Expansión del SEMBR (2007–Presente)

En la actualidad la Secretaría ha entrado en una segunda fase del sistema, bajo un nuevo modelo y con un alcance mayor. Los cambios han sido impulsados por la necesidad de responder a nuevo contexto institucional favorable que aspira a orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad.

Este contexto se vio principalmente modelado por las reformas introducidas al presupuesto público a través de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). Esta ley propició iniciativas federales actualmente en desarrollo, tales como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁴ y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), que fueron publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), también tuvieron una gran influencia en el rediseño del sistema. El objetivo de los lineamientos era regular el M&E de los programas federales. A través de estas reformas se introdujo una nueva y clara orientación para avanzar hacia el establecimiento de un vínculo (nacional y sectorial) entre la planificación, el presupuesto y la ejecución de los programas federales haciendo uso de herramientas de M&E.

⁴ Se entiende por Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Estas reformas plantearon la necesidad de contar con un marco de referencia más amplio para la gestión, incorporando los objetivos estratégicos del país y de los sectores, así como la alineación y articulación entre sí. Presentaron el reto de pasar de un modelo basado fundamentalmente en la operación de los programas a un esquema más amplio, centrado en el desempeño agregado del sector desarrollo social.

El rediseño del SEMBR tuvo entonces como objetivo operacionalizar las iniciativas mencionadas al interior de la Secretaría. El nuevo diseño buscaba también consolidar los avances logrados en la etapa anterior, capitalizar la experiencia adquirida en la implementación de los pilotos y corregir los problemas encontrados. Apuntaba también a incrementar el alcance del sistema incorporando otras áreas de evaluación de la gestión, como la presupuestal.

Segundo Diseño del SEMBR

El nuevo SEMBR se ideó como una herramienta de gestión pública que permitiría: i) realizar un seguimiento integrado al avance físico y financiero de los programas; ii) establecer un marco unificado, y con base en criterios de prioridad, para el desarrollo de evaluaciones anuales y de impacto, que permita identificar el efecto de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios; iii) retroalimentar la toma de decisiones sobre la operación, asignación de recursos y diseño de los programas; y, iv) facilitar y estimular la gestión de la Secretaría en relación con la planeación sectorial y nacional.

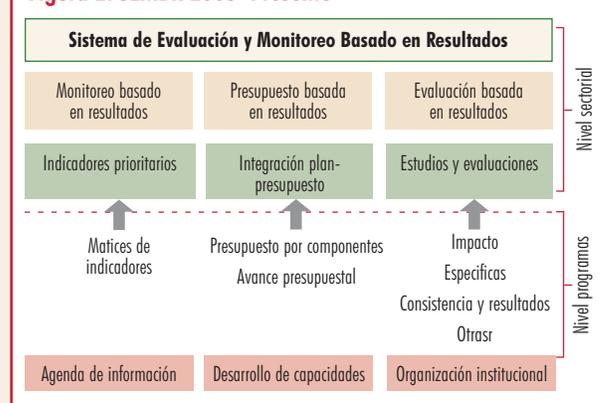
En el replanteamiento del sistema se consideraron tres pilares principales: monitoreo basado en resultados, evaluación basada en resultados y PBR (Figura 2).

Como parte de las lecciones aprendidas en la primera etapa del sistema, se identificó además la necesidad de contar con acciones en áreas transversales: agenda de información, organización institucional y desarrollo de la capacidad institucional.

Monitoreo basado en resultados. Se seleccionaron un conjunto de indicadores estratégicos que permiten medir el avance en los logros de la Secretaría, considerando distintos niveles de información (mensual, trimestral, anual, quinquenal) y objetivos (resultados, componentes y presupuesto). El principal usuario del reporte de indicadores a este nivel es la Presidencia, y el principal consumidor de la información de monitoreo es la SHCP.

Evaluación basada en resultados. La Secretaría planea sus evaluaciones en base a criterios tales como el monto de recursos públicos involucrados en el programa o política, su importancia para el sector, las características de la población objetivo, su carácter innovador, y potencial de aplicación y replicabilidad de sus lecciones. Los tipos de evaluaciones que se realizan están indicados en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales y son los siguientes: evaluaciones de consistencia y resultados o diseño; evaluaciones específicas de desempeño; evaluaciones de impacto para programas estratégicos; evaluaciones de procesos; y evaluaciones complementarias de temas relevantes.

Figura 2. SEMBR 2008–Presente



PBR. Se introducen mecanismos para asegurar una adecuada planeación y la retroalimentación de las decisiones presupuestales con la información del desempeño proveniente del monitoreo y las evaluaciones. Se busca identificar hacia dónde se están destinando los fondos de la SEDESOL y, con base en el M&R, conocer si se están obteniendo los resultados esperados en el marco de los objetivos presupuestales.⁵ El SEMBR se visualiza como una herramienta que apoye la toma de decisiones, no que la determine, ya que la relación presupuesto-resultados no es directa ni automática.

El desarrollo, fortalecimiento e integración de estos tres componentes busca establecer un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilita su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones.

Agenda de información. Debería contemplar bases y estándares normativos para la generación, recolección y procesamiento de datos del desempeño, así como mecanismos para el control de su calidad. Además, es preciso definir parámetros de interoperabilidad de las herramientas tecnológicas existentes y conectividad de las oficinas, entidades y delegaciones.

Organización institucional. Busca fortalecer la integración de los procesos de planeación y presupuesto, y establecer mecanismos de coordinación para realizar tareas de monitoreo institucional. Uno de los objetivos fundamentales de esta estructura es el de asegurar que la información sobre los resultados del desempeño retroalimente los procesos de toma de decisiones y que garantice la sostenibilidad de estos esfuerzos en el largo plazo.

Desarrollo de la capacidad institucional. Apunta a divulgar las bases conceptuales, los instrumentos y las herramientas del sistema, y capacitar de manera permanente a los funcionarios públicos sobre la gestión para resultados, y las metodologías de M&E.

En cuanto a los avances concretos de esta segunda etapa, a partir de 2007, la Secretaría avanzó hacia la definición y el uso de matrices de marco lógico (o matrices de indicadores para resultados como se le conoce en México).

⁵ En una primera etapa, PBR se define en forma de presentación.

Esto significó un paso adicional hacia el mejoramiento y estandarización de los procesos de formulación de indicadores y metas y hacia el establecimiento de bases más sólidas para realizar la medición de resultados de sus programas.

Estas matrices han sido útiles también, como herramienta para la planeación estratégica de los programas presupuestarios. Se han ligado los indicadores de las matrices de todos los programas sujetos a reglas de operación al presupuesto federal, y a través de una plataforma informática, se concentraron la totalidad de los indicadores de las matrices, desde el nivel de operación hasta los de impacto,⁶ y su vinculación con los objetivos estratégicos de las dependencias y el Plan Nacional de Desarrollo.

A estos últimos se les ha dado un seguimiento periódico para verificar el grado de avance que existe en el cumplimiento de las metas asociadas. Con el objeto de tener un manejo estratégico de la información, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con cada dependencia, seleccionó un subconjunto de los indicadores clave contenidos en casa matriz para realizar el seguimiento. La Presidencia de la República da también seguimiento a los indicadores y metas de los programas sectoriales.

Conclusiones

Sedesol ha sido una de las Secretarías pioneras en reconocer la importancia de la evaluación y en establecer un sistema de M&E, y en este sentido un ejemplo a seguir para otras Secretarías en México, en especial en el contexto del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En línea con la experiencia internacional, la experiencia de Sedesol destaca que la construcción de un sistema de gestión por resultados es un proceso continuo y de largo plazo. La Secretaría fue construyendo su sistema de manera incremental, y si bien el sistema vigente no está terminado, ha incorporado elementos clave que le han permitido profundizar exitosamente su orientación a resultados y contribuir a la sostenibilidad de su sistema.

El desarrollo, fortalecimiento e integración de los componentes del sistema han buscado establecer un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilitar su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones. El pilar de PBR permite vincular el presupuesto con una adecuada planeación de las metas sectoriales y los resultados observados; el monitoreo busca ser una función continua para fortalecer la operación, y la evaluación es vista como una actividad selectiva con base en criterios de prioridad de política y búsqueda de áreas de mejora.

En 2009 la Secretaría cuenta con:

- Matrices de marco lógico en 21 programas sujetos a reglas de operación
- 500 indicadores
 - » 112 ligados con resultados
 - » 170 referentes a la cantidad, eficiencia y calidad de los bienes y servicios entregados por los programas
 - » El resto, referentes a las actividades necesarias para su producción
 - » 40 de estos indicadores seleccionados como prioritarios para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos 2010 y el seguimiento presupuestal

Por otro lado, el establecimiento de bases institucionales sólidas y el impulso a mecanismos de coordinación ha colaborado a la efectiva integración de las actividades de planeación, presupuesto, ejecución, y evaluación.

Otro punto a destacar en la experiencia de la Secretaría es la combinación y el balance entre elementos técnicos y políticos. Tanto el contexto político general, la voluntad política de los actores clave y los mandatos puntuales relacionados con la evaluación de las políticas sociales dieron un impulso indispensable a las tareas de evaluación a su interior. Pero la creación de una dirección especializada en evaluación y el desarrollo de capacidades impulsado por esta fueron también fundamentales para permitirle a la Secretaría dar respuestas técnicas de calidad en el momento necesario.

En la actualidad, el principal reto para Sedesol consiste llevar a cabo la plena institucionalización del sistema y hacerlo operativo. Para ello será necesario profundizar la agenda, de modo de asegurar una eficiente producción de información y un acceso amplio, oportuno y adecuado a ésta. Sobre todo, la Secretaría debe hacer un mayor uso del sistema en los procesos de toma de decisiones.

⁶ La matriz de indicadores contempla cuatro niveles de monitoreo de los programas: actividades, componentes, propósito y fin. Los primeros se refieren a las acciones operativas y los bienes o servicios que genera el programa. Los niveles superiores miden los resultados e impactos del programa y su contribución con los objetivos sectoriales.

Gerardo Franco, Ex Director General Adjunto de Monitoreo de los Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México

Ximena Fernández Ordóñez, Grupo de Evaluación Independiente (IEG), Banco Mundial



México: *Quality of Public Expenditure* (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.

