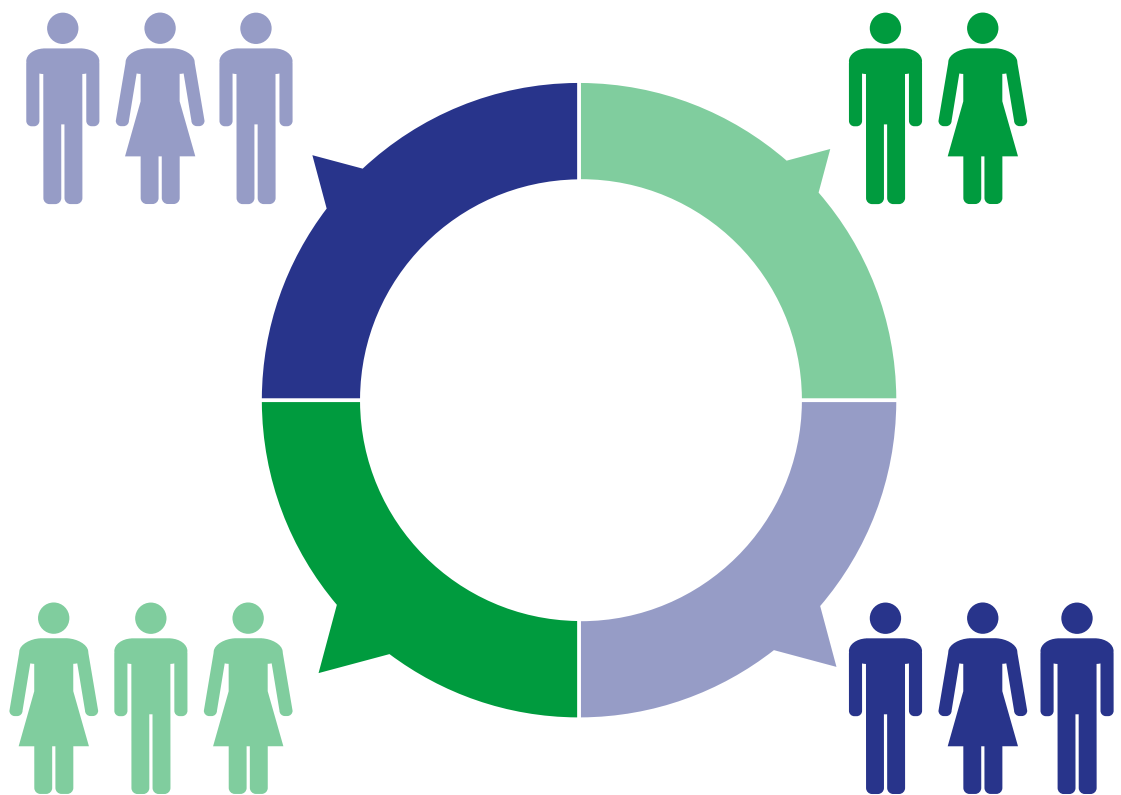
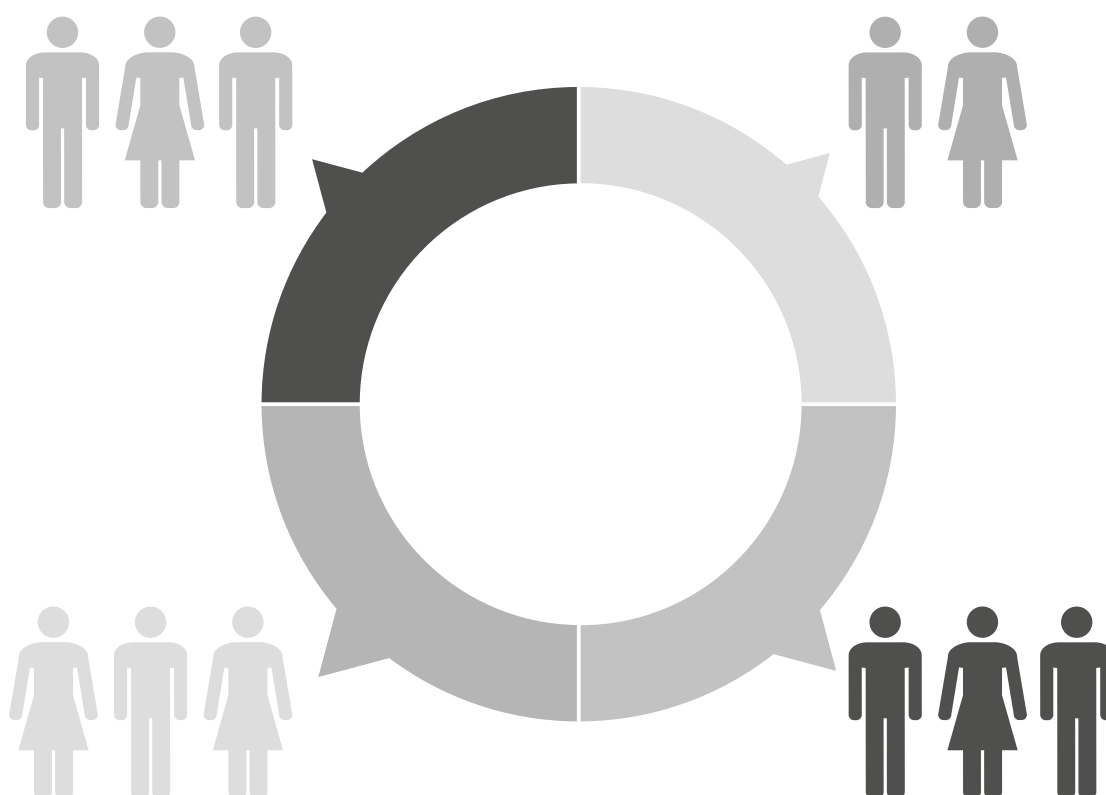


# Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales:

*avances y retos en la construcción  
de indicadores en México*



# Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: *avances y retos en la construcción de indicadores en México*



*Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: avances y retos en la construcción de indicadores en México*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP: 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
Ciudad de México

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: avances y retos en la construcción de indicadores en México*. México: CONEVAL, 2016.

# Directorio

## CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

### INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2016\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

### SECRETARÍA EJECUTIVA

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Edgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania P. de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

### COORDINACIÓN TÉCNICA

**Edgar A. Martínez Mendoza**

**José Manuel Del Muro Guerrero**

### EQUIPO TÉCNICO

**Freddy Damián Urbina Romero**

**Naghielli Angélica Álvarez Chombo**

\* Véase <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

# Contenido

Agenda	5
Antecedentes	6
Introducción	9
<b>Mesa 1.</b> Los indicadores de los programas sociales: bases instrumentales y retos a mediano plazo	13
<b>Mesa 2.</b> La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de las unidades de evaluación	23
<b>Mesa 3.</b> La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de los programas sociales	35
<b>Mesa 4.</b> Enfoques de la práctica del uso de indicadores en México	45
<b>Mesa 5.</b> Los sistemas de monitoreo. Teoría y práctica	65
<b>Mesa 6.</b> Experiencia de implementación y retos del monitoreo a nivel internacional	79
Conclusiones generales	88
Referencias bibliográficas	93

# Agenda



Mesa	Participantes
1. Los indicadores de los programas sociales: bases instrumentales y retos a mediano plazo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social</li><li>• Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</li></ul>
2. La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de las unidades de evaluación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)</li><li>• Secretaría de Economía (SE)</li><li>• Secretaría de Educación Pública (SEP)</li></ul>
3. La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de los programas sociales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agroasemex, S.A.</li><li>• Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)</li><li>• Secretaría de Economía (SE)</li></ul>
4. Enfoques de la práctica del uso de indicadores en México	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)</li><li>• Universidad Iberoamericana (Uia)</li><li>• Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)</li><li>• Auditoría Superior de la Federación (ASF)</li></ul>
5. Los sistemas de monitoreo. Teoría y práctica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fernando Rojas - Consultor Externo</li><li>• Banco Mundial (BM)</li></ul>
6. Experiencia de implementación y retos del monitoreo a nivel internacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE) - Overseas Development Institute</i></li><li>• Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</li></ul>

# Antecedentes



Desde su creación el CONEVAL ha llevado a cabo acciones para integrar un Sistema de Monitoreo y Evaluación de los programas y acciones de desarrollo social que proporcione información sobre su desempeño, en particular sobre los resultados alcanzados, con el propósito de que esta información se use en la toma de decisiones para mejorar la política pública.

En materia de monitoreo, los esfuerzos se han enfocado en contar con indicadores que aporten información objetiva y relevante sobre el logro de los objetivos de un programa. Para ello, se ha implementado el uso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual es una herramienta que resume de manera sencilla la información del diseño de un programa y con la cual es posible establecer indicadores de gestión, servicios y resultados para monitorear procesos, bienes y servicios entregados, así como resultados alcanzados.

A ocho años de la implementación de la MIR en México, más de doscientos programas y acciones sociales cuentan con una que posee indicadores de resultados, servicios y gestión. Distintos actores de las áreas de planeación, presupuesto, evaluación y fiscalización utilizan tales indicadores y los propios programas han empleado esa herramienta para diversos fines (por ejemplo, como insumo para el desarrollo de evaluaciones, para reportar avances de los logros alcanzados en el corto plazo o para mejorar el diseño de sus procesos o el de los resultados que se pretenden alcanzar, entre otros).

Durante el Primer Seminario de Monitoreo de los Programas Sociales,<sup>1</sup> en el que participaron expertos nacionales y extranjeros, coincidente con los primeros pasos de la implementación de las MIR en México, se inició un proceso de discusión y reflexión sobre el diseño, la lógica interna y las formas de medir los objetivos de los programas. Una de las conclusiones más importantes de este evento fue que los aciertos y problemas enfrentados en la implementación de la Matriz del Marco Lógico (MML) no son independientes del entorno institucional que prevalece. En un periodo muy corto, México experimentó cambios fundamentales en la orientación de la gestión pública, los cuales resultaron difíciles de asimilar para los servidores públicos y las entidades. La adaptación a estos cambios y su absorción como prácticas efectivas toman

---

<sup>1</sup> Véase *Memorias del Primer Seminario de Monitoreo de los Programas Sociales*. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Primer-Seminario-de-Monitoreo-de-Programas-Sociales.pdf>

tiempo; de ahí que fuera razonable que muchos de esos cambios hayan generado nuevos requerimientos de información y un esfuerzo técnico en las unidades de planeación, evaluación y presupuesto de los sectores y entidades. No obstante, era evidente que la MIR podía convertirse en un poderoso agente de cambio en cuanto a mejorar la calidad y disponibilidad de la información, por lo que al subsanar las deficiencias de manera adecuada podría darse el primer gran paso para la construcción de un Sistema de Monitoreo de los programas sociales en México.

Con base en lo anterior y en las conclusiones del Primer Seminario de Monitoreo,<sup>2</sup> el CONEVAL, con la finalidad de contribuir al mejoramiento del diseño de instrumentos de monitoreo de los programas sociales de México, organizó el Segundo Seminario Internacional, el cual se verificó los días 21 y 22 de julio de 2014. En esta ocasión su objetivo principal consistió en analizar el éxito y los retos pendientes respecto de la implementación de los instrumentos de monitoreo de programas y acciones sociales en los ámbitos nacional e internacional, profundizar en el caso específico de México a nivel federal, así como en el uso de los resultados y su importancia.

## Elementos clave y aspectos normativos en el monitoreo de programas

La implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en la Administración Pública Federal (APF) permitió que la toma de decisiones fuera más informada, entre otras cosas. En sus inicios se acordó que la información elaborada y publicada por el CONEVAL debería ser relevante para la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como para la toma de decisiones generales de política pública. El PbR debería tener en cuenta la evolución y prospectiva de las principales variables sociales, además de los resultados de las evaluaciones para luego facilitar la transparencia en el proceso presupuestario ante la ciudadanía. Parte de la información que el CONEVAL genera periódicamente consiste en la evaluación de programas y políticas, dirigida a reconocer los programas ligados a prioridades sociales, con lo que el encargado de estos es capaz de implementar acciones de mejora continua, incluso en sus métodos de medición, como son los indicadores.

Por otro lado, gracias a la implementación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el CONEVAL ha podido diseñar variados instrumentos con la finalidad de mejorar los programas sociales. Uno de ellos es la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* publicada en 2013.<sup>3</sup> Esta guía establece un apoyo metodológico para la construcción de la MIR y su finalidad es asegurar una buena conceptualización y diseño de los programas que dé como referencia una metodología base para la implementación de los programas sociales en México.

Para asegurar una correcta implementación del seguimiento de indicadores de los programas sociales en México, el CONEVAL elaboró también la *Metodología para la aprobación de los indicadores de los programas sociales*,<sup>4</sup> en la que se describe el proceso con el cual la

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

<sup>4</sup> Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA\\_APROBACION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf)



institución determina si los indicadores cumplen ciertos criterios mínimos. En general, el proceso de aprobación considera los indicadores que se encuentran registrados en la MIR ante la SHCP y la aprobación se otorga al conjunto de indicadores del programa, no en particular a cada indicador. En general, la metodología esboza tres etapas para la aprobación de los indicadores: 1) una valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión; 2) una valoración específica de indicadores de resultados, y 3) la emisión de un dictamen de aprobación de indicadores. Como muestra de la inclusión a distintos actores de la APF, el CONEVAL considera los comentarios de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la SHCP de manera previa al envío del Informe Final. Los reportes de avance en la aprobación de los indicadores de los programas sociales de la APF están disponibles en la sección de indicadores de la página del CONEVAL.<sup>5</sup>

Para fortalecer la construcción específica de indicadores en México, el CONEVAL creó un instrumento adicional, el *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores*, donde se realiza una clara división entre los indicadores de resultados y de gestión y servicios; los primeros buscan cuantificar la solución del problema específico que quiere resolver el programa, mientras que los segundos dan seguimiento a los productos y actividades que realiza. El manual fue diseñado para fortalecer la creación de indicadores enfocados hacia resultados que permitieran conocer entre otras cosas qué son los indicadores de eficiencia, de eficacia, de economía y de calidad.

Desde 2007 el CONEVAL ha realizado esfuerzos dirigidos a mejorar las matrices de indicadores de los programas sociales en México, así como a promover la utilización de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo. Una de las acciones emprendidas es la entrega del reconocimiento anual de Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Federales. En la actualidad, las MIR son herramientas esenciales en la APF, lo que ha generado la necesidad de preguntarse si existen mejoras en las metodologías, cuáles han sido los principales retos y obstáculos encontrados, y cuáles han sido las lecciones más importantes en cuanto a la implementación de las matrices en los distintos programas. Es por esta razón que se llevó a cabo el II Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales. A continuación se hará una breve introducción al tema, seguida de la participación puntual de cada ponente.

---

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>; En este documento se presentan los programas sociales cuyos indicadores han sido aprobados por el CONEVAL. Asimismo, se señalan las principales acciones realizadas por esta institución para mejorar el diseño y la construcción de dichos indicadores; en la liga anterior se pueden consultar los informes de 2012 a 2015.

# Introducción

**E**l Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales que coordina el CONEVAL es un foro en el que se exponen las experiencias, retos y logros de la Administración Pública Federal (APF) en la implementación de indicadores para los programas del ámbito social en México. Ante el cambio de enfoque en la gestión pública, ahora basada en resultados, se han implementado distintas herramientas que han sido fundamentales en la transición de la APF. En la actualidad existe preocupación por saber cómo avanza la implementación de estas herramientas en los programas sociales. Con la consideración de esta interrogante, el CONEVAL realizó el Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales.



Con el objetivo de “hacer un primer análisis de la utilización de la MIR en México, conocer las ventajas para potenciar el uso de la herramienta y analizar las desventajas o retos presentes en la construcción de las MIR por parte de los operadores y evaluadores de los programas presupuestarios” el CONEVAL realizó el Primer Seminario de Monitoreo.<sup>6</sup> En este seminario, con la participación de expositores internacionales y ponentes nacionales, se plantearon las bondades de la MIR como un instrumento necesario para la planeación, seguimiento y evaluación de los programas presupuestarios, así como las complicaciones surgidas en su puesta en marcha.

Sin duda, el Primer Seminario sirvió de base para continuar la implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) con el fin de contribuir a la conformación de un sistema de indicadores en México. Los temas ahí abordados sirvieron para reunir información sobre las buenas prácticas, los logros en la institucionalización del monitoreo, la revisión de experiencias internacionales y la presentación de un diagnóstico de avances en la implementación.

Como un primer acercamiento a los alcances en la implantación de los indicadores, el Primer Seminario fue fundamental para seleccionar los temas y abordar su continuidad en los análisis realizados durante este Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales “Avances y retos en la construcción de indicadores en México”.

El objetivo de este Segundo Seminario fue evaluar cómo ha funcionado la implementación

---

<sup>6</sup> Véanse *Memorias del Primer Seminario de Monitoreo de los Programas Sociales*, op. cit.

de un Sistema de Monitoreo en México y qué se puede mejorar en términos de los sistemas de seguimiento con los que cuenta el país. Lo anterior con base en que actualmente todos los programas clasificados como sociales en el Inventario CONEVAL tienen indicadores y que uno de los retos más importantes en la materia es que los programas, debido a la dificultad que implica la medición de resultados y las restricciones presupuestales, se han centrado en la construcción de indicadores que miden el esfuerzo de las acciones públicas y pareciera que han hecho a un lado los indicadores de resultados. La APF se ha debatido entre dos extremos; por un lado busca que los indicadores sean factibles y medibles con la información disponible y por el otro desea tener indicadores ricos y profundos sobre los resultados que se intenta impactar. El primer extremo comprende la mayoría de los indicadores encaminados a la gestión, mientras que los segundos son indicadores destinados a la evaluación y los resultados. Si el mundo viviera en una utopía, es evidente que la mayoría de los indicadores entraría en el segundo caso, ya que así se pueden realizar evaluaciones de impacto e implementar indicadores de muy largo plazo. Sin embargo, en la práctica diferentes restricciones institucionales y presupuestales inhiben la existencia de los indicadores de resultados, por lo que se debe elegir el balance óptimo entre indicadores de resultados y de gestión, lo cual será una decisión trascendental para los programas.

Si los sistemas de información contrastan las acciones privadas en los mercados con aquellas realizadas en el sector público, se notará que, en cuanto a la primera, si un agente económico se equivoca, se da cuenta de forma muy rápida ya que el mercado le informa por distintos medios; desafortunadamente, esto no sucede en las políticas públicas. Por tanto, se debería sustituir el mercado creando sistemas de información explícitos que permitan saber a todos los involucrados, en términos del avance esperado, si van bien o van mal. En ese sentido, un aspecto que el sector público ha considerado incluir es el enfoque hacia resultados a través de indicadores que permitan evaluar las políticas públicas en su contexto actual y que consideren la mejora continua de dichas intervenciones. Sobre los indicadores que permiten medir y evaluar las políticas públicas, el CONEVAL cuenta con uno que considera la medición de la pobreza en México. Dicho indicador es utilizado para medir y evaluar políticas públicas a nivel macro, en vista de su relevancia actual en el contexto nacional. Este ejemplo de indicador es útil para mostrar la necesidad de la información y la importancia de contar con su medición.

En virtud de ello, el CONEVAL ha implementado una estrategia para impulsar el monitoreo de los programas que fue apoyada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Economía y Social (ILPES-CEPAL). Esta incluyó elementos de capacitación para las dependencias y entidades del Gobierno Federal, los estados de la República y otras instituciones para fortalecer la implementación de la gestión por resultados en la administración pública del país. De acuerdo con ello, desde el inicio de la implementación del monitoreo en México se han llevado a cabo cursos de capacitación en temas de marco lógico e indicadores, además de brindar asesoría a los programas sociales en la misma temática. Incluso, gran parte de los avances en materia de indicadores se mostraban comparando los resultados de las evaluaciones con las MIR de programas federales, en concreto, en la evaluación del cumplimiento de los elementos necesarios de 2012, donde 92 por ciento de

las MIR obtuvieron más de ochenta puntos de un total de cien.<sup>7</sup> Sin embargo, los avances registrados en el ámbito federal no siempre son iguales a nivel estatal porque aún se registra heterogeneidad en los avances y calidad técnica sobre el uso de las MIR y los indicadores para el control de la gestión pública en las diferentes entidades federativas. Así pues, la labor no ha terminado y persiste una gran necesidad de capacitación a funcionarios, en particular en estados y municipios que no han tenido este acceso.

En el Segundo Seminario se contó con la participación de representantes de las distintas secretarías de Estado mexicanas, así como de organismos internacionales como el Banco Mundial y el ILPES-CEPAL, entre otros. La dinámica del seminario fue contar con la exposición de ponentes distribuidos en seis diferentes mesas. Cada mesa tenía como objetivo principal resolver cuestiones básicas, tanto teóricas como prácticas, relacionadas con el monitoreo de programas sociales, de acuerdo con el cuadro 1.

Con base en las presentaciones, artículos y resúmenes de los participantes en cada una de las mesas, el CONEVAL compiló los interesantes puntos de vista de los autores para conformar estas *Memorias del Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales "Avances y retos en la construcción de indicadores en México"*.

---

<sup>7</sup> <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>. Cada dos años, el CONEVAL revisa las MIR de los programas y acciones sociales de la APF. Este análisis consiste en evaluar si los objetivos de los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR guardan una lógica causal y si los indicadores asociados a estos son claros, relevantes, monitoreables y adecuados.

**Cuadro 1**

<b>Mesa</b>	<b>Objetivo</b>
<p><b>Mesa 1.</b>  <b>Los indicadores de los programas sociales: bases instrumentales y retos a mediano plazo.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar la experiencia en la implementación de los indicadores de los programas sociales en México a partir del punto de vista de los actores encargados de impulsar esta iniciativa desde distintos enfoques, los principales obstáculos afrontados y los retos que permanecen para la consolidación de un sistema integral de indicadores de los programas sociales.</li> </ul>
<p><b>Mesa 2.</b>  <b>La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de las unidades de evaluación.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudiar la experiencia de las unidades de evaluación de las dependencias en la construcción de indicadores para sus programas sociales, los principales obstáculos afrontados y los retos que permanecen para la consolidación de un sistema integral de indicadores para el sector.</li> </ul>
<p><b>Mesa 3.</b>  <b>La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de los programas sociales.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examinar la experiencia desde los programas sociales en la construcción de sus indicadores, conocer los principales avances y obstáculos afrontados, así como los retos que aún existen para consolidar un sistema de indicadores del programa y del sector.</li> </ul>
<p><b>Mesa 4.</b>  <b>Enfoques de la práctica del uso de indicadores en México.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar las ventajas y desventajas de la construcción de los indicadores de los programas sociales en México desde el punto de vista de distintos investigadores que son o han sido usuarios de esa información, incluso desde el punto de vista del órgano de fiscalización mexicano, así como analizar los retos que presentan actualmente los indicadores y las acciones que se deban realizar para potenciar su uso.</li> </ul>
<p><b>Mesa 5.</b>  <b>Los sistemas de monitoreo. Teoría y práctica.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exponer los diferentes enfoques para la implementación de un sistema de monitoreo de desarrollo social, así como presentación y análisis de los retos en materia de monitoreo en otros países.</li> </ul>
<p><b>Mesa 6.</b>  <b>Experiencia de implementación y retos del monitoreo a nivel internacional.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentar la experiencia de operación de los sistemas de monitoreo en otros países, basada en los resultados que manejan las oficinas de planeación y monitoreo y evaluación, o que están a cargo de la información relacionada con el seguimiento y la evaluación de los programas, el presupuesto y la gestión por resultados. Exponer los desafíos internacionales en el monitoreo basado en resultados.</li> </ul>

# Los indicadores de los programas sociales: bases instrumentales y retos a mediano plazo

Uno de los retos fundamentales para las instituciones coordinadoras de la implementación de indicadores en los programas ha sido la conformación de un sistema de indicadores que permita la medición del alcance de los objetivos que se han trazado y que contribuya a la mejor toma de decisiones. Desde 2007 el CONEVAL comenzó un proceso que partió del diseño y la implementación de la normativa correspondiente, continuó con el acompañamiento y capacitación a los responsables de los programas para el mejoramiento de los indicadores a través de cursos y asesorías técnicas especializadas en indicadores a programas federales, hasta llegar a la aprobación de los indicadores, es decir, cuando los indicadores de cada programa cumplen ciertos criterios mínimos que proveen información relevante y significativa para la toma de decisiones.

Entre los avances en la implementación de indicadores y sistemas de monitoreo se encuentra el impulso a la gestión por resultados, en particular mediante la coordinación entre los actores involucrados y el uso de dichos indicadores y de las MIR en distintos esquemas de planeación, de evaluación, de transparencia y rendición de cuentas así como la implementación del Modelo Sintético de Desempeño coordinado por la SHCP. Sin embargo, de superarse de manera adecuada los retos fundamentales a 2014, en el mediano plazo hará que la APF tenga programas con mejor diseño y enfoque, así como mejores resultados. Una de las preocupaciones principales gira en torno a la calidad de los indicadores y en cómo estos deben perfeccionarse poco a poco mediante definiciones más acertadas, metodologías de construcción más confiables para favorecer su uso, además de retroalimentar las políticas públicas en distintas temáticas.



# CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)

**PONENTE: EDGAR A. MARTÍNEZ MENDOZA<sup>8</sup>**

El CONEVAL es la institución a cargo de coordinar la implementación del sistema de indicadores de los programas y acciones sociales. El objetivo es que exista información disponible relevante y significativa sobre el alcance de los objetivos trazados por los programas y que sean esenciales para la toma de decisiones, al mismo tiempo que se alcance un mejor enfoque de resultados de las políticas, programas y acciones sociales.

El CONEVAL ha realizado un conjunto de actividades que abarca la institucionalización del monitoreo, la capacitación a servidores públicos en diferentes temáticas sobre indicadores, los análisis de los indicadores para conocer su calidad y su sostenibilidad en el tiempo, entre otras más, y la implementación de una metodología que asegure que los indicadores de los programas sociales cuentan con las características mínimas que permitan proveer información relevante y significativa para la toma de decisiones.

## Resumen

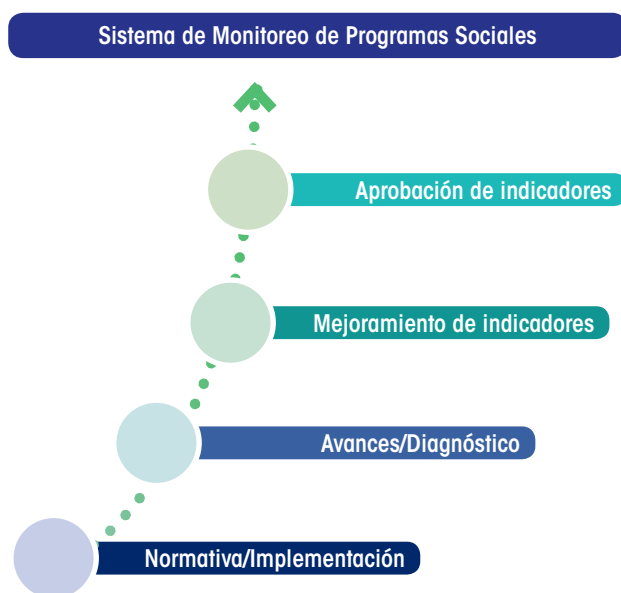
Desde su creación, el CONEVAL ha concentrado esfuerzos para conformar un Sistema de Monitoreo de los programas sociales en México con el objetivo de que exista información relevante y significativa sobre el alcance de los objetivos trazados por los programas y que sean esenciales para la toma de decisiones. Para lograr lo anterior, entre otros enfoques, se han desarrollado metodologías e instrumentos para facilitar la incidencia en la medición de resultados pretendidos por los programas. Entre otras herramientas y metodologías, el proceso de aprobación de indicadores ha logrado que en cada ejercicio fiscal se integre mayor número de indicadores con enfoque de resultados para dar seguimiento a los objetivos de las políticas públicas de desarrollo social y medir la contribución de los programas a dichos objetivos. La finalidad del proceso es contar con indicadores que cumplan con criterios mínimos, que sean útiles y, a su vez, que puedan ser incorporados en el Sistema de Monitoreo de programas sociales. El siguiente apartado resume cuáles han sido las etapas centrales a implementar, los principales obstáculos, los logros obtenidos y las oportunidades de mejora.

---

<sup>8</sup> Actual Director General Adjunto de Coordinación del CONEVAL.

## Estrategia de implementación

Figura 1. Pasos para la construcción del Sistema de Monitoreo



Fuente: CONEVAL.

Con el propósito de crear un Sistema de Monitoreo de programas sociales, el CONEVAL emprendió el diseño y la implementación de la normativa, que entre otros elementos incluyó lineamientos, guías y metodologías. El siguiente paso fue registrar los avances y plasmarlos en diagnósticos que reflejaran los avances en la construcción de la MIR y de sus indicadores. En las diferentes versiones de los diagnósticos realizados se evidencia que el diseño y los indicadores de los programas han experimentado numerosos cambios, lo cual ha frenado en algunos casos la medición de resultados. Por consiguiente, el mejoramiento de los indicadores se volvió necesario (figura 1).

Entre otras acciones que el CONEVAL ha realizado se encuentra la impartición tanto de capacitación y asesorías técnicas especializadas en indicadores a programas federales como cursos sobre la Metodología de Marco Lógico (MML). Lo anterior se hizo a la par que la implementación de un proceso de aprobación de indicadores. Este penúltimo peldaño es en donde hoy se encuentra la institución.

Al retomar los retos encontrados en el camino, el CONEVAL buscó sentar las bases institucionales para crear y mejorar los indicadores de cada programa. Algunos instrumentos normativos que dieron forma a los indicadores fueron los Lineamientos Generales de Evaluación de los Programas Federales,<sup>9</sup> la vinculación de las Reglas de Operación con las MIR,<sup>10</sup> así como las guías de elaboración de las MIR y los indicadores realizadas en conjunto con la SHCP.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Disponibles en: [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)

<sup>10</sup> Véase: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Vinculaci%C3%B3n%20MIR-ROP.pdf>

<sup>11</sup> Disponibles en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>



Los principales retos giran en torno a evitar que la norma se convierta en un trámite burocrático e impedir que los cambios normativos realizados obstaculicen la implementación de un enfoque hacia resultados.

Sobre los avances y acompañamiento en la creación y mejora de indicadores, el CONEVAL ha enfocado sus acciones en realizar capacitaciones conjuntas con la CEPAL consistentes en la impartición de cursos sobre la Metodología del Marco Lógico (MML) y de indicadores a programas federales con la participación de más de cuatro mil funcionarios. De igual manera, el Consejo ha impartido más de noventa asesorías técnicas especializadas en indicadores a programas federales a unos cuatrocientos funcionarios. Estas capacitaciones han complementado los instrumentos normativos que apoyan tanto la creación y mejoramiento de las MIR como el perfeccionamiento de los indicadores.

## Logros y retos en el inicio del Sistema de Monitoreo de programas sociales

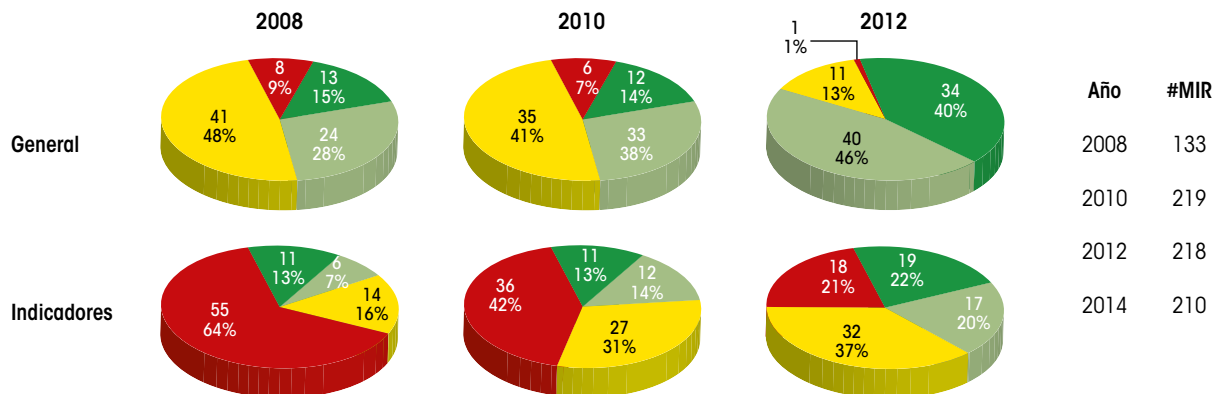
El reto que sobresale de las capacitaciones que imparte el CONEVAL es que se requiere un mayor involucramiento de las unidades de evaluación de cada dependencia, ya que son un pilar esencial al interior del sector para ayudar a impulsar las mediciones de los programas sociales. El reto es que este rol prioritario de las unidades de evaluación se incremente aún más y que permita mejorar la calidad de los indicadores. En relación con lo anterior y con el análisis que la institución efectúa a los programas sobre su evolución en la mejoría de los indicadores, a continuación se presenta la gráfica que patentiza un claro avance hacia el nivel medio de "calidad en los indicadores". En 2008 la mayoría aún incumplía los criterios mínimos sobre monitoreabilidad, claridad, relevancia y adecuación, mientras que en 2012 los indicadores transitaron hacia la semaforización amarilla, por lo que se concluye que parte de los indicadores ya cumple algunos estándares mínimos.

El inventario de programas sociales<sup>12</sup> incluye programas que atienden con mayor claridad el planteamiento de sus objetivos, lo que a su vez da idea del propósito por el cual fueron creados. Ahora bien, la transición y reto principal se refiere a la calidad de los indicadores y a cómo deben mejorar progresivamente. El proceso de madurez al que los programas alcanzarán dará claridad sobre su razón de ser al operador del programa. Es preciso que los programas atraviesen el periodo respectivo de madurez para que definan con mayor claridad cuáles son sus objetivos y, como consecuencia, avancen en las etapas de medición y de creación de indicadores.

---

<sup>12</sup> Véase <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

Gráfica 1. Comparativo de semaforización total de las MIR (86 programas)



Fuente: CONEVAL.

Uno de los instrumentos complementarios más útiles ha sido la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores, la cual forma parte del proceso de aprobación de indicadores y en la que participan los programas, las unidades de evaluación, la SHCP, la ASF y expertos temáticos y estadísticos para analizar la pertinencia de los indicadores de los programas. El objetivo principal de dichas mesas es mejorar las mediciones que ejecutan cada uno de los programas.

Si se contrasta la situación que había en 2008 y la que prevalecía en 2012, destaca que los programas han tenido avances significativos en términos de resultados ya que en la primera fecha había una gran cantidad de indicadores que no aportaban información directa del programa; en cambio, en el presente un porcentaje importante de los indicadores miden de forma puntual el aporte de cada uno de los programas en lo individual, así como a la solución de problemáticas sociales concretas.

Una de las ventajas de la implementación de este modelo es que los programas han tenido la facultad de definir sus indicadores y han facilitado su apropiación. El reto actual es que esta virtud se convierta en una fortaleza en la medida en que los programas transiten hacia la etapa de maduración y que los indicadores se transformen en mediciones específicas y concisas para cada uno. Actualmente en México se sigue el enfoque hacia resultados, construido con la colaboración de los operadores de cada programa, las unidades de evaluación, la SHCP y la ASF. Se ha generado información importante tanto en volumen como en calidad que ha sido utilizada para distintos propósitos, para decisiones sectoriales y presupuestales. Sin embargo, es importante continuar mejorando la calidad de los registros administrativos, ya que si se busca mejorar los indicadores es imprescindible que la calidad de los registros ayude a recabar una mayor cantidad de información útil. El reto es que el uso de la información se incremente en la toma de decisiones y que mejore la política pública nacional.

## Conclusiones

En el proceso de implementación del desarrollo de indicadores se cuenta con un proceso de mejora continua, el instrumento de Marco Lógico ha facilitado contar con objetivos concretos de cada programa, lo que ha permitido clarificar lo que cada uno de los programas busca atender así como contar con mediciones precisas. Actualmente se cuenta con un marco lógico influyente en la rendición de cuentas a tal grado que México ha sido el primer país en publicar todo el conjunto de marcos lógicos,<sup>13</sup> con lo que contribuye a la transparencia.

El diálogo con los distintos involucrados ha mejorado, ya que en un principio hablar sobre Marco Lógico y todo lo que esto implicaba era poco favorable a su implementación, pero ahora el lenguaje se ha homogeneizado y se ha desarrollado un marco de referencia de resultados.

En conclusión, el conjunto de acciones realizadas por el CONEVAL y los programas dará mayor solidez a los resultados que se busca alcanzar, lo que a su vez favorecerá la conformación del Sistema de Monitoreo de los programas sociales. Sobre los retos que empiezan a plantearse, uno de los más importantes es la utilización de toda la información generada. Se requiere seguir fomentando el uso de los indicadores para retroalimentar las políticas públicas en temas de planeación, monitoreo, evaluación, transparencia, rendición de cuentas y presupuesto de los programas sociales.

---

<sup>13</sup> <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>

# SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)

ROBERTO MORENO HERRERA<sup>14</sup>

## Resumen

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),<sup>15</sup> el cual ha contado con la participación del CONEVAL, ha permitido avanzar en la implementación de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), así como en el desempeño de los programas presupuestarios. En particular, hay avances significativos en cuanto al impulso a la gestión por resultados, principalmente por la coordinación entre los actores involucrados y por el uso de los indicadores y matrices en esquemas como el modelo sintético, el cual se explica más adelante; sin embargo, existen retos fundamentales que si se solventan adecuadamente, contribuirán a que la APF cuente con mejores programas y resultados.

## El Sistema de Monitoreo

La LFPRH ha permitido el avance paulatino hacia una adecuación del presupuesto que tiene como base y eje principal los resultados, como resultado de los incentivos para mejorar el desempeño de los programas presupuestarios y, en medida importante, de la creación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.<sup>16</sup>

Esta normativa establece, entre otras cosas, tres grandes objetivos: 1) la construcción e implementación de un Programa Anual de Evaluación, 2) la regulación de la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, y 3) la mejora de las políticas públicas a partir de las diversas evaluaciones realizadas. Con base en lo anterior, la MIR es en la actualidad la herramienta con la que se construye el sistema de seguimiento de indicadores tanto estratégicos como de gestión. Dicho de otro modo, es el instrumento base del sistema de seguimiento de indicadores que proporcionará información para la mejora de las políticas públicas y que utiliza también la información que se deriva de las evaluaciones, y con ello facilita una mejor toma de decisiones.

---

<sup>14</sup> En 2014 fue Director General Adjunto de Seguimiento e Información del Desempeño Presupuestario en la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>15</sup> Con base en la LFPRH se creó el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), el cual constituye un esfuerzo continuo que se ha caracterizado, con la participación de la SHCP, la SFP, el CONEVAL y las dependencias federales, por orientar a la APF hacia resultados.

<sup>16</sup> [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)

La evaluación del desempeño que busca la SHCP se hace con base en indicadores estratégicos y de gestión, al verificar el grado de cumplimiento que tengan los objetivos y las metas de cada programa.<sup>17</sup> Al día de hoy, en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 952 programas a nivel federal cuentan con una MIR, lo cual determina compromisos (por ejemplo, la vigilancia y el monitoreo) para las instancias que regulan y cuyo objetivo es la mejora de los programas y las políticas públicas.

En acciones coordinadas entre la SHCP, el CONEVAL y la Secretaría de la Función Pública (SFP) emprendieron, con base en el SED, estas funciones a través de revisiones, asesorías y comentarios cuya finalidad es que todos los elementos de la MIR cuenten con un estándar de calidad que les permita tener objetivos claros y precisos, así como indicadores que proporcionen información importante para los programas. Gracias a la LGDS y la LFPRH, hoy todos los programas deben medirse por medio de indicadores, por lo que se ha reforzado la MIR como una herramienta esencial para la evaluación de las políticas públicas del país.

## Avances en el Sistema de Monitoreo de la APF y la implementación del PbR

Se han identificado avances significativos sobre la ejecución del PbR y en la puesta en marcha del Sistema de Monitoreo de la APF a través del SED. Uno de estos avances ha sido la coordinación entre los involucrados. Gracias a la coordinación generada en 2014, los tres rectores (SHCP, CONEVAL y SFP) han realizado recomendaciones con una visión homogénea, lo que ha permitido una evolución más clara y evitado en gran medida las opiniones contrarias que pudieran confundir a los programas. Asimismo, destaca la publicación compartida de manuales sobre la MIR y de indicadores que permiten a los programas contar con información detallada y diáfana para mejorar sus objetivos e indicadores. Los avances han sido claros para los programas del ámbito social y no social, pero la coordinación con la cual se han manejado los primeros ha hecho que estos cuenten con un enfoque hacia resultados.

Por otro lado, en años recientes la SHCP ha implementado el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD); dicho instrumento de evaluación se caracteriza porque acopia la información de desempeño de los Programas Presupuestarios (Pp) de la APF. Uno de los principales propósitos que persigue es que las dependencias y entidades de la APF cuenten con elementos para la toma de decisiones en cuanto a la asignación presupuestaria basada en resultados.

En particular, el MSD es un modelo que evalúa los programas según una calificación que va de uno a cinco (siendo uno la calificación más baja) y recoge información acerca del ejercicio del gasto, las MIR, las evaluaciones externas, los aspectos susceptibles de mejora (ASM) y los padrones de programas gubernamentales. El resultado final de desempeño depende de las calificaciones individuales de cada apartado. En el caso concreto del apartado sobre la MIR, se examinan tres factores: en primer lugar, la calidad sobre el diseño de la Matriz; en el segundo, la variación de las metas y el presupuesto, y en el tercero, el cumplimiento a nivel de Propósito de las metas de los indicadores. Así pues, cada apartado con su respectiva calificación y ponderación permite condensar el desempeño de cada programa en un solo número.

---

<sup>17</sup> Con base en el artículo 110 de la LFPRH.

Además, la valoración que se realiza a las MIR posibilita conocer cuán efectivos han sido los programas respecto de sus resultados, así como en aspectos relacionados con la gestión, y facilita la determinación de posibles cambios específicos, además de informar si el programa cuenta con indicadores estratégicos y de gestión. Por otro lado, brinda insumos para analizar el establecimiento de metas, aspecto donde se conjunta la implementación del SED y el enfoque hacia resultados; el establecimiento de metas y su calibración otorga la opción de emitir recomendaciones y brindar un seguimiento con visión de largo plazo.

En cuanto a los programas sociales, hoy en día ya hay avances claros para mejorar el establecimiento de metas. Al respecto, el registro histórico que se obtenga sobre la generación y eventual calibración de metas permitirá dar cuenta sobre el alcance de los objetivos que tienen los programas y el avance que llevan sobre alguna problemática particular. Si bien el establecimiento de las metas reconoce implícitamente su constante calibración, el avance sobre los resultados esperados depende en gran medida del tipo de indicador y de su objetivo inicial. La calibración, por otra parte, también ayuda a los ajustes que el programa deba ir haciendo a sus tareas y procesos, y a medir sus avances en la solución de cierta problemática.

En contraste, algunos programas no sociales han tenido dificultades en el establecimiento de metas y la orientación hacia resultados. Dicha dificultad ha ocasionado que a veces los programas no sociales cuenten con metas "bajas o relajadas" para dar cumplimiento y de este modo no reportar metas negativas alcanzadas. Derivado de lo anterior, el reto actual está en incentivar a los programas a que se tracen metas adecuadas, factibles, claras y monitoreables que darán una historia donde se observará el desempeño de cada uno; es decir, que los programas, ya sea sociales o no, puedan establecer metas, calibrarlas y reportarlas con un enfoque hacia resultados.

## Retos del SED y el Sistema de Indicadores

Uno de los retos en relación con el SED y su vinculación con un futuro sistema de indicadores es que requiere que los programas incrementen gradualmente su desempeño. El cuadro 1 muestra que actualmente los Pp, en coordinación con el SED, deben realizar evaluaciones constantes para saber qué le hace falta al modelo para llegar a lo óptimo y/o a lo mejor posible. Si se analizan los resultados de 2013, se ve que alrededor de treinta y ocho por ciento de los Pp tienen un desempeño medio de acuerdo con las cinco variables o apartados expuestos, y que aún se requiere de mucho trabajo para que la mayoría de los programas alcancen un nivel medio alto o alto. Para afrontar este reto resulta fundamental la participación del SED para analizar qué hace falta para que se muevan de forma gradual los indicadores y metas de los programas hacia el escenario óptimo.

En cuanto a la meta que tiene la SHCP respecto del desempeño de los programas que se plantea para 2018, se tiene previsto que para ese año ochenta por ciento de los programas llegue a un nivel medio alto o alto; esto quiere decir que 11.16 y 5.04 por ciento de los programas con desempeño medio bajo y bajo se trasladarán hacia peldaños superiores de desempeño y, en la medida de lo posible, el 20 por ciento restante se concentrará en el nivel medio.

**Cuadro 1.** Desempeño de los Pp en el Modelo Sintético de Información de Desempeño 2011-2013 (porcentajes)

Desempeño	2011	2012	2013
Alto	0.00	14.90	15.75
Medio alto	9.00	25.22	29.87
Medio	29.10	36.25	38.18
Medio bajo	51.50	10.82	11.16
Bajo	10.40	12.81	5.04

Fuente: SHCP.

Otro reto que surge del análisis de los datos del modelo sintético es identificar cuál es la mejor manera de rendir cuentas ante los ASM, cómo lograr que las evaluaciones se usen para la mejora del programa presupuestario y cómo lograr obtener un padrón de beneficiarios con criterios homologados.

También, en particular, se encuentra la vinculación de la planeación nacional con el seguimiento y la evaluación. Antes de 2013 únicamente dos por ciento de los programas estaban vinculados con la planeación nacional. Por eso se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculado con indicadores que permiten establecer una planeación con base en resultados, lo que ayudará a enlazar de nuevo al SED. En este escenario, lo que faltaba era la homologación de los programas sectoriales; los lineamientos que actualmente tiene plasmados la SHCP, en los "Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios 2015" no solo instruyen a los programas sectoriales, sino que homologan las fechas de publicación.

El objetivo es que la planeación nacional se pueda vincular con los programas presupuestarios y que la evaluación también sea un insumo para el ajuste de estructuras programáticas y de los propios programas sectoriales. Esto significa que los ejecutores del gasto modifiquen su estructura programática para dar atención a los objetivos sectoriales con el objetivo de plasmar mejores indicadores de resultados y metas más relevantes. Hoy, los programas presupuestarios ya tienen MIR definidas que atienden a una política pública específica, pero el camino no ha sido fácil y por ahora los retos incluyen la coordinación entre el SED y la planeación nacional. Por último, uno de los retos más grandes es lograr que la estructura programática se ajuste para atender no solo lo que la evaluación determine sino lo que la planeación estratégica demanda.

# La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de las unidades de evaluación

**E**l Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, que en parte surge como respuesta a la demanda de un esquema transparente para dar seguimiento a la ejecución del gasto, ha conllevado efectos positivos para quienes participan en el diseño y operación de los programas. Desde su implementación, aparejada al uso de la MIR, ha contribuido a contar con un lenguaje homogéneo, al avance normativo, a la alineación de los diferentes programas a la planeación nacional y sectorial, a establecer objetivos claros y metas en los diferentes niveles de ejecución, y al avance en el diseño e incorporación de indicadores de resultados.

Desde la perspectiva de las unidades de evaluación, si bien es cierto que el avance ha sido significativo en lo que se refiere a la incorporación de indicadores para la medición de avances en el alcance de objetivos, existe consenso sobre las oportunidades de mejora, sobre todo respecto de la vinculación de los resultados obtenidos en las evaluaciones con el presupuesto asignado. Sin embargo, uno de los retos principales radica en la conformación de un sistema de indicadores que responda a las expectativas racionales de sus participantes, por lo que los esfuerzos en su diseño e implementación deben orientarse hacia la mejora del proceso de toma de decisiones de los distintos sectores, ya sea educativo, económico o social.





# SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

**PONENTE: ALEJANDRO ROSAS GUERRERO<sup>18</sup>**

## Resumen

Los programas de la Sedesol han madurado en los temas de medición con la ayuda de diversos instrumentos, entre ellos la MIR. Los indicadores cuentan con un seguimiento físico y analítico que permite detectar oportunidades de mejora sobre todo en la operación de cada programa. Si bien el avance ha sido significativo, a 2014 todavía enfrentaban varios retos, entre ellos la vinculación de los resultados obtenidos en las evaluaciones con el presupuesto asignado. Es decir, la falta de un mecanismo que vincule la información sobre las evaluaciones con las decisiones basadas en resultados y el enfoque hacia el presupuesto de la Sedesol.

## Antecedentes

La experiencia de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) de la Sedesol en materia de indicadores favoreció el proceso de maduración y consolidación del PbR y el SED. Sin embargo, a partir de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004, que mandata la creación del CONEVAL, se inicia un largo proceso en que se incorporan elementos de racionalidad, sistematización y ejecución en la política pública. Este enfoque de evaluación de la política de desarrollo social da inicio con la elección de un modelo específico, con la finalidad de contar con un modelo replicable, funcional y que adopta el esquema de la MIR basada en la MML.

En las primeras pruebas piloto, la MIR fungió como un instrumento de planeación y gestión interna capaz de presentar en forma clara y sintética los elementos esenciales de los programas presupuestarios. Se ha apreciado una notable maduración del instrumento en beneficio de los programas y también una institucionalización en esta "nueva" forma de hacer política pública.

## Diseño y seguimiento de los indicadores

En el caso de los programas a cargo de la Sedesol que incluyen un grado importante de calidad y de aprobación en los indicadores, 98 por ciento de su presupuesto se ejerce a través de la MIR. A continuación se presentan tres elementos importantes en el impulso a los indicadores de la nueva política pública de la Sedesol.

---

<sup>18</sup> Director General Adjunto de Monitoreo de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social.

Los lineamientos para el diseño y la construcción de los programas que emanan del Plan Nacional de Desarrollo alinean los indicadores sectoriales en el nivel de Fin de las MIR, lo que brinda un espacio para comprometer a los programas con ciertos resultados y con mediciones que tengan sentido. Es importante mencionar que los indicadores requieren sustentarse en estadísticas nacionales y externas a la dependencia. Por tanto, con base en los esfuerzos del CONEVAL y la SHCP, como primer elemento relevante ahora hay indicadores sectoriales cuyos medios de verificación son estadísticas nacionales como la ENIGH, la ENSANUT y la Encuesta Nacional de Seguridad Social, entre otras.

En cuanto al seguimiento de los indicadores, en la Sedesol se realizan dos procesos: uno analítico y otro físico. El seguimiento analítico es aquel que se realiza a través de la MIR, sobre indicadores de Fin y Propósito, pero sobre todo de Componentes y Actividades. El seguimiento físico se lleva a cabo en la mayoría de los programas de la Sedesol. Un área específica de seguimiento físico hace visitas de campo a todos los programas operados centralmente; esta se coordina con las delegaciones en los estados y periódicamente hace un seguimiento. Ambos procesos han servido para detectar con oportunidad focos rojos en la operación y reconocer el buen desempeño de los programas en momentos adecuados.

Un segundo gran bloque de la política social de nueva generación se desprende de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual faculta a la Sedesol de tener mayor control en la forma como se gastan los recursos del Ramo 33, en particular el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS). En este proceso se planteó la necesidad de construir indicadores estratégicos para esta iniciativa de política pública. En particular, la función del primero es invertir capital del FAIS en localidades con alto y muy alto rezago social. Este indicador encauza la inversión per cápita del país para que pase de una dispersión muy amplia a concentrarse sobre todo en localidades con alto y muy alto rezago social. Ha habido fuerte oposición por parte de las Unidades Responsables de la ejecución de los programas, principalmente a nivel municipal y estatal, ya que se dificulta la coordinación por la lejanía y por el empoderamiento de estos agentes económicos.

El tercer elemento es la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En fechas recientes se publicó el programa estratégico, el cual le da vida formal y estructura sus objetivos y medios en un documento coherente para la planeación y la evaluación. Con el programa estratégico se han diseñado también los indicadores correspondientes:

- Población en condición de pobreza extrema de alimentación.
- Porcentaje de personas en pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación.
- Personas en pobreza extrema con carencia de acceso a servicios de salud.
- Prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años.
- Tasa de crecimiento de la producción agroalimentaria.

En este tercer elemento los retos son distintos. Se detectan oportunidades de mejora en la coordinación; el desafío se centra sobre todo en tener una comunicación constante con otras dependencias y unidades de evaluación que cuentan con mandatos propios y ponerlos en sintonía. En primer lugar para que hablen un lenguaje homogéneo, para que trasciendan las visiones exclusivamente sectoriales y para que planteen temas de coordinación o de generación de sinergias.

A pesar de los avances en materia de evaluación y de monitoreo de la política pública, así como de la vinculación con la planeación, el problema fundamental es la elección del presupuesto. Hace falta definir, cuando menos en el caso de la Sedesol, una metodología clara para usar la información de desempeño; es decir, utilizar la información de las necesidades todavía pendientes por atender para asignar los recursos presupuestales con base en esa información. Una metodología que establezca ciertos umbrales, ciertos mecanismos de atracción de recursos, de cuantificación de necesidades, para que el presupuesto deje de ser una estructura programática inercial.

# SECRETARÍA DE ECONOMÍA

PONENTE: FERNANDO LÓPEZ PORTILLO TOSTADO<sup>19</sup>

## Resumen

En el caso de la Secretaría de Economía, contar con la obligación de tener indicadores de resultados le ha dado pauta para implementar mecanismos de monitoreo y evaluación. Entre estos mecanismos hay herramientas entre las que destacan la MIR y los informes de evaluaciones, ya sean internas o externas, entre otras. A pesar de contar con diversas herramientas, se han identificado algunas oportunidades de mejora en la implementación, seguimiento, articulación y comunicación de estos instrumentos. A continuación se reflexiona en general sobre el PbR, la evaluación y el monitoreo en México.

## Elementos de progreso y áreas de oportunidad

La Gestión basada en Resultados (GbR) es un modelo que surge como respuesta a la demanda de un sistema transparente para dar seguimiento a la ejecución del gasto. En este seguimiento destaca la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas por el gobierno, donde el PbR constituye uno de los elementos centrales. Se han obtenido avances en materia de indicadores en múltiples aspectos, como resultado de la conducción realizada por la SHCP, la SFP y la fundamental participación del CONEVAL. Entre los aspectos sobresalientes están los relativos al avance conceptual de los indicadores, al progreso en la normatividad y a la formación profesional alcanzada en los cuadros de la APF.

Un adelanto conceptual en torno al enfoque hacia resultados es que los indicadores son obligatorios, lo cual resulta fundamental en la APF, ya que al sector público siempre lo rige un precepto constitucional, legal o normativo. Es decir, contar con indicadores obligatorios es un gran logro en esta materia. La incorporación de los indicadores en la planeación del instrumento rector (el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018) y en los programas transversales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como el uso de los indicadores en las MIR, son fundamentales para implementar mecanismos adecuados de monitoreo y evaluación de los programas.

A partir de la elaboración del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 se identificaron las áreas responsables del cumplimiento de objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores establecidos, las cuales conforman las directrices de las políticas a cargo del Sector Economía. El seguimiento y monitoreo de los resultados del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 se implementó a partir de:

---

<sup>19</sup> Director General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía.

Doce indicadores estratégicos definidos en el Programa y su contribución a los indicadores definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

- Grado de cumplimiento de las estrategias y líneas de acción mediante indicadores y metas definidas para cada actividad.
- Seguimiento de las aportaciones del Sector Economía a diversos programas transversales, especiales y regionales.

La Unidad de Evaluación proporciona seguimiento a los resultados de los indicadores de desempeño de cada uno de los programas presupuestarios del Sector Economía por medio de distintos instrumentos, entre los que destacan: Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), informes oficiales del sector, matriz de responsabilidades a nivel de línea de acción del Programa de Desarrollo Innovador, informes de Cuenta Pública, informes de evaluación de la SFP, informes de evaluación de organizaciones civiles y resultados de las evaluaciones externas.

Cabe mencionar que tanto el seguimiento como la evaluación buscan la mejora de los indicadores y de las matrices, pero que su fin último es la mejora de los programas. Asimismo, avances importantes en el seguimiento de los resultados de los programas es la transparencia, que la información sea obligatoriamente pública y que se encuentre al alcance de cualquier ciudadano.

La Unidad de Evaluación de la Secretaría de Economía identificó diversas áreas de oportunidad con la finalidad de mejorar la orientación de los programas hacia resultados, entre las que se encuentran:

- Implementar cursos de capacitación dirigidos a los tomadores de decisiones en materia de PbR.
- Mejorar la articulación de la política pública con los programas utilizados para su atención.
- Concluir el proceso de revisión de todos los programas presupuestarios del Sector en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía.
- Mejorar la comunicación entre las Unidades Responsables y las coordinaciones de asesores.
- Posicionar a los indicadores como un instrumento relevante para la toma de decisiones.
- Continuar la mejora de los indicadores de los programas del Sector Economía para que cumplan los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL.

## Estrategias para la mejora de los indicadores

En la Secretaría de Economía se han impulsado cuatro estrategias para la mejora de los indicadores de los programas presupuestarios:

- 1) *Poner de relieve los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa de Desarrollo Innovador y los programas institucionales.* Se considera que la mejor manera de monitorear los avances y los resultados de un programa es mediante sus indicadores, los cuales deben reflejar el cumplimiento de las metas y, por tanto, de los objetivos. Se ha hecho hincapié en los indicadores de los programas vinculados de manera directa

o indirecta a los indicadores correspondientes a la Secretaría de Economía en el Plan Nacional de Desarrollo, a los del Programa de Desarrollo Innovador, así como a los programas institucionales.

- 2) *Diseñar indicadores que satisfagan los criterios mínimos establecidos por CONEVAL.* Se han realizado reuniones de capacitación y de orientación con las Unidades Responsables de los programas para producir indicadores que cumplan los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL. En dichas reuniones se ha subrayado la relevancia de contar con indicadores de resultados que den seguimiento al desempeño de los programas.
- 3) *Los indicadores tienen un papel fundamental en los informes oficiales.* En todos los informes oficiales se solicita a los programas que reporten sus avances en términos de indicadores; es decir, cada programa da a conocer los avances que tienen mediante los indicadores, además de las acciones y resultados más relevantes.
- 4) *Énfasis en el diseño de indicadores de resultados.* Aunque los indicadores de gestión también son importantes en la operación de un programa, se le ha dado mayor preponderancia al diseño de indicadores de resultados, porque son los que indican si lo que se realiza contribuye a resolver el problema de atención.

## Retos y conclusiones

A partir de la implementación del PbR se ha buscado mantener un enfoque, con apoyo adicional del proceso presupuestario, que asegure la congruencia entre objetivos, metas planeadas y resultados alcanzados. Un aspecto fundamental es la utilidad de la evaluación como instrumento de mejora de los programas. El instrumento reditúa al producir información de calidad para orientar la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la evaluación se convierte en un recurso básico para detectar problemas de diseño, operación y resultados.

Sin embargo, a pesar de la utilidad de las evaluaciones, las recomendaciones hoy no son consideradas de manera adecuada. Los aspectos susceptibles de mejora (ASM) presentan áreas de oportunidad, ya que estos no tienen la misma fuerza vinculatoria que, por ejemplo, las solicitudes de la Auditoría Superior de la Federación. En términos generales, la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Economía se enfrenta a los siguientes retos en cuanto a los indicadores y la evaluación:

- Los indicadores de las MIR presentan áreas de mejora.
- Insuficiente disponibilidad de estadísticas oficiales para sectores específicos que limitan la estimación de indicadores de resultados.
- Carencia de metodologías rigurosas para el establecimiento de metas, lo cual se refleja en sus niveles de cumplimiento.
- Las metodologías utilizadas para las evaluaciones externas no están diseñadas para programas de fomento productivo.
- Los ASM no son procesados adecuadamente para la mejora de los programas.
- Escasa regulación sobre los organismos intermedios de evaluación.
- Algunos programas consideran a las evaluaciones externas como una auditoría.

Por otro lado, es importante señalar que aún existe resistencia por parte de los responsables y operadores de los programas a ser evaluados, ya que no presentan una apropiación suficiente de sus indicadores. Asimismo, se percibe que los responsables de los programas están más enfocados en la operación que en los propios resultados de los programas. El grado de

involucramiento de los subsecretarios y los titulares de órganos y entidades presenta áreas de oportunidad, debido a que no son propiamente usuarios de los indicadores. Es importante que se involucren en el diseño de los indicadores de sus programas y que los utilicen en la toma de decisiones.

Por último, es necesario reconocer que las MIR son un importante instrumento de planeación; sin embargo, vale la pena reflexionar si este es el mejor mecanismo para todos los programas y no solo para los programas sociales. De igual forma, es importante preguntarse si las instancias globalizadoras y las unidades de evaluación están dando los resultados que se proponían. Estas mismas deberían estar sometidas a un proceso de evaluación, en razón de que la evaluación debe orientarse a la mejora de los programas y reflejarse en la mejora del nivel de vida de los mexicanos.

# SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

**PONENTE: ANA MARÍA LUZ ACEVES ESTRADA<sup>20</sup>**

## Resumen

El PbR y la implementación de las MIR han significado mejoras constantes en la gestión y operación de los programas. Entre estas está que con el paso del tiempo el número de indicadores ha disminuido y aumentado su calidad. Si bien el avance ha sido notable, varios aspectos aún son susceptibles de mejora, entre ellos perfeccionar los medios de verificación y la definición y cuantificación puntual de las poblaciones potenciales y objetivo. Otro aspecto importante es contar con un Sistema de Indicadores que permita conocer el avance puntual de cada programa en la resolución de la problemática identificada. Al respecto, la Secretaría de Educación Pública considera que dicho sistema debe contribuir a la mejora constante de los programas sociales y no quedarse en una mera recolección de cifras.

## Experiencia en el diseño e implementación de indicadores

La implementación del PbR ha tenido efectos positivos para quienes participan en el diseño y operación de los programas presupuestarios. Contribuyó a dotar de un lenguaje homogéneo, a la alineación de los diferentes programas presupuestarios a la planeación nacional y sectorial, a que en los diferentes niveles de ejecución se estableciera objetivos, metas y diseño de indicadores de resultados, así como a ubicar y definir con eficacia los recursos necesarios para cada programa.

La gestión del Sistema Educativo Nacional propició que en algunos ejercicios fiscales la cantidad de programas experimentara un aumento significativo. Entre 2008 y 2012 la cantidad de programas de la SEP aumentó 95 por ciento y en los años subsecuentes todos esos programas fueron incluidos en el Programa Anual de Evaluación para la valoración de su MIR. Con base en los resultados de las revisiones realizadas por CONEVAL se inició un análisis comparativo que abarcó veinticuatro matrices de indicadores, las cuales tuvieron una versión de MIR en 2008, 2010 y 2012. Una conclusión importante fue que el número de indicadores disminuyó veintiún por ciento desde 2008, lo que se tradujo en menos y mejores indicadores que dan seguimiento a la política social de la SEP.

Asimismo, de 2008 a 2013 se presentaron avances que dan cuenta del progreso de la SEP respecto del manejo de la Metodología de Marco Lógico (MML). El manejo de la metodología y de las matrices ha permitido que la SEP:

- Tenga un conjunto de indicadores ordenado que facilite el seguimiento de los compromi-

---

<sup>20</sup> Directora General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública.

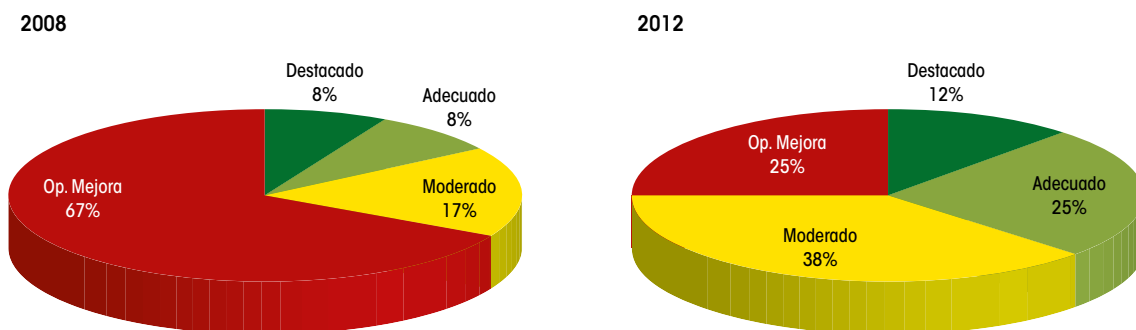


- sos en los diferentes niveles de gestión y resultados (propósito, componentes, actividades).
- Conozca los resultados de acuerdo con los recursos públicos ejercidos.
- Tome acuerdos mostrando de forma agregada los logros de un programa.
- Difunda los resultados obtenidos que mejoren la transparencia y la rendición de cuentas.

De acuerdo con una comparación entre las matrices de indicadores de 2008 y 2012 (gráfica 2), ha mejorado la valoración de las MIR debido a que poseen un diseño consistente tanto en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores de desempeño. En cuanto a la calidad de los indicadores, revela que se redujo el número de matrices con bajo nivel en el diseño de sus indicadores y mostró que los indicadores pasaron de 67 por ciento con oportunidades de mejora en 2008 a 25 por ciento en ese rubro para 2012.

Varios programas transitaron del semáforo rojo al naranja y amarillo. Pese a los avances identificados en la construcción de indicadores, queda resolver algunos problemas para mejorar la calidad de los mismos, entre ellos su falta de estabilidad, la existencia de pocos indicadores relevantes y medios de verificación poco confiables, además de dificultad para definir las poblaciones potenciales y el objetivo.

**Gráfica 2.** Comparativo de semaforización de los Indicadores de la SEP, 2008-2012



Fuente: CONEVAL.

## Uso principal y rumbo de los indicadores

Desde 2007 los programas presupuestarios de la SEP fueron sujetos a diferentes tipos de evaluaciones en las que se ha considerado, entre otros aspectos, la consistencia de su diseño y la relevancia de sus indicadores para monitorear su desempeño. De hecho, de 2007 a 2013 la SEP realizó 290 evaluaciones de sus diferentes programas incluidos en el Inventario Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL (cuadro 2).

Sin embargo, hasta 2013 aún no era posible afirmar que los indicadores construidos constituyeran un sistema que diera cuenta de los resultados de los programas en relación con el logro de su propósito a causa, principalmente, de un problema técnico en la formulación de indicadores, el cual se debe a la falta de claridad y precisión respecto de qué se mide y cómo se documenta.

Aun cuando se ha resuelto ese problema técnico, surgen otras preguntas en la formulación de indicadores: ¿los indicadores tienen un valor?, ¿qué y quién determina su valor? Si tienen

algún valor, ¿es posible comparar el valor de un indicador respecto de otros?; ¿podría hablarse de un sistema de indicadores?

Dar respuesta a estas preguntas ayudaría a identificar qué factores determinan el éxito o fracaso en la formulación e implementación de un sistema de indicadores.

**Cuadro 2.** Evaluaciones realizadas por la SEP entre 2007 y 2013

Evaluación	Año							Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2012	2013	
Diseño	1	5	8	1	11		1	27
Consistencia y resultados	28	1				35		64
Desempeño		35	38	36			41	150
Específica complementaria		7	3					10
Procesos					2	1		3
Impacto						1		1
Ficha de monitoreo							35	35
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>37</b>	<b>13</b>	<b>37</b>	<b>77</b>	<b>290</b>

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

## Retos principales

Es necesario conformar un sistema de indicadores que responda a las expectativas racionales de sus participantes, por lo que los esfuerzos en su diseño e implementación deben orientarse hacia la mejora del proceso de toma de decisiones en el sector educativo. La Secretaría de Educación Pública deberá fortalecer las acciones dirigidas a la sistematización y análisis de la información que se genera en los siguientes tres ambientes de indicadores:

- 1) Indicadores de Planeación-Programación y Presupuestación a través del modelo de PbR que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- 2) Indicadores macro del sector educativo, que generan en conjunto el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- 3) Indicadores generados al interior de las entidades federativas.

Al final, la suma de la información que producen los indicadores no debe estancarse en una mera colección de cifras; por el contrario, deberá contribuir a la mejora del proceso de toma de decisiones en el sector educativo. Entre los principales retos para construir el Sistema de Indicadores se encuentran los siguientes:

- Identificar las necesidades de información de los principales usuarios con el cometido de orientar su diseño hacia la toma de decisiones.
- Articular el conjunto de indicadores con la finalidad de mostrar resultados relevantes a nivel de Propósito.
- Encontrar cadenas causales de diversos tipos; en primera instancia se pueden identificar cadenas de indicadores de inicio (diseño), otra intermedia (implementación) y una final (resultados).
- Añadir información intersectorial en la construcción de un sistema de indicadores asociado al diseño, implementación y resultados de los programas, ya que no puede construirse solo con información de la SEP.
- Documentar las experiencias de aplicaciones en el diseño e implementación de sistemas de indicadores para el sector educativo.

# La experiencia y los retos en materia de indicadores desde la perspectiva de los programas sociales

**S**i se toma como referencia las experiencias de los programas a partir de la implementación de la MML, se considera que ha habido avances significativos en materia de indicadores que han permitido establecer mejoras en los instrumentos de medición y en la especificación de los objetivos. Asimismo, se ha avanzado en la incorporación de la cultura de la evaluación al diseño de los programas, en la sistematización de la información, la asociación de los resultados de los indicadores con la toma de decisiones, así como en la coordinación entre las áreas técnicas intra e interinstitucionales.



No obstante, para otros la construcción de la MIR es un proceso complejo, consecuencia tanto de la propia naturaleza de los programas como de la inexperiencia que prevalecía en el tema de la evaluación y medición por indicadores por parte de los operadores de los mismos. Ante ello, en los próximos años los responsables de los programas deberán hacer frente a varios retos, que abarcan desde la metodología hasta la capacitación de los operadores del programa. Algunos de ellos son la definición de la población potencial y el objetivo del programa, la vinculación de los indicadores y sus respectivos avances con el PbR, la construcción de las líneas base, la necesidad de contar con un análisis más puntual de la información que arrojan los indicadores de la MIR.

En la presente mesa se dan a conocer las experiencias y retos en materia de indicadores a los cuales se han enfrentado los programas a cargo de Agroasemex, el Programa 3x1 para Migrantes y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias de la Sedesol, y el programa Prosoff de la Secretaría de Economía, los cuales evidencian de forma clara los retos y problemáticas que surgen a raíz de la implementación de la MML, que incluyen la propia comprensión de la MML, la definición de la población objetivo, la definición de los objetivos orientados a resultados y la conformación de buenos indicadores que midan los resultados de los objetivos de los programas.

# AGROASEMEX, S.A.

**PONENTE: FRANCISCO ARRIAGA MARTÍNEZ<sup>21</sup>**

## Resumen

Los programas coordinados por Agroasemex muestran avances que han conducido a mejoras en los instrumentos de medición, entre ellas una especificación del árbol de problemas, un incremento en la recopilación de mejor información y en cambios en las reglas de operación (ROP). Sin embargo se han enfrentado a retos y problemáticas que comprenden la comprensión de la MML, la correcta definición de las poblaciones potencial y objetivo, así como la creación de bases de datos donde se corroboren los trámites de subsidios. Si bien estos han tenido diversos avances que han significado mejoras para el programa, todavía hace falta abordar una serie de retos adicionales, como la vinculación de los indicadores y sus respectivos avances con el PbR.

## Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario

Este programa data de 1963, cuando se implementó un esquema de subsidios a la prima del productor, y tiene por objetivo que los productores agropecuarios en posibilidad de pagar un seguro de tipo comercial también tengan la capacidad de pagar uno contra percances climatológicos o biológicos. Para ello, el programa emplea dos mecanismos de acción que permiten subsidiar a los productores. El primero es el subsidio a la prima, que va dirigido al productor agropecuario que está obligado a asegurarse porque las entidades donde solicita un crédito así lo requieren, mientras que el segundo impulsa el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención y protección de productores agropecuarios a nivel nacional ante los riesgos que enfrenta su actividad. Dado que Agroasemex opera a través de intermediarios, el programa presupuestario no tiene contacto con los beneficiarios del subsidio. Los aseguradores directos (fondos de aseguramiento y aseguradoras privadas) son los que reciben el recurso y a través de ellos llega el beneficiario.

La población objetivo del programa son todos los productores agropecuarios que, sin distinción alguna, contratan una prima de seguro. En la actualidad solo se tiene el número de productores agropecuarios beneficiarios del programa, pero se desconoce la magnitud del problema, es decir, la población objetivo. Sobre las características específicas del programa, Agroasemex pide que el productor que vaya a ser beneficiario primero pague la parte correspondiente de la prima y después solicite el pago por concepto de subsidio. Una vez hecho lo anterior, el programa libera el dinero para que el productor tenga cien por ciento de la prima. Un reto identificado es que el programa no tiene padrón de beneficiarios, ya que funciona bajo demanda. Los beneficiarios se suman conforme cada productor compre (contrate) el seguro, y después el asegurador directo lo solicite. Agroasemex paga el subsidio y en ese momento se convierten en beneficiarios del programa. Al inicio de cada ejercicio fiscal se comienza desde cero en el número de beneficiarios y conforme transcurre el tiempo crece su número.

---

<sup>21</sup> Director de Administración de Subsidios de Agroasemex.

## Problemáticas, avances y retos para el diseño y definición de los indicadores

A partir de la implementación de la MML como una nueva herramienta para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas que busca ante todo la orientación hacia resultados, los responsables de los programas a cargo de Agroasemex comenzaron a detectar una serie de problemáticas ligadas a la introducción y comprensión de esta nueva herramienta. A pesar de ello, gracias a la conceptualización de la MIR y su cometido de mejorar la lógica interna de los programas, se generaron externalidades positivas en cuanto al diseño y la definición de objetivos e indicadores orientados hacia resultados. No obstante, aún existen retos para los responsables de los programas, como disponer de información para construir buenos indicadores.

Sin duda alguna, la problemática más significativa que presentó el programa apunta al tema de la información. Como ya se señaló, Agroasemex funciona de acuerdo con la lógica de no mantener contacto directo con los beneficiarios, sino que opera a través de un intermediario que en este caso son las aseguradoras. Por tal motivo, estas últimas son las que conocen y concentran la información de los beneficiarios; sin embargo, lejos de enfocarse en cuestiones de interés para el programa como son el nivel económico, social y educativo de los beneficiarios, se dedican primordialmente a recabar información sobre tamaño de los predios, niveles de inversión, tipos de riesgos que las podrían afectar, etcétera; este tipo de información no es útil porque no refleja las características del cambio que se produce en los beneficiarios, lo que impide dar seguimiento al objetivo del programa.

Las principales problemáticas son:

- Entender la metodología de la MML: el primer problema al que se enfrentan la mayoría de los responsables de los programas es comprender la propia metodología, para después trasladarla a la práctica y aplicarla a la problemática concreta de los programas.
- Contar con información para la construcción de indicadores adecuados: al momento de la construcción de la MIR, los responsables de los programas se dieron cuenta de que la información con la que contaban era insuficiente e inadecuada para medir los resultados del programa, debido a que provenía de los intermediarios y no revelaba información sobre las condiciones de la población beneficiada.
- Crear bases de datos con la información sobre los trámites de solicitudes de subsidio.
- Apegarse a la lógica vertical respecto del resumen narrativo: en este caso había diferencias sobre la vinculación de cada uno de los objetivos de propósito con los objetivos sectoriales.
- Desconocer el nivel económico, social y educativo de los beneficiarios: el programa no tiene contacto directo con los beneficiarios sino a través de intermediarios, por lo que la información recabada de estos no es la que resulta de interés para el programa.
- Carecer de una definición sobre la población potencial y la población objetivo debido a que el programa funciona bajo demanda.
- Falta de presupuesto para generar información sobre la población objetivo.
- Inexistencia de coordinación interinstitucional o falta de acuerdo respecto de las recomendaciones en el diseño de la MIR del programa por parte de las instituciones, en particular entre la SHCP, el CONEVAL y la SFP, por lo que los programas no sabían cuáles recomendaciones atender.

Sobre los avances:

- Cambio en el objetivo de las ROP en los años 2010, 2011 y 2012 para apegarse a la lógica vertical y el resumen narrativo de Fin.
- Cambio en los formatos de solicitud de subsidio desde el año 2012 con la finalidad de contar con mejor información.
- Elaboración del árbol de problemas, estableciendo el objetivo principal del programa.
- La existencia de indicadores con metas que muestran una evolución positiva, lo que brinda información sobre el desempeño del programa.

**Figura 2.** Problemas en la definición de indicadores



Fuente: Agroasemex.

Los principales retos son los siguientes:

- *Suficiencia de información.* Es importante que al momento de desarrollar la MIR se sepa con qué tipo de información cuenta el programa para desarrollar indicadores con información ya sea interna o externa pero confiable.
- *Permanencia de los objetivos del programa.* El cambio constante en los objetivos del programa en los últimos tres años ha hecho que se modificaran los objetivos por distintas recomendaciones y eso ha inhibido la generación de información.
- *Uso de la información generada.* En un principio se pensaba utilizar la información generada sobre un PbR, pero no se ha logrado hacer de esta manera.

A pesar de todo, ha habido avances gracias a la MIR. Esta llevó al programa a incrementar la requisición de información desde 2012. Gracias al CONEVAL, Agroasemex fue al problema de raíz y formuló un árbol de problemas y un árbol de resultados para determinar de manera lógica el objetivo del programa. Se han modificado conceptos sobre la razón de ser del programa; por ejemplo, antes se especificaba que el propósito del programa era ofrecer el subsidio de la prima para aumentar la cobertura, pero ahora el programa de subsidio es para abaratar el costo de la prima al productor.

# SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

**PONENTE: JOSÉ RICARDO ANDRÉS PÉREZ SCHECHTEL<sup>22</sup>**

## Resumen

Para algunos programas la construcción de la MIR y de los indicadores ha sido un proceso complicado, consecuencia de la propia naturaleza compleja de los programas así como de la inexperiencia que se tenía en la evaluación y la medición por indicadores por parte de los operadores de los mismos y la falta de información. Una de las primeras problemáticas a las que se enfrentó el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias fue la definición de la población objetivo (PO) debido a la propia naturaleza del programa, puesto que antes del uso de la MIR no había criterios de selección de la PO; la definición de indicadores por parte del CONEVAL, como es el de la pobreza multidimensional y el de los demás programas, fueron elementos sustanciales que facilitaron su delimitación. Asimismo, se han logrado grandes progresos, como la incorporación de la cultura de la evaluación al diseño de los programas, la sistematización de la información y la asociación de los resultados de los indicadores a la toma de decisiones.

La reflexión principal giró en torno a la importancia de la coordinación entre las distintas áreas; el reconocimiento de que no debe haber un área especializada en la MIR o en los indicadores. Debe existir una responsabilidad por parte del programa para la construcción de la matriz y la identificación de los indicadores que miden sus avances, así como del reconocimiento de la naturaleza del MML y el PbR.

## Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Programa 3x1 para Migrantes: apoyos y características

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se concibió con la idea de atender los rezagos en los territorios donde no trabajaban las otras dependencias gubernamentales; es decir, aquellos territorios que por su naturaleza presentaban desventajas de crecimiento respecto del resto del país. Originalmente se determinaba qué territorios con índices de marginación se verían beneficiados por el programa.

Al incorporar la MML, el primer gran desafío fue definir la PO, es decir, qué características debía presentar la población que se beneficiaría de este programa; además, se definió al fin el tema del territorio: el programa atendería a las localidades donde el mercado no se había desarrollado o donde hubiera fallas de mercado, elementos que impactan sobremanera en las condiciones de vida de la población de esas localidades en su mayoría rurales, aisladas,

---

<sup>22</sup> Coordinador de los trabajos de planeación de las acciones de los programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes.



con población preponderantemente indígena y carente de infraestructura social comunitaria. Estos rubros concuerdan con la identificación que realiza el CONEVAL de los elementos que se incorporan a la definición de la pobreza multidimensional: las carencias por acceso a los servicios básicos y por calidad y espacios en la vivienda. Los principales tipos de apoyo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se observan en la figura 3.

El Programa 3x1 para Migrantes cuenta con la colaboración del Gobierno Federal, los gobiernos locales y los mexicanos que viven en el exterior para promover el desarrollo de sus comunidades de origen. El programa recoge las solicitudes que hacen los clubes organizados, sobre todo en Estados Unidos, para llevar a cabo obras en sus comunidades de origen, la cual puede estar asociada a servicios de infraestructura, urbanización, agua, electricidad, creación de escuelas, aulas, casas para la salud y asilos para ancianos, entre otros proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva. Una vez recibida la solicitud y se evalúa; en caso de ser aprobada, el programa entra en un esquema de coparticipación para cubrir una parte del proyecto. El club de migrantes aporta 25 por ciento, 25 por ciento el gobierno del estado, 25 por ciento el gobierno del municipio y el 25 por ciento restante la Federación. Los objetivos de este programa son contribuir al desarrollo de las localidades seleccionadas y potenciar la inversión de los migrantes para apoyar o contribuir al desarrollo de sus comunidades de origen.

**Figura 3.** Principales tipos de apoyo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

<b>Servicios Básicos de la vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estufas ecológicas</li> <li>• Obras de saneamiento (drenaje, alcantarillado, entre otros)</li> <li>• Energía eléctrica</li> <li>• Agua (entubada o captación)</li> </ul>
<b>Calidad y espacios de la vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio sanitario</li> <li>• Sustitución de pisos de tierra por pisos firmes</li> <li>• Reforzamiento de muros y techos</li> </ul>
<b>Infraestructura Social Básica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros públicos de cómputo con acceso a internet</li> <li>• Mejoramiento/creación de infraestructura educativa</li> <li>• Mejoramiento/creación de infraestructura de salud</li> <li>• Mejoramiento/creación de infraestructura deportiva</li> <li>• Rellenos sanitarios</li> <li>• Caminos rurales</li> </ul>
<b>Apoyos complementarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización comunitaria, capacitación y contraloría social; servicio social promovido por instituciones de educación superior</li> <li>• Estudios, investigaciones, levantamiento de información que contribuya a la mejor orientación de las inversiones del Programa, entre otras</li> </ul>
<b>Apoyos de emergencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones durante y después de una contingencia que ponga en riesgo a la población</li> </ul>

Fuente: Sedesol.

Dadas las ROP tanto del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias como del Programa 3x1 para Migrantes solo se cuenta con la información que se va a incorporar en la matriz hasta el segundo semestre del año. En cuanto al primero, si bien se conoce qué localidades cubren los criterios del programa gracias a la información que proporciona el INEGI, no se tiene registro de las características de los rezagos que presentan las comunidades que se pretende atender, información que solo se conocerá hasta la segunda mitad del año en ejercicio cuando se haya realizado un estudio, vivienda por vivienda, de las localidades objetivo de ese año. Respecto del Programa 3x1 para Migrantes, una vez realizadas las propuestas

por parte de los clubes de migrantes se determina el tipo de ayuda que brindará el programa ese año.

Aunado a esto, no se tiene certeza en cuanto a la participación en estos programas de otros actores, como los gobiernos estatales y municipales. Por ello, son variables los montos que destina el Gobierno Federal a los proyectos que apoya el programa, ya que podría ocurrir que los gobiernos locales no quieran o no puedan aportar recursos a los proyectos y que, para el caso del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, el Gobierno Federal tuviera que cubrir el costo total del proyecto, o en el caso del Programa 3x1 para Migrantes, hasta la mitad de costo del mismo. Estas consideraciones han llevado a contar con 63 indicadores para el caso del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y diecinueve para el Programa 3x1 para Migrantes, que responden a la apertura programática de ambos programas.

## Avances, obstáculos y retos

A pesar de las complicaciones que naturaleza intrínseca de los programas representó para la construcción de las respectivas MIR y de los mismos indicadores, se han logrado avances significativos que dan pie, también, a la identificación de los retos a los que aún se enfrentan los programas en el tema. Algunos de los principales avances han sido que se ha incorporado una cultura de medición por indicadores; se logró la sistematización y tratamiento de la información en el monitoreo y avance de los programas sociales, lo que impulsa el desarrollo de la política de medición por indicadores, y se pudo contar con mecanismos de coordinación entre las áreas técnicas intra e interinstitucionales, la cual se incorporó a los resultados que arrojan los indicadores en la toma de decisiones.

Por otro lado, se deberá hacer frente a nuevos retos que van desde el campo metodológico hasta el de la capacitación de los operadores del programa, para lo cual resulta conveniente la continua capacitación en la MML y, de ser posible, su ampliación. Entre los retos que se identificaron en su momento, cabe mencionar el avance en la construcción de las líneas base, así como la ampliación de los recursos humanos y financieros para obtener mejor información para el cálculo de indicadores, puesto que con la implementación de la MIR fue evidente que había información relevante que no se estaba midiendo; esta herramienta también nos mostró que no debe haber desfases muy amplios entre la obtención de la información y la temporalidad de los indicadores, es decir, el monitoreo debe ser permanente. Incluso se detectó la necesidad de implementar indicadores en las áreas operativas de campo, sobre todo cuando involucra a ejecutores de estados y municipios, lo que permitirá mejorar el monitoreo del programa.

Además, se detectó la necesidad de realizar un mejor análisis de la información que nos arrojan los indicadores de la MIR, lo que implica promover tanto la capacitación del personal del programa que conforma las fuentes de información como la estandarización para la recolección de información y de los sistemas de captación de la información. Por último, se detectó la necesidad de incorporar indicadores sobre la satisfacción del beneficiario que permitan dar un *proxy* de la calidad del programa y crear un tablero de control de indicadores de resultados que aporte información en tiempo real sobre el desempeño de los programas. Todos estos retos ayudarán a mejorar el monitoreo de los programas que se espera afrontar con éxito en los años venideros.

# SECRETARÍA DE ECONOMÍA

**PONENTE: CLAUDIA IVETTE GARCÍA ROMERO<sup>23</sup>**

## Resumen

El Programa para el Desarrollo de la Industria del Software y la Innovación (Prosoft) considera un nuevo enfoque con modelos paramétricos que permiten conocer y asignar recursos de mejor manera. Dichos modelos consideran aspectos como el impacto probable de los proyectos, así como temas de apropiabilidad, riesgo y cobertura. En consonancia, el Fondo Prosoft ha mejorado paulatinamente la asignación de recursos basados en los resultados esperados de las empresas que han apoyado. Si bien los avances han sido claros, todavía se identifican aspectos de mejora; por ejemplo, la necesidad de contar con un sistema de indicadores que mida de mejor manera los impactos en las empresas apoyadas.

El Prosoft presentó una experiencia en la cual, gracias a la ampliación del alcance de la MIR y el uso constante de las evaluaciones para medir indicadores de Fin, conformó un Sistema de Monitoreo que permite no solo dar seguimiento puntual a los avances de sus objetivos sino monitorear otros aspectos complementarios a la estructura básica del programa a través de indicadores que miden aspectos que contribuyen a proyectar una mejor asignación de recursos financieros y, con ello, ampliar sus posibilidades de conseguir mejores resultados.

## Programa para el Desarrollo de la Industria del Software y la Innovación (Prosoft)

Este programa de la Secretaría de Economía es una política pública que promueve al sector de Tecnologías de la Información (TI) en México y la innovación en los sectores estratégicos. El Prosoft considera que la adopción de TI por parte de las empresas es una de las formas más rápidas de incrementar su productividad y de prepararse para innovar por su alto valor agregado. En la actualidad, en que diversos servicios necesarios en una sociedad del conocimiento se encuentran soportados de manera importante en las TI, es importante que el país cuente con un sector de TI de clase mundial estrechamente integrado con los demás sectores económicos.

El PROSOFT considera estratégicos los sectores maduros (metal mecánico, textil-vestido y cuero-calzado, industria maderera y muebles, siderúrgico y de alimentos y bebidas.), dinámicos (automotriz y de autopartes, aeroespacial, eléctrico, electrónico y químico) y emergentes (biotecnología, farmacéutico, TI, industrias creativas y equipo y dispositivos médicos).

---

<sup>23</sup> Secretaria Técnica del Comité Intersectorial para la Innovación. Preside los trabajos del Fondo Sectorial de Innovación de la Secretaría de Economía y el Conacyt (FINNOVA), que busca mejorar el ecosistema de innovación del país.

## Motivación para apoyar al sector de TI

Por primera ocasión en México el Plan Nacional de Desarrollo incluye las TI en todos sus elementos y objetivos. También las identifica como base fundamental para cambiar y reducir las brechas en ciertos aspectos, así como para contar con un país más conectado y digital. Sobre el tema de evaluación e indicadores, el gran reto para el sector de las TI es que en la actualidad en el ámbito internacional sigue sin haber un acuerdo en cuanto a lo que comprende dicho sector. No hay consenso sobre algo que permita identificar las actividades económicas que pertenecen y/o se relacionan con la TI. Una de las principales razones por las cuales se apoya a este sector es porque la adopción de esta tecnología en las empresas es una de las formas más rápidas de incrementar la productividad y prepararse para la innovación; incluso puede convertirse en una fuente propia de competitividad.

El Fondo PROSOFT recibe proyectos que incluye todo el ecosistema, no solo de la oferta. En los últimos años ha ocurrido, entre otras cosas, que las tasas de crecimiento anual promedio han sido altas en relación con el valor del mercado, las exportaciones, las unidades económicas, los empleos en centros de desarrollo certificados y en gasto nacional en TI. Esto significa que es un sector dinámico pero al mismo tiempo es emergente en la economía. Con base en una evaluación de impacto contrafactual y cuasiexperimental realizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) se determinó que el programa PROSOFT tiene un impacto positivo e incide en las empresas porque aquellas que fueron apoyadas tienen veinticuatro por ciento más probabilidades de obtener una certificación internacional y de generar más empleos; además, estima entre 35 y 81 empleos más en las empresas apoyadas y que cuentan con cuatro veces más exportaciones. De igual manera, sobre la supervivencia de las StartUps, las empresas apoyadas con entre dos y cinco años de antigüedad tienen veintiséis por ciento más de probabilidades de sobrevivir que las empresas no apoyadas.

La misión del PROSOFT es contribuir a un sector de TI fuerte y global que incremente la productividad y capacidad para innovar de otros sectores con el objetivo de lograr un México próspero. La visión es que este país se distinga por ser un jugador global en materia de exportación, tener mayor escala de empresas y ventas, así como contar con talento de excelencia de fácil acceso, entre otras cosas. Se trazan como meta catorce elementos que servirán como parámetro para medir la situación del sector y a dónde pretende llegar el programa. A su vez, las metas citadas se incluyen en ocho estrategias que ayudarán a entender el marco de acción; en cada estrategia se plasmaron tres factores de éxito. ¿Cómo se puede operar en el muy corto plazo?

En las diversas experiencias para la mejora de procesos o la implementación de innovaciones en los programas es fundamental la participación, opinión y asesoría de agentes externos; en este caso, para acelerar el camino, el Banco Mundial apoyó a PROSOFT en 2007 para que diseñara un nuevo programa que complementara lo que ya se tenía. Una de estas experiencias fueron las iniciativas específicas, llamadas iniciativas nacionales. Gracias a lo anterior el presupuesto del Fondo se dividió en dos grandes bolsas: los recursos destinados a empresa por empresa y aquellos que se dirigen a grandes iniciativas. Ahora bien, para operar el programa con un sistema de indicadores de fondo está por una parte la MIR, con la que se conoce y estima la operación del día, la operación anual, y por la otra, se desarrollaron herramientas para medir la satisfacción del beneficiario. Por tanto, gracias al vínculo entre los responsables del programa y el Banco Mundial se mejoró la MIR y se amplió el sistema de indicadores. Asimismo, se han llevado a cabo las evaluaciones externas de impacto que dic-

ta el CONEVAL y otras adicionales que fondea el Banco Mundial para tener un mecanismo de evaluación *ad hoc* a las necesidades actuales.

## Alineación de Indicadores y retos principales

Las acciones del Fondo PROSOFT incluyen la potenciación de la inversión y la cobertura que llevan al cumplimiento del Propósito y componentes como el empleo mejorado y certificaciones organizacionales, entre otras. Lo anterior nos lleva a un sistema de indicadores en que se pueden medir los impactos en las empresas apoyadas. Aquí es cuando se realizan evaluaciones externas con un contrafactual atribuible al programa para medir si el programa está o no apoyando en realidad al sector en su crecimiento. Si se logra lo anterior, entonces hay un impacto en algunas de las metas planteadas en el largo plazo; en este nivel se cumple el Fin del programa. Entonces podremos hablar de un impacto en la productividad e innovación a nivel país. Luego de lo anterior PROSOFT podría contribuir a la capacidad para innovar y existiría una aportación al Índice Global de Competitividad. En otras palabras, PROSOFT amplió el alcance del MIR y usó evaluaciones para medir indicadores de Fin, incluso armó un sistema para complementar más la MIR al agregar indicadores y evaluaciones.

Los principales retos fueron:

- Establecer indicadores que midieran los efectos en otras industrias (*spillovers*).
- Integrar definiciones de clasificación industrial adecuados para la medición de servicios basados en el conocimiento.
- Tener evaluaciones de impacto cada vez más robustas con datos panel y encuestas propias que permitan analizar las características de este sector.
- Lograr una dependencia cada vez menor de los recursos fiscales y encontrar esquemas de financiamiento que orienten las necesidades del sector.

# Enfoques de la práctica del uso de indicadores en México

**A** ocho años de haber comenzado la implementación de los indicadores en México es necesario conocer, desde diferentes puntos de vista, el uso que se le otorga a estas herramientas de medición sobre el alcance de los objetivos de los programas del ámbito social. Desde un uso más frecuente para la realización de evaluaciones externas, su utilización en el rediseño de programas, en su planeación y en los procesos de fiscalización de desempeño, la MIR y sus indicadores se han convertido en fundamento de diversos procesos de la vida de los programas de desarrollo social.



Después de más de una década de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y de haber realizado cientos de evaluaciones a los programas sociales, surgen diversas preguntas sobre la incidencia de la evaluación en la mejora de los programas y la política pública, así como en el seguimiento de los programas. El proceso de selección de los indicadores de gestión y resultados, así como de sus medios de verificación, ha sido fundamental para implementar la verificación del cumplimiento de metas establecido en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y para la Evaluación Específica de Desempeño realizada por el CONEVAL.

No obstante el desarrollo del Sistema de Evaluación y Monitoreo en México en los diez años recientes, que ha proporcionado herramientas para recabar más y mejor información relativa a las problemáticas sociales, los programas y la política social, este tiene aún oportunidades de mejora sobre todo en materia de presupuestación. El principal desafío para fortalecer el uso de la MIR en la materia se resume en la siguiente pregunta: ¿qué acciones se deben realizar para potencializar el uso de la información proveniente de los indicadores? La respuesta sería vincular el presupuesto con la rendición de cuentas.

# INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

**PONENTE: GLORIA MARTHA RUBIO SOTO<sup>24</sup>**

## Resumen

La vinculación entre la MIR y la planeación de la política pública ha contribuido a mejorar paulatinamente los programas sociales en México. La vinculación ha evolucionado de ser una actividad *ad hoc* carente de un enfoque hacia el logro de resultados y la rendición de cuentas a un proceso guiado por una herramienta común para el análisis y definición del diseño de los programas, así como para el seguimiento y la evaluación. Si bien el avance se ha traducido en mejoras para los programas sociales, uno de los retos para consolidar la utilización de la MIR es impulsar el uso efectivo de las herramientas complementarias y las ya existentes para tener un enfoque orientado a resultados completo en el ciclo de la política pública, incluidos el árbol de problemas y el árbol de objetivos, el uso de evidencia rigurosa para dar seguimiento a los programas, la aplicación estratégica de los distintos tipos de evaluación y su retroalimentación.

## El uso de la MIR en la planeación

La MIR es una herramienta para verificar el cumplimiento de metas y el uso de esta información en el proceso presupuestario. Sin embargo, otro de los grandes aportes de la MIR consiste en su utilización en la planeación de la política pública, específicamente en el diseño de los programas y en la vinculación con los planes sectoriales. Para ilustrar lo anterior se puede comparar cómo era el diseño de los programas en 2004, previo a la introducción de la MML en la Sedesol, y cómo fue evolucionando hasta 2008, año en el que se institucionalizó la aplicación de la MIR (figura 4).

En 2004 era común encontrar al menos tres limitantes en el diseño de los programas de desarrollo social. En primer lugar, prevalecía la falta de claridad en el objetivo de los programas. Era difícil determinar cuál era el resultado esperado de los programas, ya que su propósito estaba formulado en términos muy ambiciosos y alejados de su impacto factible dado el alcance de sus acciones. Por ejemplo, era común encontrar que los programas tenían como objetivo reducir la pobreza, mejorar las condiciones de vida o fortalecer el capital social. Esta formulación de objetivos era tan vaga y pretensiosa que dificultaba enfocar las acciones y los recursos a resultados concretos, así como rendir cuentas sobre ellos.

---

<sup>24</sup> Colabora en una iniciativa de evaluación de la calidad de la información con el INEGI.

**Figura 4.** Cambios en el diseño de los programas de desarrollo social en el periodo 2004-2008

2004	2008
1 Falta de claridad en los objetivos del programa	1 Objetivos concretos orientados a resultados
2 Problemas de consistencia interna	2 Existencia de una herramienta para la revisión de la lógica interna
3 Desvinculación con los objetivos del Plan Sectorial	3 Ejercicio de agrupación de programas con objetivos similares y su vinculación con el PNDS

Fuente: Elaboración de la autora.

En segundo lugar, asociado al punto anterior, había deficiencias en la lógica interna de los programas. Había incongruencia entre los resultados esperados de los programas y su oferta de bienes y servicios a la población. En tercer lugar, la contribución de los programas al cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial carecía de solidez conceptual y operativa. Los objetivos, indicadores y metas a nivel de programa estaban, en el mejor de los casos, desvinculados de los esfuerzos propuestos a nivel sectorial.

En 2008 la planeación de la política pública de desarrollo social había evolucionado de ser una actividad *ad hoc* carente de un enfoque hacia el logro de resultados y la rendición de cuentas a un proceso guiado por una herramienta común, la MIR, para el análisis y definición del diseño de los programas, así como para su posterior seguimiento y evaluación. Entre los cambios observados se pueden apreciar programas de desarrollo social con objetivos más concretos y orientados hacia resultados que son alcanzables en el ámbito de sus acciones. Además, el uso de la MIR facilitó la adopción de un instrumento metodológico común entre los operadores de los programas, los encargados de la planeación y de la evaluación para la revisión de la lógica interna de los programas. La MIR fortaleció el proceso de discusión de las Reglas de Operación al hacer explícita la cadena lógica que conduce desde las actividades que realiza un programa para la entrega de ciertos bienes y servicios (Componentes) hasta el logro de resultados específicos (Propósito), teniendo en cuenta el objetivo sectorial (Fin) al que contribuye.

Aunque lo anterior podría parecer una ganancia menor, representó un cambio institucional revolucionario en la Secretaría de Desarrollo Social. El uso de la matriz propició la incorporación generalizada de este análisis, ya que antes de eso no se hacía una revisión sistemática de la lógica interna de los programas.

Otra contribución del uso de la MIR se materializó durante el ejercicio de planeación realizado para la preparación del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, a través de la vinculación de los objetivos sectoriales con los objetivos e indicadores de los programas. De esta manera se fortaleció la congruencia de la política pública no solo al interior de cada programa sino en el conjunto de la política de desarrollo social.



## Retos para el uso de la MIR en la planeación

El principal desafío para fortalecer el uso de la MIR en materia de planeación se resume desarrollando el enfoque orientado hacia resultados a lo largo de todo el ciclo de la política pública. Esto quiere decir que el énfasis en el logro de resultados debe promoverse no solamente en la etapa de seguimiento y evaluación para informar la asignación presupuestal sino durante todo el proceso de la política pública desde la identificación del problema o necesidad que se busca resolver y sus causas, la cuantificación de la población que está afectada por ese problema, el diseño de intervenciones con base en evidencia para atender las causas del problema, la congruencia entre la asignación de presupuesto y la cobertura y diseño del programa, y por último, la medición y retroalimentación de los resultados para asegurar que en efecto se está resolviendo el problema con el que se inició el ciclo.

Por lo anterior, a 2014 uno de los retos para consolidar el uso de la MIR en planeación es impulsar el uso efectivo de todo el conjunto de herramientas complementarias para tener un enfoque orientado hacia resultados completo en el ciclo de la política pública. En particular, así como se ha hecho una aplicación sistemática de la MIR en la administración pública, es necesario introducir otras herramientas complementarias –o fortalecer el uso actual de las existentes, incluidos el árbol de problemas y el árbol de objetivos, el uso de evidencia rigurosa para dar seguimiento a los programas, la aplicación estratégica de los distintos tipos de evaluación y su retroalimentación. Adicionalmente, se debe buscar un enfoque orientado hacia resultados no solo para cada programa sino también a nivel sectorial utilizando las herramientas correspondientes, donde la MIR es un gran aliado.

Un reto adicional, ligado a la introducción de estas herramientas complementarias, era romper la inercia en la formulación y asignación presupuestal de los programas. Es importante que la creación de nuevos programas, así como la decisión de continuar, expandir o eliminar los existentes, responda en forma efectiva a las necesidades vigentes de política pública y no solo sea una respuesta inercial. Si esta inercia no se rompe, la aplicación del enfoque orientado hacia resultados será incompleta y, en consecuencia, el uso de la MIR será limitado respecto de su potencial. Por último, un tercer reto, más concreto, consiste en hacer un uso sistemático de la MIR en la discusión de las reglas de operación. Es importante que el esfuerzo realizado al interior de las dependencias para formular programas que respondan a una necesidad vigente y claramente definida, con objetivos concretos, medibles y que tengan una lógica interna sólida, se retome y se potencie en las discusiones con la Secretaría de Hacienda para la aprobación de las reglas de operación.

## El uso de la MIR en el seguimiento y la evaluación de los programas

El uso de la MIR para el seguimiento y evaluación de los programas es, quizás, el área en que más se ha avanzado. El proceso de selección de los indicadores de gestión y resultados, así como de sus medios de verificación, ha sido fundamental para implementar la verificación del cumplimiento de metas establecido en el SED y para la Evaluación Específica de Desempeño realizada por el CONEVAL. Ambos procesos son de aplicación uniforme y periódica para toda la APF, lo que representa un avance importante en cuanto a la situación previa a la adopción de la MIR.

Adicionalmente, con base en la evolución de los programas de desarrollo social, entre 2004 y 2008 se identifican por lo menos tres grandes cambios (figura 5). Primero, antes de la implemen-

tación de la matriz una de las dificultades comunes al iniciar un proceso de evaluación era la falta de consenso entre los encargados de la planeación, operación y evaluación sobre cuál era el impacto esperado de cada programa. Como resultado, incluso distintas personas responsables de la operación de un mismo programa tenían propuestas diferentes sobre cómo medir el impacto de su intervención. Esta situación, además de evidenciar un factor de riesgo para el adecuado desempeño de los programas, entorpecía los esfuerzos de evaluación. Al introducir la MIR y promover su elaboración a través de un taller participativo entre los distintos actores clave, se logró alcanzar un acuerdo sobre el conjunto mínimo de indicadores para medir el desempeño de cada programa.

El segundo problema era que los indicadores reportados por los programas eran inadecuados para medir los resultados. La mayor parte de los indicadores utilizados apuntaba al número de beneficiarios y la entrega de apoyos, lo cual solo permitía evaluar la gestión de los programas pero no su impacto en la transformación de las condiciones de vida de las personas. La introducción de la matriz permitió distinguir entre distintos tipos de indicadores apropiados para medir tanto la gestión como los resultados.

**Figura 5.** Cambios en el seguimiento de los programas de desarrollo social en el periodo 2004-2008

2004	2008
1 Falta de consenso sobre los resultados esperados	1 Acuerdo inicial sobre qué resultados evaluar
2 Indicadores inadecuados para medir resultados	2 Indicadores más apropiados para cada nivel de la matriz
3 Multiplicidad de indicadores	3 Coordinación entre las distintas instancias globalizadoras

Fuente: Elaboración de la autora.

## Retos para el uso de la MIR en el seguimiento y la evaluación

El principal reto para el uso de la MIR en el seguimiento y la evaluación consistía en la escasa calidad de algunos indicadores en términos de relevancia y comparabilidad, sobre todo porque estos se ven limitados por la falta de información disponible o bien por la falta de intención de los operadores de los programas a medir mejor sus acciones. La relevancia se refiere a que tanto individualmente como en conjunto la medición de los indicadores de la MIR debe proporcionar información objetiva y suficiente sobre el desempeño de los programas a nivel de resultados y de gestión. En muchas ocasiones los indicadores de la MIR no son relevantes para la medición del desempeño por varias razones. La primera tiene que ver con la resistencia a seleccionar indicadores que de veras midan el logro de resultados de los programas por temor a evidenciar fallas en el diseño u operación del programa.

La segunda razón tiene que ver con la falta de información para medir y reportar el indicador deseado con la frecuencia requerida a un costo razonable. Por ejemplo, es probable que los indicadores a nivel de resultados requieran el levantamiento de encuestas especiales que demanden recursos adicionales y no se obtengan con la periodicidad deseada. Esto podría llevar a utilizar indicadores menos relevantes pero con información disponible con mayor frecuencia o a un costo menor.

La tercera razón puede obedecer a que se limite arbitrariamente el número de indicadores que se pueden incluir en la MIR, según planteó la SHCP en algún momento, lo que da por resultado una medición incompleta del desempeño. Si bien es necesario que el número de indicadores incluidos sea manejable, limitarlo a un solo indicador por nivel puede ocasionar que la MIR no sea una herramienta relevante para medir el desempeño de un programa.

En cuanto a la comparabilidad, es importante que una vez seleccionado un número razonable de indicadores relevantes que satisfagan las características de un buen indicador haya estabilidad en su medición. Si cada año se emplean indicadores diferentes, va a ser difícil su utilización para el seguimiento o evaluación porque será imposible hacer mediciones comparables en el tiempo. Lograr la comparabilidad de los indicadores en el tiempo puede ser difícil dado el número de actores participantes con opiniones diferentes en su revisión. Por consiguiente, es necesario llegar a un compromiso entre una MIR perfecta y una MIR razonablemente buena.

### Agenda futura para fortalecer el uso de la MIR

Un tema pendiente en la agenda para consolidar la gestión para resultados, en general, y el uso de la MIR, en particular, es la generación de información de calidad. Levantar encuestas especiales o aprovechar la información de las existentes para medir los resultados de un programa puede ser inviable en muchos casos por cuestiones técnicas o de costos. Por esta razón, existe un gran potencial en el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos de las dependencias y entidades. Hay algunas iniciativas incipientes a nivel estatal para la evaluación de la calidad de los registros administrativos vinculados con indicadores para medir el desempeño de programas gubernamentales, las cuales el CONEVAL podría retomar para impulsar la mejora de los registros administrativos de todos los programas sociales.

# AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF)

PONENTE: MARISELA MÁRQUEZ URIBE<sup>25</sup>

## Resumen

En el proceso de adaptación a las Matrices de Indicadores para Resultados por parte de todos los involucrados, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha logrado su inclusión en la revisión y la auditoría del desempeño de los programas de la APF. En específico, los programas sociales se han auditado en términos del desempeño que presentan; algunas de las recomendaciones realizadas por parte de la ASF se refieren a la mejora de ambas lógicas (vertical y horizontal), así como a la correcta alineación de los programas a la planeación nacional. A pesar de lo anterior, la ASF ha identificado casos donde, debido a la falta de vinculación del presupuesto con la rendición de cuentas y el desempeño de los programas, estos últimos no han podido identificar algunas problemáticas en la operación y entrega de los bienes y/o servicios que llevan a cabo. Para poder identificar aspectos relevantes de mejora hace falta una mayor vinculación entre el presupuesto y el desempeño de los programas.

## Inicios en la medición del desempeño

En 1975 México emprende sus primeros esfuerzos para medir el desempeño, veinticinco años más tarde que los países desarrollados. En el Ejercicio Fiscal 2008 se implementa la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, ocho años después de que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) iniciara las evaluaciones al desempeño. En el año 2000 la ASF recibió el mandato de realizar auditorías de desempeño (léase auditorías de resultados) para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores estratégicos y de gestión. De 2000 a 2008 la no obligatoriedad de realizar este tipo de auditorías fue un gran obstáculo para la fiscalización de los resultados de las políticas públicas e incluso provocó reacciones de rechazo a la evaluación de los resultados. La fiscalización de los resultados de las políticas públicas era un terreno peligroso y tenía muchos enemigos. A esta reacción se le llama *síndrome de la madrastra de Blanca Nieves*:

Había una vez una reina que quería permanecer bella toda su vida. Tenía un espejo mágico que monitoreaba a todas las damas del reino para conocer quién era la más hermosa. Ritualmente, al amanecer, la reina le preguntaba al espejo quién era la más bella. El espejo respondía, consuetudinariamente, que ella. Pero un día, la respuesta fue: "Tu hijastra, Blanca Nieves". La reina, furiosa, golpeó el espejo, lo rompió y mandó envenenar a su competidora Blanca Nieves.

---

<sup>25</sup> Directora General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social de la Auditoría Superior de la Federación.

Este síndrome consiste en resistirse a la fiscalización por resultados. Las auditorías de desempeño habían sido como el espejo de la reina. Quienes se inconformaron con la imagen que las auditorías les presentaban, reaccionaron en contra de los auditores y de la institución.

Durante los primeros ocho años de las auditorías de desempeño los entes auditados, como la madrastra de Blanca Nieves, intentaron romper el espejo con dos argumentos: 1) que la ASF se inmiscuía en los asuntos del Ejecutivo y 2) que se separaba del espíritu de la ley de solo auditar aquello que tenía que ver directamente con la gestión financiera. En el fondo lo que estaba a discusión era si la ASF podía realizar auditorías de desempeño para evaluar el cumplimiento de objetivos y metas.

Atento a todas estas controversias constitucionales, el Congreso de la Unión reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008. En el artículo 79, fracción I, de la CPEUM, se estableció que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: "Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales".

Existió un ambiente hostil y de oposición a la fiscalización por resultados, que las modificaciones constitucionales resolvieron a favor de la ASF y de la evaluación de los resultados de la acción gubernamental mediante el sistema de indicadores. Para evitar más controversias, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) determinó la obligatoriedad de revisar el cumplimiento de objetivos y metas. Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en su artículo 54 estableció que "La información presupuestaria y programática de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas", y en su artículo 72 mandató a la SHCP a dar "acceso a la ASF al sistema de información con el propósito de que pueda verificar los resultados obtenidos con los recursos federales".

## Las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) y la ASF

En el marco de este proceso de consolidación, a partir de 2008 la ASF ha trabajado con la SHCP, la SFP y el CONEVAL en la estructuración de la evaluación de resultados mediante indicadores estratégicos y de gestión. El artículo 77 de la LGDS mandata que el CONEVAL, antes de aprobar los indicadores de resultados y de gestión de los programas sociales, los someterá a la consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, para que emitan las recomendaciones que, en su caso, estimen pertinentes.

En una primera etapa, que abarcó del 10 de septiembre de 2010 al 14 de febrero de 2012, el CONEVAL remitió a la ASF la MIR de 173 programas sociales incluidos en cinco paquetes para su análisis y la emisión de la opinión procedente. Las 173 MIR fueron analizadas por la ASF dentro del marco de referencia.

Respecto del cumplimiento de la Metodología de Marco Lógico (MML) y las disposiciones del SED para el diseño de los indicadores contenidos en las 173 MIR revisadas, la ASF emitió

102 (59.0%) opiniones con salvedad, 65 negativas (37.6%) y seis (3.4%) limpias. En general, las recomendaciones de la ASF versaron sobre lo siguiente:

- Revisar que la lógica vertical permitiera verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz.
- Comprobar que en la lógica horizontal los indicadores permitan medir el cumplimiento del objetivo del programa.
- Identificar la alineación de la MIR de los programas presupuestarios con la planeación nacional.
- Asegurarse de que los indicadores fueran congruentes en lo que atañe a su nombre, objetivo, método de cálculo y definición.
- Corroborar que los indicadores incluyeran el universal, los referentes, las metas pertinentes y los demás elementos que marca la normativa.
- Observar si estaban incluidos los indicadores necesarios para medir los avances en el cumplimiento del objetivo del programa y el impacto de las acciones realizadas.
- Verificar la congruencia entre la población objetivo, establecida en la MIR, y la fijada en las reglas de operación.

Una vez que se revisaron las MIR, la ASF generó 173 informes, uno por cada MIR revisada, que se remitieron a la H. Cámara de Diputados, con copia al CONEVAL, con lo que se concluyó, en el ámbito de competencia de la ASF y dentro del marco legal de referencia, con el estudio de la totalidad de las MIR de los programas sociales remitidas por el Consejo. Asimismo, el análisis de las MIR forma parte de los elementos que se evalúan en las auditorías de desempeño y los resultados de las políticas públicas se basan fundamentalmente en los indicadores contenidos en estas. Para analizar el cumplimiento de los objetivos se revisan los indicadores estratégicos, y para evaluar los procesos, los indicadores de gestión.

Como ejemplo de un programa revisado por la ASF, la Sedesol diseñó en 2003 el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) para atender a las familias rurales en situación de pobreza que no consideraba el Programa Oportunidades, en particular las que vivían en localidades pequeñas de alta marginación. En la MIR del PAL se estableció el objetivo de "Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición". En 2010 y 2011, al no relacionar la MIR con la ejecución y la evaluación interna y externa, el PAL no reportó resultados en los principales documentos de rendición de cuentas que permitieran evaluar el cumplimiento de ese objetivo. Fue con los trabajos de auditoría de la ASF que se determinó que no se monitoreó la caducidad de los complementos alimenticios ni las acciones para el control eficaz de la entrega de los apoyos en especie, lo que propició que caducaran los complementos nutricionales y la leche fortificada; además, que no se entregaron los apoyos en especie a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, y no se cuantificó el total de niños menores de cinco años a los que se debió entregar apoyos en especie, los cuales constituían parte de la población objetivo.

Al ser cuestionada, la coordinación del programa manifestó que carecía de capacidad para detectar a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y garantizar que se tomaran los suplementos, que no disponía de una estructura organizacional para operar el PAL y que no contaba con un parámetro definido para precisar a la población objetivo ni para especificar claramente el grupo de atención.

Lo anterior corrobora que el proceso de presupuestación y la elaboración de la MIR no se están ligando con la ejecución de la política pública ni con la rendición de cuentas. Si hubiera habido vinculación entre la MIR y la rendición de cuentas, se habría hecho evidente dicho problema. En el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad General se establece la obligación para vincular los objetivos, metas e indicadores establecidos en el presupuesto con la rendición de cuentas mediante la Cuenta Pública. La gran tarea pendiente es: ¿qué acciones se deben realizar para potencializar el uso de la información proveniente de los indicadores? La respuesta sería: vincular el presupuesto con la rendición de cuentas.

# UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

PONENTE: GABRIELA PÉREZ YARAHUÁN<sup>26</sup>

## Resumen

Después de más de una década de la publicación de la LGDS y de haber realizado cientos de evaluaciones a los programas sociales, tanto externas como en colaboración con CONEVAL, surge interrogantes como ¿cuál ha sido la incidencia de la evaluación en la mejora de los programas y la política pública?; ¿cómo han cambiado los programas a partir de ser evaluados?; ¿ha habido mejoras?; ¿en qué aspectos?; ¿la forma de evaluación hoy es la adecuada para los objetivos que tenemos?, y ¿es posible evolucionar hacia mejores formas de evaluación?

Uno de los reclamos que tienen mayor resonancia en la sociedad civil y en los medios de comunicación es la realización de evaluaciones a estudiantes, docentes y programas educativos para medir su desempeño. Estas evaluaciones debieran proveer información suficiente para emprender mejoras en los instrumentos de política pública y combatir de manera efectiva la problemática existente. Sin embargo, a pesar de la realización de un gran número de evaluaciones de los programas gubernamentales, no queda claro si estos estudios inciden en la mejora de los instrumentos de política pública en materia de educación.

## Antecedentes

Las evaluaciones externas empezaron a proliferar en México a partir de 2001, cuando el Presupuesto de Egresos de la Federación hizo obligatoria la evaluación externa anual para todos los programas sujetos a reglas de operación (ROP). El antecedente inmediato de este cambio radical en materia de evaluación es el conjunto de evaluaciones que se llevaron a cabo del Programa PROGRESA-Oportunidades a partir de 1997 (Skoufias y McClafferty, 2001). De estos ejercicios surgió la idea de evaluar todos los programas sociales de manera externa.

Hasta ese momento las estimaciones en diversos indicadores de la población, tanto económicos como sociales, mostraban que la pobreza y la marginación eran problemáticas extendidas pese a los esfuerzos por conformar una política social en la década de 1980. La percepción era que las acciones de gobierno no habían sido efectivas para combatir diversos flagelos sociales. El propósito de la evaluación se complementó al pasar de su función inicialmente legitimadora a la idea de mejorar el desempeño de los programas y la política pública y de rendir cuentas. La idea de que la evaluación permitiría tener mayor transparencia, rendir cuentas y mejorar la política pública era atractiva para importantes grupos de la

---

<sup>26</sup> Profesora investigadora de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana desde 2003.



sociedad civil organizada. Estas aspiraciones se concretaron en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004.

Después de más de una década de la publicación de la LGDS y de haber realizado cientos de evaluaciones a los programas sociales, surge varias inquietudes: ¿cuál ha sido la incidencia de la evaluación en la mejora de los programas y la política pública?; ¿cómo han cambiado los programas a partir de ser evaluados?; ¿ha habido mejoras?; ¿en qué aspectos?; ¿la forma de evaluación hoy es adecuada para los objetivos que tenemos o si es posible evolucionar hacia mejores formas de evaluación?

Por tanto, aparte de la MIR, en esta investigación se aborda solo el efecto de las evaluaciones y no de la MIR o los indicadores de los programas, con énfasis en los programas de educación básica. Esto se debe a que la evidencia presentada en diagnósticos nacionales e internacionales muestra que la educación en México enfrenta importantes retos en materia de calidad y que prevalecen grandes desigualdades en la cobertura e infraestructura educativa. Uno de los reclamos que tienen más eco en la sociedad civil y en los medios de comunicación es la realización de evaluaciones de a estudiantes, docentes y programas educativos para medir su desempeño. Estas evaluaciones debieran proveer información suficiente para emprender mejoras en los instrumentos de política pública y combatir de manera efectiva la problemática existente. Sin embargo, a pesar de la realización de un gran número de evaluaciones de los programas gubernamentales, no queda claro si estos estudios contribuyen a la mejora de los instrumentos de política pública en materia de educación.

## El estudio de la utilización de la evaluación

En la evaluación existe una actividad permanente en torno al desarrollo de metodologías de medición, cuantitativas y cualitativas, como también una continua preocupación acerca del tema de la utilización. Diversas publicaciones especializadas (*Evaluation, American Journal of Evaluation* y *Evaluation and Program Planning*) despliegan con regularidad investigaciones interesantes sobre el desarrollo del significado de tal concepto y acerca de los factores que determinan la utilización. La tipología que más se ha difundido es la que contempla tres formas de utilización: instrumental, conceptual y simbólica (Levinton y Hughes, 1981).

La utilización de tipo *instrumental* significa que los hallazgos de la evaluación sirven para hacer cambios en el programa o la intervención evaluada (por ejemplo, replantear el objetivo, modificar los indicadores, modificar los criterios de selección de los beneficiarios). Este tipo de utilización también abarca los cambios en el presupuesto o la cobertura. La utilización *conceptual* se refiere al aprendizaje de las personas involucradas con el programa. En este caso la evaluación no se usa para hacer transformaciones al mismo, pero ayuda a los responsables y operadores a conocer más en detalle su diseño y objetivo. Este aprendizaje puede tener efectos en las formas de gestión y en la efectividad misma del programa. Cuando la evaluación se utiliza, funciona como un mecanismo para promover la continuidad o generar una visión positiva acerca de la intervención. A esta última se le denomina *utilización de tipo simbólico*.

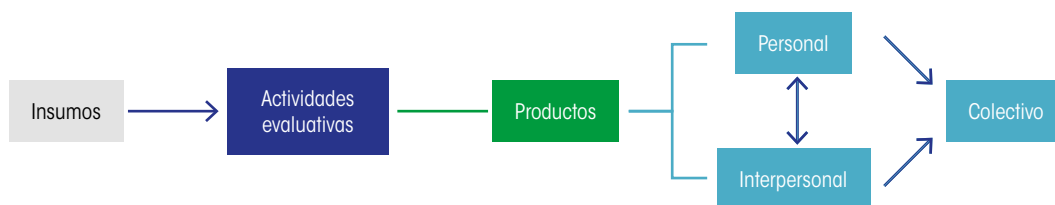
La adecuada comprensión del término *utilización* es importante para saber de cuántas formas es posible analizar la incidencia de las evaluaciones de los programas sociales. Lo que sigue es comprender qué variables o factores pueden afectar el uso que se le da a la evaluación. Es posible pensar en dos ámbitos de variables que afectan el uso: 1) el proceso

o implementación de la evaluación y 2) el contexto político y administrativo que rodea el proceso de evaluación (Cousins y Leithwood, 1986). En cuanto al proceso de evaluación, algunas características afectan el uso de la evaluación, como son su calidad, credibilidad y relevancia, así como la calidad de la comunicación, la importancia de los hallazgos y la oportunidad temporal de las recomendaciones.

En los estudios empíricos sobre el tema con frecuencia se ha encontrado que afectan su utilización la calidad de la evaluación y su relevancia, así como factores externos al proceso de evaluación, en particular la receptividad (Johnson *et al.*, 2009). Sin embargo, algunos autores creen necesario establecer un marco más general para la comprensión de los mecanismos de cambio. Se ha propuesto la formulación de teorías sobre utilización que vinculen tanto diversos tipos de utilización como diferentes niveles de análisis (individual, grupal o colectivo). Desde esta perspectiva, el cambio que genera una evaluación debe explicarse a partir de un mecanismo que afecta actitudes y acciones, y cuyo propósito primordial es generar un beneficio social (Mark y Henry, 2004).

Con la premisa de que es necesario comprender la utilización como un proceso de cambio y de influencia en varios niveles, la figura 6 toma como base el modelo de Mark y Henry (2004) para esquematizar este proceso.

Figura 6. Modelo de utilización



Fuente: Elaboración de la autora.

En este esquema se reconoce que el proceso de evaluación se lleva a cabo en un contexto particular que determina las características de los insumos de las actividades evaluativas (información, receptividad, competencias de evaluados, entre otras.). Los insumos para la evaluación se utilizan para llevar a cabo las actividades evaluativas (diseño de protocolos, recolección, sistematización y análisis de la información, etcétera.), con lo que se generan productos (reportes, documentos, reuniones.). La actividad evaluativa y los productos tienen influencia en lo personal (adquisición de conocimientos), y en la socialización en grupos (interpersonal) en ambientes determinados. De acuerdo con este esquema, el cambio puede lograrse a través de la modificación de actitudes y conductas en el ámbito colectivo.

Entendida así, la utilización instrumental de la evaluación no sucede de manera automática después de que se ha hecho una recomendación. La evaluación se lleva a cabo en contextos particulares que afectan las características de los insumos para llevarla a cabo. Para que la evaluación tenga influencia en el diseño e instrumentación de los programas es necesario que se lleve a cabo un mecanismo de aprendizaje, comprensión y socialización de los productos de la evaluación.

## La investigación sobre la utilización en los programas de educación básica

Para analizar la incidencia de la evaluación se seleccionó un conjunto de programas. Los criterios para hacer dicha selección fueron los siguientes: 1) que los programas contaran con ROP y evaluaciones anuales; 2) que el ámbito de los programas fuera educación básica; 3) que la vigencia de los programas debía estar claramente establecida, y 4) que se seleccionara un criterio por el cual se mediría la influencia de la evaluación en el cambio de los programas. La selección se basó en el Inventario de programas sociales de CONEVAL (CONEVAL, 2013).

La lista de los catorce programas seleccionados es la que sigue:

1. Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes.
2. Atención a la Demanda de Educación para Adultos.
3. Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural.
4. Programa Escuela de Calidad.
5. Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa.
6. Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.
7. Programa Nacional de Lectura.
8. Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria.
9. Programa de Escuelas de Tiempo Completo.
10. Programa Escuela Segura.
11. Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica.
12. Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena.
13. Habilidades Digitales para Todos.
14. Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio.

La lista incluyó programas vigentes en el Ejercicio Fiscal 2012, programas federales incluidos en el Ramo 11, Educación Pública, programas con clasificación S o U y programas dirigidos a la educación básica en particular. Para estos catorce programas se recabaron las ROP para cada año desde 2001, o a partir de que fueron emitidas, y hasta 2012. Así también se obtuvieron todas las evaluaciones externas que se realizaron de cada uno de los programas seleccionados para cada año.

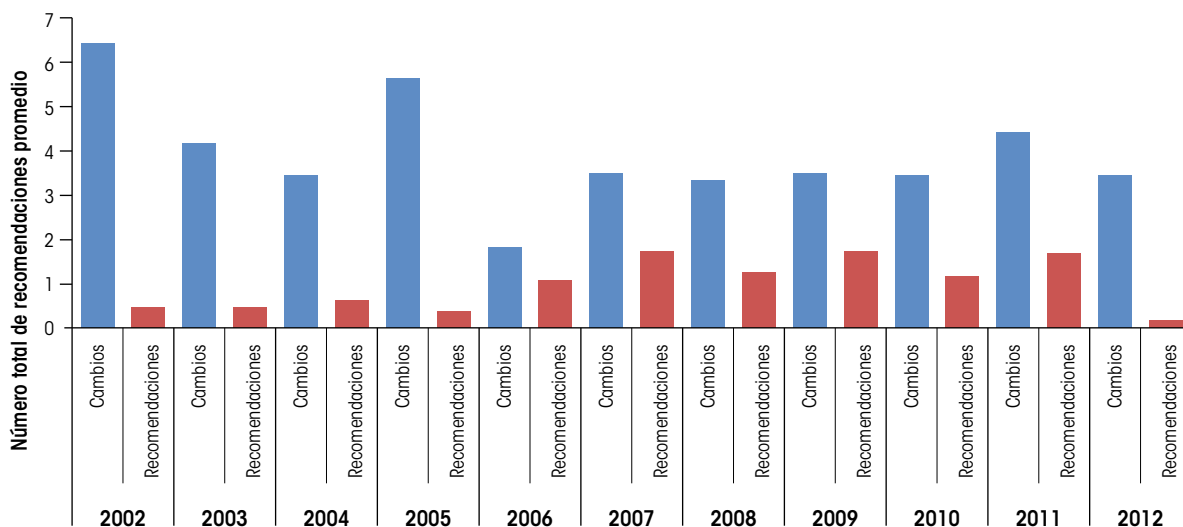
Para sistematizar la información integral de los catorce programas seleccionados, se procedió a realizar el análisis del contenido (GAO/PEMD, 1996). El objetivo era estudiar la vinculación entre los cambios en las ROP y las evaluaciones para identificar las formas de influencia de la actividad evaluativa. Para realizar el análisis de contenido se utilizaron las siguientes categorías: objetivo general, población objetivo, criterios de selección y tipo de beneficio. En el cuadro 3 se muestra la definición de cambio en cada una de las categorías de análisis.

Del análisis de contenido se obtuvieron dos productos relevantes para estudiar la influencia de la evaluación: 1) el desglose y narrativa de los cambios en las ROP y las recomendacio-

nes de las evaluaciones externas, y 2) la base de datos de cambios y recomendaciones (de acuerdo con cada categoría).

En la gráfica 1 se muestran datos interesantes como los cambios y recomendaciones totales entre 2002 y 2012.

**Gráfica 1.** Promedios anuales de cambios y recomendaciones, 2002-2012



De 2002 a 2005 se registró el mayor número de cambios en ROP promedio por programa, cifra que disminuyó en forma sustancial en 2006 para remontar en 2007; el promedio aumentó en 2011 y disminuyó de este nivel en 2012. En relación con las recomendaciones se evidencia una tendencia ascendente de 2002 a 2007, una reducción en 2008 y luego un comportamiento irregular.

Lo que interesa saber es si las recomendaciones de las evaluaciones y los cambios en las ROP tienen alguna relación, con base en el supuesto de que las evaluaciones sirven para modificar los programas en aspectos específicos de su desempeño, los cuales se encuentran establecidos en las ROP. El análisis realizado arrojó que la asociación entre cambios y recomendaciones es positiva (estadísticamente significativa) pero bastante baja para todas las categorías. Incluso si se consideran los rezagos temporales entre recomendaciones y cambios, la asociación sigue siendo muy reducida.

Algunos factores externos incluidos en el análisis son: antigüedad del programa, presupuesto, número de beneficiarios, año de elección y subsecuente del primer año de administración. De estos factores, solo el presupuesto y el año de elección parecieran asociarse al número de cambios observados, positivo para el caso del presupuesto y negativo para el año de elección.

El elemento más relevante en el análisis fue el tipo de evaluación realizada. Vale la pena mencionar que la evaluación de programas sociales en México sufrió una transformación sustancial desde la instauración del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en 2007, pues, además de medir la pobreza en México, el Consejo tiene la tarea de coordinar la evaluación de los programas sociales para mejorar sus resultados. Antes de su establecimiento, las evaluaciones eran contratadas directamente por las instancias

gubernamentales evaluadas, y su metodología y desarrollo presentaban una gran variabilidad. A este tipo de evaluaciones —anteriores a 2007, primer año de emisión de evaluaciones del CONEVAL— se les denomina, en términos genéricos, evaluaciones externas (EEx). Desde 2007 las evaluaciones coordinadas por el Consejo se realizan con base en metodologías homogéneas, llamadas evaluaciones de consistencia y resultados (ECR), aplicadas en 2007 y 2011, y evaluaciones específicas de desempeño (EED), realizadas en 2008, 2009, 2010 y 2012.

En el análisis realizado se observa que algunos tipos de evaluación generan más recomendaciones (EEx, ECR) que otras (EED), lo que aumenta, con independencia de otros factores de influencia, la probabilidad de que las evaluaciones se empleen para efectuar cambios. Además, a partir de información generada a través de una encuesta a funcionarios y entrevistas semiestructuradas pareciera haber elementos para afirmar que algunos tipos de evaluación, más que otros, fomentan el aprendizaje y la posibilidad de cambios mediante un involucramiento colectivo en el proceso.

Los principales resultados de la encuesta y las entrevistas citadas muestran que la percepción promedio otorgada a la claridad, pertinencia y relevancia de la información presentada en las evaluaciones es baja (entre 7.36 y 6.8 en una escala de 10). Sin embargo, más de sesenta y seis por ciento de los encuestados respondió que a partir de las evaluaciones ha modificado su percepción sobre el programa en cuestión. En cuanto a la generación de nuevas habilidades, luego del proceso de evaluación la calificación promedio otorgada es regular (7.06). De cada cien encuestados, 61 opinan que las EEx coordinadas por el CONEVAL sirven para cambiar las ROP. Sin embargo, cuando se les preguntó si consideran que los programas se actualizan en función de las recomendaciones de las evaluaciones, más la mitad contestó de manera negativa. Al preguntarles si las evaluaciones sirven para modificar actividades concretas, la calificación promedio fue baja (6.39). Entre las opiniones recabadas está la de quien considera que las cargas de trabajo por el proceso de evaluación se han incrementado de manera sustancial. Entre los factores que impiden la utilización de la evaluación sobresalen el contexto político y la calidad de la información. También son frecuentes los comentarios acerca de la desvinculación de la evaluación con las áreas de control interno, la falta de mecanismos para evaluar programas complejos y la enorme carga de trabajo que las evaluaciones representan para el personal responsable de los programas.

## Principales lecciones

El desarrollo del sistema de evaluación en México en los últimos diez años ha proporcionado herramientas para recabar más y mejor información sobre las problemáticas sociales, los programas y la política social. Existe también un cúmulo importante de análisis realizado sobre las acciones y programas del Gobierno Federal. Los avances han sido muchos en comparación con la situación que imperaba antes de 2005.

El camino hacia una política pública basada en evidencia tiene que pasar por la formulación de mecanismos de apropiación del conocimiento por los actores involucrados, conocimiento generado a partir de las evaluaciones. Es imperioso comprender el proceso por el cual la evaluación incorpora aprendizajes, genera cambios de actitud y conduce a cambios sustanciales que mejoran el desempeño de los programas. Esto, por fuerza, lleva a tener presente la necesidad de contar tanto con buenas metodologías de evaluación como con adecuados procesos de implementación de las evaluaciones.

# INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (INSP)

PONENTE: OCTAVIO GÓMEZ DANTÉS<sup>27</sup>

## Resumen

Si bien la experiencia presentada por la Secretaría de Salud no se concentra en el tema de los indicadores generados por las MIR de los programas, sí presenta una visión general en cuanto a la implementación y uso de las evaluaciones en el sector. La evaluación, en la experiencia de la Secretaría de Salud, empezó en 2001 con la creación de la Dirección General de Evaluación del Desempeño en esa dependencia. Se partió de la construcción de un marco de evaluación compuesto de tres elementos: 1) la evaluación de los servicios, 2) la evaluación de programas y 3) la evaluación de los sistemas nacionales y estatales de las instituciones de salud.

La *evaluación de los servicios* se realizó de manera interna a través de información proporcionada por el INEGI y de encuestas de satisfacción de los usuarios que realizó la misma Secretaría, y el seguimiento directo de otros elementos, como los recursos.

Por lo que se refiere a la *evaluación de programas*, se realizaron evaluaciones externas de tipo observacional y una evaluación de tipo experimental —esta última en conjunto con la Universidad de Harvard— que permitieron una identificación más puntual de los efectos que tenían los programas en sus beneficiarios.

En cuanto a los sistemas de salud, se realizaron evaluaciones comparativas entre los sistemas nacionales, estatales e institucionales de acuerdo con un marco conceptual propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual identifica tres objetivos básicos para los sistemas de salud: 1) mejorar las condiciones de salud de la población a la que atiende, 2) mejorar el nivel general de salud de la población y 3) mejorar la distribución de las condiciones de salud entre distintos grupos poblacionales. A esto se agregan dos objetivos adicionales: 1) garantizar un trato adecuado a los usuarios y 2) garantizar protección financiera en materia de salud. El objetivo general era mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del Sector Salud. En este apartado se presenta en detalle este proceso de consolidación del sistema de evaluación de la Secretaría de Salud,

## Marco de evaluación

En el Sector Salud la construcción de una cultura de la evaluación en la Secretaría se inició desde la administración del expresidente Vicente Fox. La primera parte se centró en acciones en materia de evaluación de servicios, de programas y de sistemas de salud. En 2001, con la

---

<sup>27</sup> Investigador del Instituto Nacional de Salud Pública.

creación de la Dirección General de Evaluación del Desempeño, se partió de la construcción de un marco de evaluación que estaba compuesto por tres componentes: 1) uno de evaluación de servicios, 2) uno de evaluación de programas y 3) uno de evaluación sobre los sistemas nacionales, estatales e institucionales de salud. En este marco de acción se manejaban evaluaciones a nivel micro, así como con un grado más agregado de información. El objetivo de la información generada era mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del Sector Salud. Se empleaban dos instrumentos en materia de evaluación de servicios: 1) el "Observatorio del Desempeño de las Unidades Ambulatorias" y 2) el "Observatorio del Desempeño de las Unidades Hospitalarias". En ambos casos se difundían informes periódicos.

## Evaluación de servicios, programas y el Seguro Popular

En materia de indicadores, para estos dos instrumentos (por ejemplo, en relación con la evaluación de hospitales públicos) se daba seguimiento anual a los recursos disponibles en el sector público y al tipo de servicios que se prestaban; sobre indicadores de seguridad, se daba seguimiento al porcentaje de unidades acreditadas, qué porcentaje de las unidades tenían contratos con disposición de desechos tóxicos y qué prevalencia de enfermedades nosocomiales había en los hospitales registrados. En materia de servicios, las dos publicaciones mencionadas eran los principales instrumentos que se pretendía tuvieran una periodicidad anual, mismos que se proponían dar seguimiento a las unidades ambulatorias, a las unidades hospitalarias de las instituciones públicas.

En cuanto a la evaluación de programas, se han realizado evaluaciones externas sobre los programas prioritarios, por ejemplo sobre el Seguro Popular. Hubo varias evaluaciones de dos tipos: observacionales y con diseño experimental. En el caso de las evaluaciones observacionales se utilizó, como mediciones basales, la información que arrojó una Encuesta Nacional de Evaluación llevada a cabo en 2002. Después se le dio seguimiento a algunos de esos indicadores utilizando mediciones posteriores que se generaron a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

La evaluación con un diseño experimental estuvo en manos de investigadores de la Universidad de Harvard con apoyo del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP); esta tuvo una medición basal y la idea original era que contara con mediciones de seguimiento en 2006 y 2008. El estudio se hizo usando conglomerados de salud mediante una encuesta en 38,000 hogares de siete entidades federativas. El propósito de dicha evaluación era verificar el impacto de la intervención en los hogares de familias mexicanas en condición de pobreza. En general la idea fue comparar hogares que recibían la intervención con aquellos que no se beneficiaban del programa. Puesto que este se implementaría a lo largo de ocho años consecutivos, la evaluación tuvo la facilidad de dar seguimiento a hogares que recibieron la intervención en fases iniciales del programa y a hogares que recibirían la intervención un tiempo después.

En concreto, el estudio empezó por identificar mil conglomerados de salud variados en siete estados de la República afiliados al Seguro Popular. Se define conglomerado de salud a la población adscrita a una unidad de atención ambulatoria. Para la pareación de dichos conglomerados se utilizaron alrededor de cincuenta variables socioeconómicas y demográficas. Seguido de manera aleatoria se seleccionaron cien conglomerados de salud en zonas donde se brindaba la intervención. Se asignaron cincuenta conglomerados a un grupo de tratamiento que recibió la intervención y cincuenta conglomerados a un grupo de control



que no recibiría la intervención en la primera fase. En cada conglomerado se efectuaron encuestas en 380 hogares; en total fueron 19,000 encuestas en el grupo de tratamiento y 19,000 encuestas en el grupo de control. Los resultados de la evaluación que tuvo una medición basal en 2005 y una de seguimiento en 2006 a efectos de poder justificar la continuación de la intervención dieron resultados positivos. Entre lo más relevante se identificó un incremento en la utilización de servicios de salud por parte de la población afiliada al Seguro Popular. Cabe destacar que uno de los hallazgos más importantes es que se pudo identificar una reducción estadísticamente significativa en los gastos catastróficos por motivos de salud en el grupo de tratamiento.

## Evaluación comparativa de sistemas de salud

Por último, se realizó una evaluación comparativa del desempeño de los sistemas de salud. En el año 2000 la OMS publicó el Informe Mundial de la Salud. En este se expuso un marco conceptual para la evaluación del desempeño de los sistemas de salud donde se identifican tres objetivos básicos para los sistemas de salud. Existía consenso en que su propósito fundamental era mejorar las condiciones de salud de la población a la que sirven, mejorar el nivel general de salud de las poblaciones, además de mejorar la distribución de las condiciones de salud entre los distintos grupos poblacionales. Lo novedoso de este marco conceptual es que se identificaron dos objetivos adicionales, además de mejorar las condiciones de salud: 1) garantizar un trato adecuado a los usuarios de los servicios de salud y 2) garantizar protección financiera en materia de salud. Esto último se refiere al hecho de que los sistemas de salud tienen que financiarse de manera que los usuarios de los servicios no deben empobrecerse en el momento de satisfacer sus necesidades de salud. De esta manera, con base en este marco conceptual se realizó una evaluación comparativa de los sistemas nacional, estatales e institucionales de salud utilizando indicadores de salud, indicadores de trato e indicadores de protección financiera.

Una de las fuentes de información empleadas fue el Sistema Nacional de Información en Salud. Entre 2000 y 2006 se aplicaron tres encuestas nacionales de satisfacción y trato; en cuanto al uso de indicadores de protección financiera, se recurrió a las encuestas que maneja el INEGI, que son las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares.

El marco conceptual de la OMS habla de siete dominios del trato adecuado. En estas encuestas se preguntaba respecto del grado de aprobación que esos siete dominios tenían en el proceso de recepción de la atención en unidades ambulatorias y hospitalarias, es decir, qué grado de aceptación tenía la dignidad, la comunicación con el paciente, el manejo confidencial de la información, la participación de los usuarios en la toma de decisiones relacionadas con los tratamientos, las condiciones que prevalecían en las unidades de atención, el acceso a las redes sociales en caso de hospitalización y la elección del proveedor. En estas encuestas y estudios se indicaba que, en 2002, 3.7 millones de hogares mexicanos incurrieron en gastos catastróficos y/o empobrecedores por motivos de salud. Se definen los *gastos catastróficos* como aquellos en materia de salud superiores a treinta por ciento del ingreso disponible, y el *ingreso disponible* se define como el ingreso total menos el gasto en alimentación. Por su parte, los gastos empobrecedores son aquellos que, sin importar su monto, empujan a una familia por debajo de la línea de pobreza cuando se utiliza un servicio de salud. En este caso se manejó el uso de la opinión pública como mecanismo de presión para influir y mejorar la toma de decisiones. La publicación y el uso de los medios de comunicación para diseminar la información probó ser de enorme utilidad.



## Apoyo a los esfuerzos de evaluación

Lo que permitió llevar a cabo dichas acciones han sido cinco elementos:

- La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en 2002 y después la Ley de Desarrollo Social en 2004, que obliga a la evaluación de los programas prioritarios.
- Un férreo compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación.
- Un apoyo institucional y financiero considerable.
- El desarrollo de habilidades técnicas.
- Vínculos estrechos con instituciones académicas o con instituciones consultoras con experiencia en evaluación.

Actualmente se hacen evaluaciones, en su mayoría externas, de los programas prioritarios y a estas se le asignan cantidades importantes de recursos.

# Los sistemas de monitoreo. Teoría y práctica

**P**ara la conformación de un sistema de monitoreo es sustancial conocer diversas teorías susceptibles de contribuir a colocar las bases para la implementación de mejores prácticas y la conceptualización de definiciones base. De acuerdo con los autores que participaron en esta mesa, en los inicios de la implementación de la Gestión basada en Resultados (GbR), la medición del desempeño se volvió en América Latina un fin por sí mismo, en lugar de ser una herramienta para conseguir los mejores resultados posibles de la acción gubernamental; en numerosos países, en vez de priorizar el mejoramiento de los resultados, los esfuerzos se centraron en cumplir mecánicamente las normas en tanto se descuidaban la utilidad de los programas y los recursos destinados a la solución de distintas problemáticas; es decir, se produjo una ruptura entre las mesas de toma de decisiones en el ciclo presupuestario y las fuentes de información y análisis de evidencia de resultados.

A través de la implementación de un sistema de monitoreo efectivo es posible conseguir mejores resultados de la acción del gobierno. En términos conceptuales, este consta de un conjunto de principios, prácticas institucionales y gerenciales, así como de técnicas y métodos, que permiten generar reportes continuos de desempeño de la gestión pública orientados a mejorar la asignación de recursos, la rendición de cuentas y las condiciones de bienestar.



# CONSULTOR EXTERNO

PONENTE: FERNANDO ROJAS HURTADO<sup>28</sup>

## Resumen

En los inicios de la implementación de la GbR la medición del desempeño se volvió un fin por sí mismo, en lugar de una herramienta para conseguir los mejores resultados posibles de la acción gubernamental. Esto obedeció, en gran medida, a la implantación forzosa de la GbR, lo cual provocó que la mayoría de los funcionarios involucrados en temas de desempeño se focalizaran en cumplir mecánicamente las normas sin cuestionar la utilidad de los programas y los recursos destinados a la solución de las distintas problemáticas. Habiendo identificado los riesgos y las implicaciones de esta implantación forzosa se logró diseñar mecanismos tanto preventivos como correctivos, todos enfocados principalmente en el análisis oportuno para la toma de decisiones de los gobiernos. Así es que esta nueva fase se ha caracterizado por la utilización, ajuste y refocalización de estas herramientas desarrolladas.

## Monitoreo y evaluación de resultados son instrumentos de gestión, no fines por sí mismos

El monitoreo y la evaluación (M&E) de *desempeño*, llamados también de *resultados* del gobierno, no comenzaron con la preocupación acerca de los resultados de la política social en los años noventa. Este enfoque de la gestión del gobierno tiene sus antecedentes remotos en las transformaciones de la organización empresarial a lo largo del siglo XX: de comportamientos regulados y estandarizados, la empresa pasó primero a la creatividad para elevar la eficiencia y de allí a la innovación para la satisfacción del cliente. Cuando se puso al cliente como centro y razón de ser de la organización, se hizo necesario medir el beneficio o resultado en las personas y en las firmas.<sup>29</sup> Muy pronto los cambios en los ejes de comportamiento de la organización privada fueron adoptados por el sector público. La medición del desempeño no era un fin por sí misma sino una herramienta para conseguir los mejores resultados posibles de la acción del gobierno.

Aunque la preferencia por la GbR ha sido indiscutible en las dos décadas recientes entre los países de ingresos altos y medios, el propósito central de mejorar los servicios del gobierno ha sido amenazado (imperceptiblemente y quizás inconscientemente) por dos usos alternativos de la medición de resultados: el uso de los resultados para imputar responsabilidad<sup>2</sup> y la medición y evaluación de resultados como fines por sí mismos, sujetos a reglas y procedimientos ajenos, o cuando menos indiferentes al mejoramiento de los programas y las políticas del gobierno.

<sup>28</sup> Docente e investigador temporal en universidades de Canadá, Colombia, Estados Unidos y Holanda, y consultor de gobiernos de América Latina, tanto nacionales como subnacionales.

<sup>29</sup> Cf. OCDE (2005). *Modernizing Government - The Way Forward*. París. También Elke Löffler (mayo de 2002). *Defining Quality in Public Administration*. Conferencia NISPAcee. Riga, Letonia.  
D. Osborne y T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York: Addison-Wesley.

Esta última orientación de los métodos e instrumentos de la gestión basada en resultados ha sido muy notoria en América Latina. El subcontinente latinoamericano ha tenido tradicionalmente una predilección injustificada por la regulación normativa del comportamiento de los gobiernos. Las unidades centrales de gobierno, tanto fiscales como de función pública, la aplicaron con toda su fuerza impositiva a los procedimientos y las etapas de implantación de la GbR que en la actualidad deben seguir las unidades que prestan servicios en forma directa en el nivel nacional y por los gobiernos subnacionales.

Cuando muchas voces de los países de la OCDE advirtieron el peligro del aprisionamiento de la GbR en casillas que amarraban la creatividad de los gobiernos, algunas naciones latinoamericanas y los principales organismos de cooperación regional se empeñaron en avanzar obstinadamente hacia la formalización. Beryl Radin, entre muchos otros teóricos y practicantes de la gestión gubernamental que han revisado en los últimos quince años los supuestos del enfoque hacia el desempeño, arguyó que con mucha frecuencia la evaluación confía en soluciones simplistas y uniformes (*one-size-fits-all solutions*) que no siempre son efectivas para las organizaciones dinámicas. Inspirada en un amplio rango de ideas que comprende las teorías de la inteligencia y los modos de pensamiento, los supuestos de las estadísticas y de la información, y la naturaleza del profesionalismo, Radin advirtió las complejidades ocultas de crear estándares para evaluar el desempeño. Ilustró estos problemas mediante la discusión de un amplio rango de áreas programáticas, incluidos esfuerzos en el campo de la salud y el programa educacional de Estados Unidos "No Child Left Behind". En su recorrido revisó los grandes desafíos de la gestión contemporánea, desde los estándares uniformes de la contabilidad gubernamental hasta las complicaciones de la fragmentación de poderes y las relaciones entre niveles de gobierno para asegurar los resultados prioritarios de gestión. Sus análisis, como los de muchos otros, concluyen con supuestos alternativos y lecciones valiosas para quienes desean acometer actividades de medición de resultados.<sup>30</sup>

El afán de implantar forzosamente la GbR tiene explicaciones lógicas, pero la modalidad con la cual se buscó implementarla resultó a menudo contraproducente: en lugar de priorizar el mejoramiento de los resultados, los funcionarios públicos se focalizaron en cumplir mecánicamente las normas, llenando artificialmente formularios de reportes de desempeño para evitar sanciones por no alcanzar los resultados formalmente comprometidos. Entre tanto, se descuidó la adecuación de la gestión de los servicios al nuevo enfoque hacia resultados. En América Latina avanzó sin mitigación hasta el punto de convertirse en una moda imparable.

## Costos y riesgos de convertir los instrumentos de medición del desempeño en objetivos por sí mismos y de imponer un rígido comportamiento reglado sobre la GbR

El enfoque herméticamente empaquetado, de manera uniforme y con instrumentos estandarizados para todos los sectores, todas las metas, todo el presupuesto y todas las unidades de gobierno, ha afectado en particular los usos de la información por desempeño.<sup>31</sup> Se produjo una ruptura entre las mesas de toma de decisiones (de planeación, presupuesto, ren-

<sup>30</sup> Cf. B. A. Radin (2006), *op. cit.* Esta síntesis se inspira en las reseñas sumarias que los especialistas han hecho del trabajo de Radin.

<sup>31</sup> Hoy por hoy, en los países miembros de la OCDE se acepta en general que la incorporación de la evidencia de resultados en los procesos de toma de decisiones es un rasgo esencial de la GbR. Véase, por ejemplo, Wouter van Doren (2010). *Performance Management in the Public Sector. Routledge Masters in Public Management.*

dición de cuentas) y las fuentes de información y análisis de evidencia de resultados.<sup>32</sup> Por esta razón, muchos gobiernos, académicos y voceros de la sociedad civil han comenzado a cuestionar la utilidad de los programas y los recursos destinados a apoyar la GbR. Algunos de los riesgos de una implementación rígida, estandarizada y microrregulada son:

- 1) Débil información de metas o resultados.
- 2) Baja calidad en los indicadores.
- 3) Débil alineación Plan-Organización-Programa.
- 4) Distorsión en el entendimiento de los alcances de "Programa".
- 5) Rigidez en la concepción de los programas que limita la creatividad para la producción de nuevos servicios.
- 6) La evaluación se volvió en un fin por sí misma; evaluar no para la corrección de las políticas públicas.

### El movimiento de corrección de la autonomía de los instrumentos posiciona la medición y el monitoreo como los instrumentos centrales de la GbR

Los tradicionales países de la OCDE han desarrollado en los últimos quince años mecanismos preventivos y correctivos de las desviaciones del objetivo de la GbR presentadas en la sección anterior. Esto los ha llevado a revisar la selección y priorización de metas de conformidad con las capacidades de gestión; a experimentar con instrumentos de ajuste y corrección oportuna de las trayectorias de implementación de los programas; a utilizar fuentes de información oportunas y costo-efectivas; a multiplicar los tipos y los momentos de evaluación, con énfasis en el análisis oportuno para la toma de decisiones de los gobiernos, y a escoger indicadores de resultados donde los gobiernos puedan agregar valor, esto es, donde la responsabilidad del gobierno consista en convocar muchos actores para conseguir el valor agregado esperado.

Hoy por hoy se han desdibujado las barreras entre M&E, hasta el punto que el llamado *monitoreo analítico*, que produce conclusiones oportunas sobre los factores que deben ser corregidos y las decisiones necesarias para redireccionar el camino de implementación de un programa, es tan o más pertinente y más empleado que las tradicionales modalidades de la evaluación *ex-post* de un programa. Además, se ha flexibilizado el concepto *programa* para permitir que el programa que se concibió en un principio sufra mutaciones acordes con las demandas reales de la trayectoria de implementación del programa.

Algunas de las principales vacunas preventivas o remedios curativos que se han introducido, sobre todo en los tradicionales países de la OCDE, para hacer de la medición, la evaluación y, en particular, el monitoreo, palancas de respaldo y orientación de los gestores de programas, manteniendo siempre la independencia técnica del organismo responsable de M&E son:

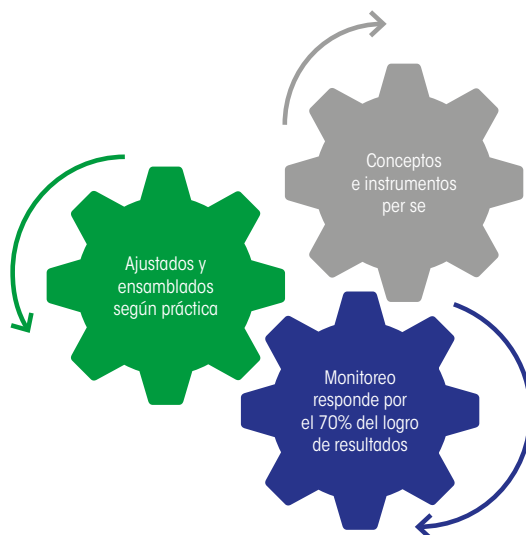
<sup>32</sup> Para una revisión de las prácticas de muchos países que han optado por focalizar estratégicamente la acción gubernamental en resultados e impactos, véase Perrin, Burst (enero de 2006). *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*. Publicación conjunta de The World Bank e IBM Center for the Business of Government (Managing for Performance and Results Series).

- Planeación estratégica colectiva (informada y compartida con las unidades de gobierno).
- Divulgación de compromisos prioritarios del gobierno.
- Identificación y análisis sobre los factores que pueden desviar la trayectoria, seguido de la corrección y ajuste de metas.
- Advertir las limitantes sobre el "Second Best Information" y recalcar que es mejor contar con información oportuna que con ninguna información.
- Realizar un análisis causal corrigiendo metas y/o indicadores.
- Los indicadores conectan la acción del gobierno con metas de beneficios en ciudadanos/familias/comunidad.
- Ampliación de medios de verificación para la creciente producción y utilización de micro-mediciones.
- Planeación estratégica para asegurar la alineación de los funcionarios en torno a metas estratégicas. Alineamiento de las personas y de la organización: hacer de la estrategia el trabajo de todos.
- Capacitación en gestión del riesgo.
- Mejoramiento y vigilancia externa de la calidad de los registros administrativos.
- Utilización del monitoreo analítico durante la vida del programa o proyecto.
- Vigilancia del balance entre el rigor en el control de calidad de la información y la adecuación de la presentación de la información al interés y la capacidad del destinatario.

## El nuevo balance: construyendo sobre los logros del pasado reciente

La vitalidad del movimiento en favor de la utilización de la información basada en el desempeño y el dinamismo creativo de quienes quieren asegurar que la intervención del Estado produzca valor público adicional da un segundo aire a la GbR. Esta nueva fase se caracteriza por la utilización de las herramientas desarrolladas en la primera fase, ahora ajustadas por las demandas de la práctica, y refocalizadas en poner oportunamente la evidencia de resultados en la mesa de las decisiones públicas.

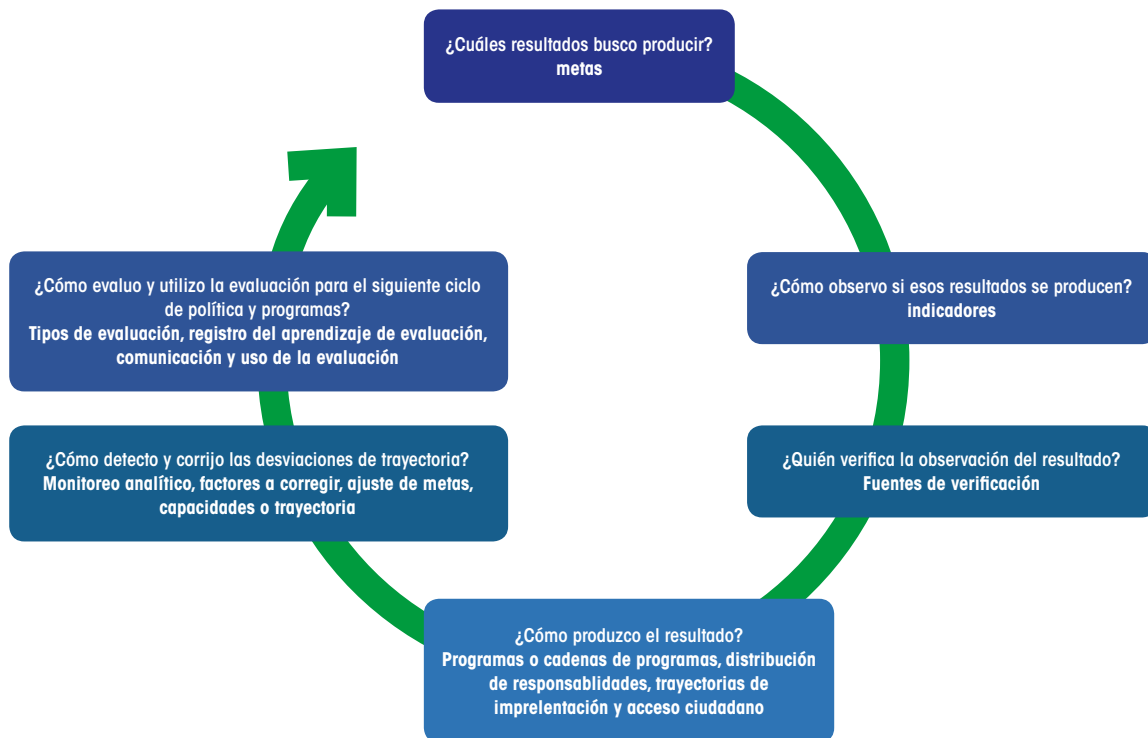
**Figura 7.** Hacia un balance de M&E según buenas prácticas y teoría de medición para la gestión.



Fuente: Elaboración del autor.

Para acelerar su implantación sería conveniente que los líderes de planeación, presupuesto, evaluación y ejecución de las dependencias, al igual que las universidades y los *think-tanks* independientes pensarán "por fuera de la caja" de la lógica de las herramientas tradicionales y de las regulaciones que hoy tienen los sistemas de M&E. Una forma de facilitar el ejercicio es volver a las preguntas originales de la GbR, tal como se ilustra en el diagrama siguiente:

**Figura 8.** Las preguntas que dan sentido a los instrumentos de GbR



Fuente: Elaboración del autor.

# BANCO MUNDIAL

PONENTE: ALEJANDRO MEDINA GIOPP<sup>33</sup>

## Resumen

La implementación de un sistema de monitoreo puede lograr la reducción del gasto a través de la mejora del rendimiento en la producción de bienes y entrega de servicios. Este consta de un conjunto de principios, prácticas institucionales y gerenciales, así como de técnicas y métodos, que permiten generar reportes continuos de desempeño de la gestión pública orientados a mejorar la asignación de recursos, la rendición de cuentas y las condiciones de bienestar. Este sistema, como se explica a continuación, tiene tres niveles: básico, intermedio y avanzado. En el primero de ellos, se consideran aspectos básicos como la planeación o los reportes sobre la producción institucional con que debe contar un joven sistema de monitoreo; en el nivel intermedio se incluyen elementos adicionales que verifican la conexión presupuestal o la conexión al sistema de inversión pública, hasta llegar al nivel avanzando, donde se añaden elementos como un sistema único de identificación de beneficiarios o la triangulación de los resultados obtenidos.

## Los sistemas nacionales de monitoreo: contexto

La utilidad de un sistema nacional de monitoreo depende de su integración explícita a una estrategia de gobierno para prevenir o hacer frente a crisis fiscales o de legitimidad. Si la administración pública recauda menos, vía tasas, derechos e impuestos, que su gasto, se crea un déficit fiscal. Cuando esto es recurrente y su magnitud rebasa ciertos límites, hay una crisis fiscal. Por otra parte, si hay baja cobertura y calidad de servicios públicos, además de evidencia de corrupción, déficit de legalidad y poca transparencia, entonces hay un déficit de legitimidad, que si es reiterado y se profundiza da lugar a una crisis.

Cuando hay recurrentes crisis fiscales, los gobiernos suelen recortar el gasto para aminorar la presión. El problema es que los criterios de ajuste no siempre son eficientes y estratégicos. Una conocida metáfora indica: "a veces se corta músculo y no grasa". Un sistema de monitoreo efectivo puede apoyar en la reducción del gasto por medio de la mejora del rendimiento en la producción y entrega de servicios, es decir, de ahorro por la vía de la eficiencia. Por otra parte, también puede ser una estrategia efectiva para monitorear y mejorar la calidad de los servicios públicos, maximizar la cobertura y potenciar los sistemas de control interno y rendición de cuentas.

Un sistema nacional de monitoreo tendrá más posibilidades de ser exitoso si en el país hubiera un programa de modernización de la gestión pública. Las recomendaciones de los sistemas nacionales de monitoreo apuntan a problemas institucionales y de gestión de las entidades y dependencias públicas, tales como lentitud del proceso de compras y contrataciones pú-

---

<sup>33</sup> Especialista Senior en Monitoreo y Evaluación del Banco Mundial con base en Washington, D.C.



blicas, limitación del número o falta de capacitación en empleados públicos, ausencia de normativas o reglamentaciones, alto grado de congestión de los procesos administrativos, etc. Si hay órganos rectores que lideren la modernización de la gestión pública, la posibilidad de que los sistemas de monitoreo se consoliden es mucho mayor, ya que tendrán entidades que podrían acompañar las mejoras requeridas. Los sistemas de monitoreo deben contribuir de manera significativa a generar consecuencias en la eficiencia, productividad y creación de valor público del gobierno, previniendo o atendiendo una crisis fiscal o de legitimidad.

## Los sistemas nacionales de monitoreo: conceptos

Sobre la base de la experiencia sobre diseño e implementación de diversos sistemas nacionales de monitoreo en América Latina y, en fechas recientes, en África y Asia, se presenta el proceso de construcción de una definición que intenta abordar sus elementos clave desde el punto de vista conceptual: un sistema de monitoreo de alcance nacional no es una técnica, un método o una mera función gerencial sino "... un conjunto integrado de principios, prácticas institucionales y gerenciales; y de técnicas y métodos...". Es un *conjunto integrado* porque las prácticas, técnicas y métodos se interrelacionan entre sí con una secuencia y sentido lógico orientados a lograr principios concretos.

Algunos principios lo identifican con claridad, por ejemplo:

- a) *Continuidad en la colecta de datos.* Hay un proceso regular de recolección de la información sobre la producción y entrega de bienes y/o servicios a los beneficiarios o usuarios.
- b) *Síntesis sobre desviaciones de la programación.* Estos sistemas muestran de forma ejecutiva si los avances regulares en producción y entrega de bienes y/o servicios corresponden a las metas, tiempo y calidad esperada.
- c) *Retroalimentación y recomendaciones sobre hallazgos.* La capacidad de interpretar las desviaciones de la programación, generar recomendaciones e impulsar el uso de la evidencia.

Si bien pueden identificarse otros principios, estos son los distintivos. Más allá de los principios, los sistemas nacionales de monitoreo realizan ciertas prácticas institucionales y gerenciales. Por ejemplo:

- a) *Informar al ciclo presupuestal.* La información colectada sobre el desempeño institucional, de programas y proyectos, las síntesis y recomendaciones derivadas del monitoreo deben notificarse de manera sistematizada a las autoridades presupuestales. Para lograrlo, es necesario sincronizar los tiempos de sistematización de información del desempeño con los de elaboración del proceso presupuestal.
- b) *Elaboración del ranking sobre el desempeño de programas e instituciones.* El uso del *ranking* sobre el grado de consecución de metas de instituciones y programas en reuniones de gabinete se ha constituido en una práctica frecuente.
- c) *Gestionar el uso de la evidencia.* Una práctica menos frecuente, pero indispensable, es la de establecer estrategias explícitas para que los hallazgos del monitoreo se traduzcan en recomendaciones pertinentes y viables económicamente.

Por último, los métodos y técnicas se asocian en forma directa a los principios y prácticas descritas. La variedad es muy amplia. Va desde técnicas y métodos de planificación, programación y presupuestación como los planes indicativos, el marco de gasto de mediano plazo

y el marco lógico, hasta otros propios del monitoreo como los sistemas de control de gestión, las técnicas de organización y métodos, así como las adaptaciones del cuadro de mando integral al sector público, entre otras técnicas orientadas a sistemas modernos de control interno basados en el método del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).<sup>34</sup>

Para continuar con la definición, se suma a continuación el siguiente elemento: "Es un conjunto integrado de principios, prácticas institucionales y gerenciales; y de técnicas y métodos que permiten generar reportes continuos del desempeño de la gestión pública...".

Reportes oportunos y adecuados del desempeño de la gestión pública son piezas clave de los sistemas de monitoreo. Sin embargo, estos suelen producir reportes orientados al desempeño de programas sin hacer mucho hincapié en los hallazgos, recomendaciones o gestión del uso de la evidencia. El desempeño de la gestión pública involucra no solo programas públicos sino también proyectos, instituciones y funcionarios públicos. El desempeño es una resultante de su interacción. Es usual encontrar programas buenos en instituciones malas o programas buenos ligados a proyectos ineficientes, o cualquier otra combinación que puede explicar los magros resultados de algunas intervenciones públicas.

Los sistemas de inversión pública utilizan sofisticados métodos de evaluación *ex ante* como el costo-beneficio y el costo-efectividad. Tienen experiencia importante también en el seguimiento a proyectos, información que debería ligarse a la del desempeño de los programas. Esto significa que, conceptualmente, el desempeño de la gestión pública va mucho más allá que el desempeño de los programas públicos. Por tanto, los reportes de desempeño deberían al menos incorporar las unidades de análisis señaladas.

Un tercer componente de la definición es que estos sistemas deben tener consecuencias: "Es un conjunto integrado de principios, prácticas institucionales y gerenciales; y de técnicas y métodos que permiten generar reportes continuos del desempeño de la gestión pública orientados a mejorar la asignación de recursos en el proceso presupuestal, la rendición de cuentas, y la gestión pública para contribuir a la mejora de las condiciones de bienestar".

Se busca lograr consecuencias de tres tipos:

- 1) *Informar el presupuesto.* Estos sistemas de monitoreo deben informar el proceso de asignación/reasignación presupuestal con información confiable y oportuna del desempeño de la gestión pública que permita a la autoridad presupuestal aplicar los incentivos definidos.
- 2) *Ayudar a los programas a mejorar su gestión.* Los hallazgos del monitoreo deben permitir ajustes en el diseño y la gestión de los programas.
- 3) *Mejorar la rendición de cuentas.* Los hallazgos del monitoreo deben entregarse en formatos predefinidos de acuerdo con el tipo de usuarios y medios de difusión a utilizar. Debe contar con una clara política respecto de su disseminación.

Una última consideración sobre el alcance del sistema nacional de monitoreo en relación con el de evaluación apunta a sus diferentes énfasis. La evaluación se focaliza en la eva-

---

<sup>34</sup> Enfoque de control interno creado por la COSSO frente a reportes financieros fraudulentos en Estados Unidos en 1985.

luación de políticas y programas, mientras que el alcance del monitoreo es de programas, pero también institucional, de proyectos y funcionarios públicos. Por otra parte, la evaluación realiza evaluaciones coyunturales o episódicas, en tanto que la actividad del monitoreo es continua. Si bien cada vez hay más evaluaciones de políticas y programas de corte cualitativo, el énfasis es cuantitativo. En el monitoreo hay un equilibrio cuantitativo y cualitativo de métodos. Por último, el alcance de la evaluación es conocer el impacto y resultado de las intervenciones públicas en las condiciones de bienestar de la población; por su parte, el alcance del monitoreo se centra en el nivel de productividad en la producción y entrega de bienes o servicios a usuarios y beneficios de los servicios e intervenciones públicas. El cuadro 3 muestra algunas de estas diferencias:

**Cuadro 3.** Alcance de los sistemas de monitoreo y evaluación

	<b>Sistema de evaluación</b>	<b>Sistema de monitoreo</b>
<b>Foco</b>	Políticas y programas	Programas, proyectos, instituciones y servidores públicos
<b>Tiempo</b>	Episódico	Periódico
<b>Métodos</b>	Predominantemente cuantitativo	Cuantitativo y cualitativo
<b>Alcance</b>	Impacto y resultados de las intervenciones públicas	Producción institucional entregada a usuarios y beneficiarios, así como las actividades y procesos de su producción

Fuente: Elaboración del autor.

## Sistemas nacionales de monitoreo: elementos constitutivos

Deben confluir al menos doce elementos para caracterizar a un sistema nacional de monitoreo, elementos que han sido revisados en la experiencia práctica por el autor y sobre los que también existe literatura y casos de estudio. Con ellos se propone la creación de tres niveles o categorías para la identificación del grado de consolidación de un sistema de monitoreo: 1) los cuatro elementos básicos con que debe contar un joven sistema de monitoreo; 2) un nivel intermedio que suma cuatro elementos adicionales, y 3) el nivel avanzado con otros cuatro elementos, lo que en total suma doce. Es preciso señalar que esta lógica de estructura y secuencialidad no es rigurosa y que con facilidad coexisten elementos de diversos niveles. Sin embargo, la utilidad del análisis reside en la identificación de acciones prioritarias para avanzar en su consolidación.

### Elementos del nivel básico

#### Planeación

El primer elemento es la existencia de un sistema nacional de planeación y de sus principales productos (planes), como una estrategia nacional de desarrollo, un plan nacional de desarrollo por periodo gubernamental y planes sectoriales, entre otros. El cuadro 4 presenta siete aspectos básicos de un buen plan nacional de desarrollo.

**Cuadro 4.** Elementos clave de un Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Elementos	Alcance
Proyección macroeconómica y marco fiscal de mediano plazo	Se requiere un análisis del crecimiento económico esperado, una estimación de ingresos y gastos, así como la proyección de inflación, tipo de cambio y valor de materias primas en mercados internacionales.
Estrategia de reducción de pobreza	Contener una estrategia de reducción de pobreza y una definición clara de los diversos programas que lo integran y los mecanismos de coordinación.
Priorización de objetivos	Debe existir un ejercicio de priorización de los objetivos que el gobierno focalice en acciones prioritarias.
Vínculo al presupuesto	Los ejes estratégicos del PND, así como sus principales objetivos y metas, deben ser leídos con facilidad en la estructura presupuestal.
Consenso/consulta	Su proceso de construcción debe tener legitimidad a través de foros a nivel territorial, uso de redes sociales, consultas, etcétera.
Metas e indicadores	Es impensable un PND sin metas e indicadores concretos, muchos basados en compromisos internacionales, o bien aportes que faciliten la medición del bienestar y el progreso social.
Difusión y eventos públicos	El PND, como producto del sistema de planeación, debe ser presentado en diversos foros; también debe ser público el marco de su seguimiento y los reportes periódicos de su progreso.

Fuente: Elaboración del autor.

### Producción institucional del sector público

Como ya se señaló, en buena medida el monitoreo se concentra en hacer el seguimiento de la producción y entrega de bienes y servicios a usuarios y beneficiarios. Por tanto, se requiere una técnica de gestión y un acuerdo institucional que permita sistematizar en un solo lugar la producción institucional de las principales instituciones y sectores de la acción pública. Es muy importante que haya mucha claridad en la definición de productos y en el establecimiento de sus unidades de medida, y que exista un catálogo único con denominaciones estandarizadas.

### Reportes sobre la producción institucional

Es raro encontrar aproximaciones para la medición de la productividad de los programas públicos. Se considera una pieza de nivel básico comenzar a medir a través de estos criterios y es un desafío consolidar las medidas de calidad y productividad. Por último, la medición de la producción institucional debe incluir el monitoreo sobre la recepción de los productos, es decir, sobre los beneficiarios y el éxito de la focalización. Eficacia, eficiencia, calidad, productividad y focalización son los criterios para medir la producción de bienes y servicios en un sistema nacional de monitoreo.

Una vez identificada la producción institucional, el monitoreo suele concentrarse en medir la eficacia de la entrega de bienes y servicios; esto es, a contrastar la entrega con la programación. La eficacia requiere tiempos, metas programadas y realizadas. En algunos casos permite aplicar esta lógica a los productos más importantes de cada institución y contar con una eficacia promedio, estableciendo un *ranking* para las reuniones de gabinete. La eficiencia es casi siempre indicativa, ya que por no haber costos unitarios se calcula sobre estimaciones de gasto. En varios países hay ejercicios en el Sector Educación para la estimación del costo por alumno.

## El marco normativo

La última pieza del rompecabezas para este nivel básico es contar con un marco normativo. Este implica, por una parte, una serie de reformas legales, y por la otra, reglamentos y lineamientos de implementación adecuados. Una buena práctica es que los lineamientos que reciben las entidades y dependencias de la administración pública que aplican las reformas sean firmados por varias de las entidades rectoras vinculantes, a efectos de garantizar la coordinación.

## Elementos del nivel intermedio

En este nivel hay también cuatro elementos asociados a las conexiones que debe tener un sistema nacional de monitoreo con la finalidad de maximizar su posibilidad de generar consecuencias y de estar articulado a la gestión pública como un todo.

### Conexión presupuestal

El término conexión presupuestal no significa que sea la autoridad presupuestal la que esté a cargo del proceso de monitoreo y evaluación. Con independencia de que sea el Ministerio de Finanzas quien lidere estas iniciativas, el sistema de monitoreo debe tener vínculos precisos con el proceso presupuestal, ya que es importante medir los avances en la producción institucional en relación con la programación, pero también el nivel de gasto involucrado. Una pieza clave en este sentido es la unificación entre los catálogos de productos del sistema de planeación y programación y los del proceso presupuestal.

### Conexión con el sistema de inversión pública

En este nivel es también muy importante que el sistema nacional de inversión pública permita un vínculo directo con el análisis de la producción institucional; es decir, contar con información simultánea e integrada de programas y proyectos. Los sistemas de inversión pública son los precursores de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en la región de América Latina y el Caribe. Por consiguiente, hay una experiencia acumulada significativa que debe estar conectada y que debe aportar al monitoreo nacional.

### Conexión a la función pública

El monitoreo del desempeño institucional y de los funcionarios públicos descansa en los ministerios o secretarías de la Función Pública, o bien en contralorías poderosas que asumen las funciones de llevar adelante el control interno, las auditorías de desempeño y también el servicio civil y la carrera administrativa.<sup>35</sup> Sin importar cuál sea la autoridad responsable, el sistema de monitoreo debe estar conectado de manera directa y sistematizar la información de esta conexión.

### Conexión al sistema estadístico

Esta conexión es muy relevante. Los sistemas de monitoreo deben dialogar con las oficinas nacionales de estadística, con las oficinas territoriales de estadística (si las hubiere) y con el sistema estadístico nacional. Los indicadores del PND y de las metas sectoriales provienen de las oficinas nacionales de estadística y de los principales productores estadísticos del país. Sin embargo, la oportunidad más importante es el aprovechamiento de los registros administrativos en cada entidad para su uso, lo que implica auditar su calidad y realizar su mejora.

<sup>35</sup> Por desgracia, en la región de América Latina y el Caribe prevalece una importante debilidad institucional en los sistemas de servicio civil y carrera administrativa, y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos contemplada en los sistemas es poco realista y de escasa utilidad.

Es frecuente que los sistemas de monitoreo realicen evaluaciones a nivel de indicadores aplicando criterios de validación de la formulación de indicadores y metas, como los conocidos métodos CREAM y SMART. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación que lidera el sistema SINERGIA en Colombia y el CONEVAL en México, junto con otras agencias rectoras, aplican el criterio CREAM, pero no realizan una valoración sobre la calidad de los datos, que en última instancia determinan la calidad del indicador. Herramientas como CREAM y SMART son necesarias pero insuficientes para validar o valorar la calidad de un indicador, sobre todo cuando hablamos de registros administrativos.

## Elementos del nivel avanzado

### Sistema único de identificación de beneficiarios

Un buen sistema nacional de monitoreo no solo debe valorar la producción y entrega de bienes y servicios, aparte debe informar sobre los usuarios y beneficiarios atendidos y la pertinencia de la entrega. Se debe contar para ello, por una parte, con un sistema único de identificación de beneficiarios que identifique a los hogares en pobreza extrema y moderada, así como a la población vulnerable o, dicho de otra manera, hogares elegibles;<sup>36</sup> por otra parte, se requiere también un sistema de integración de los padrones de beneficiarios para establecer una contabilidad básica sobre el flujo de la entrega de beneficios. Este es, por ejemplo, uno de los problemas más recurrentes en la elaboración de las MIR para los programas sociales federales en México.<sup>37</sup> Es necesario mejorar la calidad de la información de los padrones de beneficiarios, así como definir estrategias claras de integración.

### Expansión a nivel territorial

Ya se trate de sistemas federales o unitarios, la expansión de los sistemas nacionales de monitoreo a nivel territorial es un síntoma de su consolidación. Esta expansión es normalmente construida por la vía de la inducción y los acuerdos debido a que los niveles territoriales suelen contar con autonomía. Una primera tarea es la alineación de los planes territoriales con los sectoriales y los nacionales, lo que es una tarea compleja.<sup>38</sup> Otra línea a consolidar es la de la información estadística territorial con la sectorial y la nacional.

### Triangulación de resultados

Esta es quizás una de la pieza más importante por su grado de innovación. Es algo básico pero que se hace muy poco. El objetivo es que los responsables del sistema nacional de monitoreo, al contar con todas las conexiones previas (nivel intermedio y básico), puedan establecer reportes del desempeño de la gestión pública que muestren evidencia sobre algún tema priorizado en la agenda. Por ejemplo, si hay un tema como la educación universitaria o la vivienda, el sistema de monitoreo debería evaluar el rendimiento de los programas orientados a la gestión universitaria y de vivienda.

### Consecuencias

Esta es la última pieza del marco conceptual, y en ella descansa en buena medida el éxito de un sistema nacional de monitoreo. Consiste en lograr consecuencias de los tipos descritos

---

<sup>36</sup> Los gobiernos de Uruguay y Chile han dado pasos importantes en esta dirección.

<sup>37</sup> De acuerdo con las exposiciones del Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales, realizado en la Ciudad de México los días 21 y 22 de julio de 2014 y que fue organizado por el CONEVAL

<sup>38</sup> El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia ha avanzado al crear guías estandarizadas para la elaboración de planes municipales de desarrollo, además por supuesto del componente de SINERGIA territorial. Por ley, el Gobierno de Oaxaca exige la elaboración del PED y la preparación de planes de desarrollo regionales, por mencionar solo un par de ejemplos.

al inicio: informar al presupuesto en los procesos de asignación, ayudar a los programas a mejorar su gestión y mejorar la rendición de cuentas.

Para ello, es muy importante que los sistemas nacionales de monitoreo cuenten con estrategias explícitas de gestión de la evidencia. La idea es tener una estrategia explícita para gestionar la evidencia; no basta con que la evidencia se genere, sino ver la pertinencia de las recomendaciones, su complejidad, la capacidad de llevarlas a cabo, los costos que generan, estableciendo de forma implícita una relación con los tomadores de decisiones.

### Sistema nacional de monitoreo: utilidad del rompecabezas

El rompecabezas presentado no implica que los niveles expuestos (básico, intermedio y avanzado) y la secuencia de su armado sean exhaustivos y lineales en la realidad. Si se aplican las doce piezas a la realidad de un país y se utiliza este marco conceptual con base en las luces del semáforo según el grado de consolidación de cada pieza, quizás haya piezas del nivel avanzado que estén completas y otras del nivel básico aún no consolidadas. Por ejemplo, de acuerdo con la figura 8, hay piezas del nivel avanzado en verde y algunas del básico en amarillo.

Este es un primer esfuerzo de sistematización. Habrá que precisar mecanismos para medir hasta qué punto las piezas o elementos están consolidados, así como también ligar herramientas y prácticas en cada pieza para ordenar también el empleo de las técnicas. Sin duda, podrán identificarse otros elementos de caracterización de estos sistemas y avanzar en esta reflexión de la densidad conceptual, instrumental e institucional del monitoreo.

Figura 9. Diagnóstico rápido



Fuente: Elaboración del autor.

# Experiencia de implementación y retos del monitoreo a nivel internacional

Las experiencias de implementación y los retos del monitoreo en el ámbito internacional han asumido diferentes formas y seguido diversos procedimientos. En países como Alemania se han aplicado estrategias que se basan en un presupuesto por producto, lo cual resulta ser lo más cercano al PbR. En esos países, el desempeño y el monitoreo se realiza a través del sistema contable; lo interesante del monitoreo del desempeño en Alemania es que no existe a nivel del Gobierno Federal. Alemania no tiene una gestión del desempeño de ningún tipo, carece de presupuestos para el desempeño y el monitoreo del desempeño o un sistema de gestión integrado. El monitoreo o seguimiento del desempeño que se hace, ya sea a través de la Cancillería o del Ministerio de Finanzas o de algún otro, carece de coordinación, incluso en los sectores sociales.

El caso latinoamericano es distinto, ya que países como Perú, Colombia, Bolivia y Chile se han focalizado en comenzar con un Sistema Nacional de Inversiones, es decir, uno con cobertura nacional diseñada para lograr eficacia y eficiencia en la inversión pública, que en gran medida se ha concentrado en la formulación y evaluación de proyectos, los cuales se abordarán más adelante. Sin embargo, uno de los grandes problemas que presentan estos sistemas es la mayoría fueron creados por técnicos para manejar información de tipo técnico, por lo que los tomadores de decisiones no utilizan la información que generan.





# CENTRE FOR AID AND PUBLIC EXPENDITURE ON THE OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE

PONENTE: PHILIPP KRAUSE<sup>39</sup>

## Resumen

Hace algunos años en Alemania se buscó organizar el presupuesto por producto o resultado, pero en fechas recientes se abandonaron esos esfuerzos. No obstante, en algunos estados alemanes, sobre todo del centro y occidente, se ha implementado un presupuesto por producto, que en realidad es lo más semejante a lo que el resto de los países conocen como PbR. Por consiguiente, en Alemania el desempeño y el monitoreo se realizan a través del sistema contable; lo anterior ocurre en gran medida debido a que la presión que ejercen los ciudadanos hacia el gobierno ha sido menor que la recibida por los gobiernos de otros países. En este sentido, el caso alemán difiere mucho del de muchos países.

## ¿Cuál es la situación actual en Alemania?

Lo interesante del monitoreo del desempeño en este país es que no existe a nivel del Gobierno Federal. Alemania no tiene una gestión del desempeño de ningún tipo, carece de presupuestos para el desempeño y el monitoreo del desempeño o un sistema de gestión integrado; allí no hay ningún rol de coordinación. El monitoreo o seguimiento del desempeño que se hace, ya sea a través de la Cancillería o del Ministerio de Finanzas o de algún otro carece de coordinación, incluso en los sectores sociales. Ha habido propuestas por parte del Ministerio de Finanzas para la creación de pilotos en el presupuesto de productos. Esto último es en esencia la manera en que se desglosa el presupuesto en distintos productos y después en costos, así como los aportes asociados. No difiere de los enfoques de presupuesto adoptados en otros países. En Alemania se buscó organizar el presupuesto por producto o por resultado entre 2007 y 2010 debido a la presión constante para implementar formas de hacer mejor las cosas o, simplemente, de manera diferente. Al finalizar este periodo se abandonaron los esfuerzos realizados en materia de desempeño. Por otro lado, hubo reformas enfocadas en el área de finanzas públicas y presupuestos relacionadas con el equilibrio fiscal y financiero, pero no sobre resultados.

A nivel estatal la situación es distinta, antes de 2004 hubo una serie de reformas que se podrían encapsular en un título: La Nueva Gestión Pública. En el cuadro 4 se expone dicho escenario.

---

<sup>39</sup> Director del equipo de finanzas públicas del Centro para Ayuda y Administración Pública (CAPE, por sus siglas en inglés), así como del Programa Iniciativa de Fortalecimiento del Presupuesto (BSI, por sus siglas en inglés).

**Cuadro 4.** La Nueva Gestión Pública en Alemania por estados

	Bayern	Baden-W'berg [Württemberg]	Rheinland-Pfalz	Saarland	Hessen	NRW	Niedersachsen	S [Schleswig]-Holstein	Bremen	Hamburgo	Berlín	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Turingia	Brandenburgo	Mecklenburgo
Descentralización		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x				
Presupuesto		x		x	x		x	x	x	x	x					
Contabilidad		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			
Control financiero		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		
Recursos humanos	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x				x	
Participación		x	x		x	x			x	x	x					x

Fuente: Elaboración del autor.

En ese cuadro se observa un desglose de los distintos estados alemanes y los distintos tipos de reformas, caracterizadas en el tema de Nueva Gestión Pública. Por un lado se encuentran los estados alemanes de occidente, los del centro y los de oriente. Los estados que impulsaron y adoptaron primero el nuevo enfoque y gestión fueron Bremen, Hamburgo y Berlín. Hoy en día hay muchos estados incorporándose a un área denominada *presupuesto de producto*. La mayoría cuenta con reformas sobre aspectos contables. La primera conclusión es que cuando se empiezan a definir los productos en el presupuesto y se ligan con los cambios mediante la estructura contable, el desempeño y monitoreo en Alemania se realiza a través del sistema contable.

A partir de la reforma del sector público con la participación de los líderes políticos, quedaron convencidos de que es imposible empezar un Sistema de Monitoreo de desempeño si se carece de una base contable sólida que permita homologar los estándares. Debe estar integrado a la parte de rendición de cuentas, de orden, de gestión. A nivel municipal, el desglose es aún mayor. Se cuenta con más presupuestos de producto, contabilidad de costos, análisis de costo-beneficio, desarrollo de gestión de activos y pasivos, descentralización y contratación externa de la función pública. Al analizar el nivel estatal en Alemania, se ve que cuando menos hay dieciséis estados y existe cierto contraste entre estos. A nivel municipal la red se convierte en una mucho más grande debido a que hay alrededor de ocho mil municipios donde puede ocurrir abundante innovación que tiene la facilidad de extenderse con relativa rapidez.

Este movimiento se inició porque en la década de 1990 hubo un alto grado de insatisfacción entre los ciudadanos respecto de la entrega de servicios locales y, en consecuencia, se produjo una gran presión para la reforma. Los gobiernos locales necesitaron encontrar soluciones innovadoras para poder hacer cambios. En general, el monitoreo regular y para propósitos de gestión no ha sido una prioridad ni siquiera a nivel local; hay un fuerte énfasis en la eficiencia, en la importación de nuevos métodos que puedan ayudar a reducir costos, en medidas de austeridad encaminadas a poner un techo a los gastos, etc., en contraste con el caso latinoamericano, donde ocurre lo opuesto, ya que la iniciativa para la gestión del desempeño y la capacidad de pensar en administrar el desempeño en muchos países de la región, incluyendo a México, solo empezaron a nivel federal.

### ¿Por qué Alemania es distinta?

Alemania es una economía europea madura, igual que el Reino Unido. En relación con esto último, para efectos del *benchmarking* en el monitoreo de desempeño este país es un ejemplo de lo que se puede hacer. En el cuadro 5 se exponen las diferencias entre el Reino Unido y Alemania.

**Cuadro 5.** Diferencias entre Alemania y el Reino Unido

Alemania	Reino Unido
Economía europea madura	Economía europea madura
Estado federal	Estado unitario o central
Ministerio de Finanzas central sólido	Ministerio de Finanzas central sólido
Sistema parlamentario ( <i>mixed</i> FPTP/PR)	Sistema parlamentario (Westminster FPTP)
Cultura administrativa continental	Cultura administrativa anglosajona
¿Presiones para reformar? ¿Aceptación de la gestión del desempeño? ¿Beneficios percibidos/problemas resueltos?	

Fuente: Elaboración del autor.

Hasta antes de la crisis de 2008, al referirse a la fortaleza que tenía el Ministerio de Finanzas en uno y otro país, en Alemania el control a nivel micro era muy fuerte y en el Reino Unido también. Son ministerios muy diferentes, en organización y en otros temas. Sobre aspectos meramente económicos, el déficit en el sector público es semejante en ambos: no mayor de tres por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Por otro lado, debido a la austeridad (definida como un deterioro en el balance fiscal mayor de uno por ciento del PIB) que presenta el país germano en contraste con el Reino Unido, en veinticinco años el primero solo la ha experimentado en dos ocasiones, mientras que el segundo ha tenido no menos de siete episodios. Entendido de otro modo, la presión que ejercen los ciudadanos hacia el gobierno para reformar el sector público ha sido mayor en el caso británico que en el germano.

Otra de las grandes diferencias que presenta Alemania con otros países no solo de Europa sino de América es que en el servicio profesional de carrera la mayoría de los participantes tienen formación en leyes (66%) y menos en economía y en temas de política pública. La mayoría de los profesionales en el sector público alemán no tienen una formación académica que abarque temas de beneficio, análisis, eficiencia operativa, economía del sector público, etc. Esto significa que para Alemania la gestión basada en el desempeño es algo poco familiar y hasta cierto punto desconocido.

## ¿Qué puede aportar el caso alemán a los demás países?

A manera de listado, lo que puede aportar el caso alemán es que

- Las reformas exitosas solamente ocurren cuando a la gente le preocupa el resultado de estas.
- Las mejores prácticas no son relevantes si no acaban con los problemas verdaderos.
- Los gobiernos exitosos tienen la facultad de realizar cambios "paso a paso" y adaptarse a las condiciones actuales; cambios vs planes multianuales.

# COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

**PONENTE: EDUARDO ENRIQUE ALDUNATE RIEDEMANN<sup>40</sup>**

## Resumen

Algunos de los casos latinoamericanos han comenzado con sistemas nacionales de inversión, es decir, en gran medida se han concentrado en la formulación y evaluación de proyectos. Uno de los grandes problemas que presentan estos sistemas es que la mayoría fueron creados por técnicos, para manejar información de tipo técnico, y dado que las decisiones no las toman los técnicos, los tomadores de decisiones no aprovecharon la información generada. Como resultado, el uso que se le ha dado a la información de estos sistemas ha ido de frecuente a poco frecuente.

De igual manera, algunas de las debilidades de los sistemas nacionales de inversión son el desconocimiento que prevalece sobre estos entre la ciudadanía, la falta de "apropiación" por parte de las secretarías sectoriales y la forma en que los servidores públicos han decidido presentar la información recabada. Existen tanto buenos como malos casos; el de Perú ha sido uno de los que ha logrado implementar un sistema de información llamado "Resulta" que permite al ciudadano investigar la información y conocerla de una forma más didáctica. Así, los desafíos relacionados con el tema son presentar la información de manera amigable al ciudadano y que esta sea de interés nacional, entre otras.

## Sistemas nacionales de inversión pública en Latinoamérica

Las experiencias en Latinoamérica han sido variadas. El caso peruano comienza con el Sistema Nacional de Inversión, un sistema con cobertura nacional diseñado para lograr eficacia y eficiencia en la inversión pública. Dicho sistema comprende un marco legal e institucional, personal capacitado, metodologías y un sistema de información que es en realidad un banco de proyectos. En Perú se han focalizado, principalmente, en la formulación y evaluación de proyectos, y en fechas más recientes en el seguimiento y la evaluación *ex-post*.

En cuanto a los paralelismos que hay con la experiencia de otros países latinoamericanos, en la década de 1970 la mayoría deseaba contar con un sistema nacional de inversión pública, pero en la actualidad solo en cuatro países (Colombia, Perú, Bolivia y Chile) el sistema muestra un funcionamiento correcto y está por completo institucionalizado. Una de las razones por las cuales dichos esfuerzos no llegaron a concretarse en acciones eficaces fue que los sistemas fueron creados por técnicos, para manejar información de tipo técnico, y dado que las decisiones no las toman los técnicos, aquellos tomadores de decisiones no las utilizaron. Es una condición necesaria, mas no suficiente, que dichos sistemas se instalen con

---

<sup>40</sup> Experto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Economía y Social (ILPES-CEPAL).

base en políticas de Estado que vayan más allá de los intereses particulares de un gobierno. La experiencia que han tenido algunos países de América Latina en términos de evaluación o planeación de presenta en el cuadro 6.

Para la mayoría de los países, la responsabilidad de la planeación y evaluación descansa en las secretarías o instituciones de planeación. La segunda frecuencia más alta la tiene la Oficina de la Presidencia y así hasta llegar a consejos y comités especiales. Un dato relevante es que en 44 por ciento de los países latinoamericanos no existe formalmente una unidad de evaluación en ninguna institución pública; no está institucionalizado formalmente el Sistema de Monitoreo y Evaluación. Por otra parte, veinticuatro por ciento de los programas cuenta con una ley que demanda tener una unidad de evaluación, pero no está implementada.

**Cuadro 6.** Institución responsable de planificar y evaluar

Institución	Quién planifica por país	Quién evalúa por país
<b>Institución de planeación</b>	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú	Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay
<b>Oficina de la Presidencia</b>	Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá
<b>Mixto: finanzas y planeación</b>	Brasil, República Dominicana y Uruguay	Brasil, República Dominicana y Uruguay
<b>Institución de finanzas (o Hacienda)</b>	Panamá	Chile y Perú
<b>Consejo o comité especial</b>	Argentina	Argentina y Bolivia

Fuente: Elaboración del autor.

## Uso de los sistemas de evaluación y monitoreo, sus debilidades y consecuencias

El avance ha sido disparado en cuanto al uso que se le da a la información del sistema. En unos países ha sido muy frecuente: Chile, Perú, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, sus pares latinoamericanos presentan un uso que va de frecuente a poco frecuente. Hay dos modelos de seguimiento del gasto público, el que considera el plan (políticas) y el que tiene en cuenta el presupuesto (programas). El primero está representado por países como Brasil, Costa Rica y Colombia, mientras que en el segundo grupo están Chile, Perú y Argentina. La diferencia entre uno y otro es que el primero pretende evaluar el logro de los objetivos y metas expresadas en el plan de desarrollo, mientras que el segundo destaca la evaluación de resultados y los impactos de los programas gubernamentales. A grandes rasgos, el primero privilegia la autoevaluación y el segundo, las evaluaciones externas. En el primer caso se evalúan aspectos macro y en el segundo, la gestión, los resultados y los impactos del programa que están incorporados con el presupuesto en un nivel micro.

Algunas de las debilidades que tienen los sistemas nacionales de inversión son la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía hacia estos, de "apropiación" por parte de las secretarías sectoriales y de integración con sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental, además de que la información presentada no es amigable con la ciudadanía,

la utilización por parte de las autoridades es limitada, hay falta de vinculación entre el plan sectorial y los programas de inversiones y existe una capacitación insuficiente de funcionarios debido a la burocratización y evaluaciones deficientes. En modelos sobre presupuesto, el Sistema de Monitoreo y Evaluación se percibe más como un trámite para conseguir recursos que como un instrumento para mejorar la gestión. En cuanto a los modelos "plan", las secretarías deben preparar sus planes estratégicos, darles seguimiento y evaluar los logros alcanzados, lo que las hace apropiarse del proceso. Ejemplo de ello es el caso de Perú, donde tienen un modelo basado en presupuesto que es responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas. Este sistema impone a los programas la realización de evaluaciones si es que quieren una asignación de presupuesto; es un sistema coercitivo sobre las secretarías. Costa Rica, por otro lado, tiene un modelo basado en el plan, donde las distintas instituciones se apropian más de la evaluación.

Sobre la falta de integración con sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental, no se trata solo de utilizar los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones presupuestales, sino de que los programas deben reflejar su verdadero costo. La falta de integración "plan-presupuesto" dificulta el seguimiento y evaluación del plan y de los programas. Un ejemplo positivo del impulso de este esquema de integración es Brasil, donde esos planes tienen grandes desafíos, y se plantean programas para abordarlos y grupos de trabajo alineados con esos desafíos.

Otra de las debilidades, que por tanto es un área de oportunidad, es cómo se presenta la información. Los sistemas nacionales de inversión pública de países como Bolivia y los sistemas de monitoreo y evaluación de Chile y Colombia no presentan la información de forma amigable al ciudadano. En cambio, el gobierno de Perú ha logrado implementar un sistema de información llamado "Resulta" que permite al ciudadano investigar la información y conocerla de una forma más didáctica. En ese sentido, la presentación de la información que manejan los programas podría mejorarse con base en el diseño y la creatividad de los encargados. Si la información es presentada de tal manera que la ciudadanía la digiera mejor, entonces esta saldrá beneficiada porque podrá tomar conciencia de la importancia de hacer evaluaciones, monitoreo o seguimiento continuo en la administración del sector público.

Sobre la debilidad de la cobertura limitada, en el caso chileno la falta de regularidad en las evaluaciones ha provocado que desde que funciona el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales haya apenas un avance de alrededor de ocho por ciento anual. A este ritmo tendrían que pasar tres lustros para que todos los programas fueran evaluados. Con este mecanismo se pierde la medición oportuna de los programas, lo cual podría generar problemas más adelante.

Un tema relacionado con el anterior es la falta de desagregación de indicadores por área geográfica o grupos poblacionales. Algunos países latinoamericanos, como Costa Rica, han logrado desagregar su información por género y hasta por región.

La escasa capacitación, debido a la burocratización, puede provocar que se pierda el objetivo del sistema por desconocimiento, con lo que el proceso de monitoreo y evaluación se transformaría en un mero trámite. Lo anterior da por resultado evaluaciones deficientes, matrices de indicadores sin indicadores aprobados e indicadores con bastantes oportunidades de mejora. Esto es causa de que se desacredite el sistema y el monitoreo y evaluación, y en última instancia, crezca la desconfianza en el sistema como un todo.

Las consecuencias inmediatas sobre las debilidades son el nulo aprovechamiento del potencial del sistema en apoyo a la gestión de la inversión pública, la falta de interés por parte del ciudadano, la limitada utilización por las autoridades de los resultados de las evaluaciones, entre otras. Algunos desafíos aparejados son ganar el apoyo de la clase política para que promueva el uso de la información para la toma de decisiones, poner a disposición de la ciudadanía información de su interés, mejorar las metodologías y, en consecuencia, las evaluaciones, poner más énfasis en la capacitación y aumentar la cobertura.



# Conclusiones generales



**S**in duda, los aprendizajes de este Segundo Seminario Internacional de Monitoreo son vastos y las aportaciones de todos los participantes aseguran que los avances en esta materia para México son importantes y que hoy se construyen las bases para la conformación del Sistema de Monitoreo en México; las conclusiones de este seminario pueden enmarcarse en tres rubros principales: 1) los avances en la implementación de indicadores en los programas y acciones sociales, 2) los retos que en 2014 tenía la construcción del sistema de monitoreo y 3) las propuestas para su construcción y el trabajo venidero en los próximos años. A continuación se desarrollan estos rubros.

## Avances en la construcción de un sistema de monitoreo

En los años recientes todos los programas sociales han incorporado el enfoque para la medición de resultados. Los programas han perfeccionado la identificación de las problemáticas sociales por las que fueron diseñados. Si bien el enfoque de gestión aún está vigente, el diseño institucional ahora está más enfocado en “para qué se hace”, en lugar de en “qué se hace”.

Asimismo, el diseño y la construcción de los indicadores de los programas sociales han mejorado respecto de los primeros ejercicios para la implementación de la MIR, ya que desde ese momento los programas comenzaron a definir sus objetivos con un enfoque hacia resultados. Sin embargo, un problema detectado es que los indicadores que se diseñaron estaban lejos de monitorear la solución a problemáticas concretas sino que continuaban reportando aspectos relacionados con la gestión y acciones del programa.

Cabe señalar que las unidades de evaluación de las coordinadoras de sector han promovido la discusión sobre la pertinencia del diseño de los indicadores entre las áreas de sus dependencias. La construcción de indicadores implica el seguimiento de metas, lo que compromete a diversas áreas a monitorear el cumplimiento de las mismas. Hace algunos años, un hecho común en las dependencias era la falta de conciliación y discusión de los indicadores por parte de las coordinaciones de asesores, las áreas de presupuestación y las áreas de planeación. Ahora, las unidades de evaluación han llevado esa discusión a dichos actores, quienes se han involucrado cada vez más en el análisis de la información que se obtiene a través de los indicadores de manera que estos reflejen el desempeño de los programas y constituyan la base para la toma de decisiones sobre política sectorial y presupuestal y tengan, al mismo tiempo, terminología y metodologías homogéneas.

Por otro lado, los coordinadores de los programas se han apropiado más del diseño de la MIR y sus indicadores. Desde un inicio, los programas realizaron cambios a su MIR e indicadores atendiendo a las sugerencias de mejora de los órganos rectores en la materia (CONEVAL y SHCP) y de consultores externos.

Del mismo modo, la información de los indicadores de la MIR ha permeado más en otros procesos de gestión pública, como planeación y auditoría. Los indicadores de los programas sociales se diseñan como un mecanismo para monitorear los resultados de dichos programas, además de ser un insumo necesario para la evaluación. A la fecha, el uso de la MIR y sus indicadores se ha extendido a áreas de planeación y auditoría, no como un instrumento de gestión sino como uno que dé seguimiento al desempeño de los programas sociales.

Igualmente, se han desarrollado sistemas de monitoreo de los programas sociales complementarios a la MIR. Esta última es un instrumento con el que se presenta de manera precisa y concisa el diseño de los programas presupuestarios; no obstante, la complejidad del diseño de algunos programas ha requerido que estos generen sistemas de monitoreo adicionales a la MIR. Tales mecanismos van desde elementos sencillos, como MIR adicionales o en versiones extendidas, hasta muy complejos, como sistemas de recopilación y consolidación de indicadores multianuales sobre los resultados de los programas sociales. Más allá de la suficiencia de la MIR como instrumento de gestión, estos sistemas han sido iniciativas propias de algunos programas empeñados en realizar un seguimiento puntual y obtener más información sobre el desempeño del programa.

## Retos en la construcción de un Sistema de Monitoreo

Por la propia naturaleza de algunos programas y por situaciones “normales” en los ciclos de las políticas públicas, algunos retos tienen varios niveles de complejidad. En 2014 era evidente que se debía evitar que las acciones de análisis y revisión de los indicadores de desempeño se convirtieran en un trámite burocrático. La MIR fue diseñada como un instrumento de gestión que permitiera resumir de manera clara y precisa el diseño de los programas sociales; en principio, su diseño y construcción debía facilitar la labor de los programas; sin embargo, algunas de las acciones realizadas estuvieron encaminadas a que el monitoreo de la MIR fuera más un trámite de gestión adicional. En ese sentido, es necesario que las dependencias y los órganos rectores no conviertan a la MIR en un trámite burocrático; el monitoreo y la evaluación no deben ubicarse solamente en un marco normativo sino en ser un sistema que proporcione información clara y sencilla en la búsqueda eficaz de los resultados que se pretende lograr para corregir procesos, para obtener información valiosa, para generar reportes sobre el avance del programa, para fomentar la rendición de cuentas y para mejorar la transparencia de la APF.

Por otro lado, se identificó que debe mejorarse significativamente el diseño y la construcción de los indicadores incluidos en los programas sectoriales y especiales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La alineación de los programas sociales a sus políticas públicas es un ejercicio que debe realizarse y mejorarse de manera continua. En 2013 la SHCP llevó a cabo un primer esfuerzo para aumentar la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas presupuestarios a través de la definición de los indicadores de los

programas sectoriales y su relación con la MIR.<sup>41</sup> Sin embargo, algunos indicadores sectoriales no reflejan los logros alcanzados por el sector sino por un conjunto particular de programas sociales, además de que algunos indicadores no miden resultados concretos, solo aspectos de gestión.<sup>42</sup> En este primer esfuerzo se han detectado fortalezas y oportunidades de mejora relevantes que permitirán a los programas presupuestarios alinearse mejor con sus objetivos sectoriales y contar con mejores indicadores que reflejen los logros a nivel sectorial.

Entre los retos principales se encuentra también el incremento en el uso de la información que se desprende de los indicadores de la MIR para la toma de decisiones de los programas. El monitoreo y la evaluación han generado un cúmulo importante de información sobre el desempeño de los programas sociales. Sin embargo, generar información de manera continua y con rigor técnico no es propiamente el objetivo, sino el medio. La información de los indicadores debe ser utilizada por las unidades de evaluación, planeación, programación y, principalmente, por los propios programas con el objetivo de retroalimentar y mejorar el diseño de los mismos. Los tomadores de decisiones deben utilizar la información que se deriva de sus indicadores; si la información que únicamente se reporta como un requisito normativo, las acciones y los esfuerzos realizados para construir un Sistema de Monitoreo habrán sido en vano.

Por otro lado, se concluyó la necesidad de emprender las acciones necesarias para vincular la asignación del presupuesto con la rendición de cuentas. El objetivo primordial del Sistema de Monitoreo y Evaluación es consolidar el PbR, y con este se pretende que la asignación presupuestal contemple cada vez menos intervenciones políticas y más una perspectiva de resultados. A la fecha, aún no se logra del todo tener esta vinculación. Por tal motivo, es preciso que exista una coordinación entre los órganos rectores, las unidades de evaluación y los programas sociales para implementar las acciones que permitan vincular la asignación del presupuesto con el desempeño de los programas. Cabe señalar que el PbR debe ser un compromiso de todos los actores del ámbito social, no una imposición por parte de los órganos rectores.

Otro reto importante se refiere a mejorar la alineación de los objetivos de los programas sociales con la planeación sectorial y con la planeación nacional. Una de las principales observaciones de los programas sociales a sus planes sectoriales fue la escasa participación que tuvieron en el diseño; asimismo, algunos de los indicadores no reflejaban al diseño de varios programas. Es imprescindible que el diseño de los planes sectoriales se convierta en un ejercicio de coordinación entre las diversas áreas de evaluación, planeación y programación, con el apoyo de los programas sociales.

También es importante generar los mecanismos que faciliten que los programas cuenten con un esquema para definir sus metas de manera más adecuada. Las metas han sido una problemática general para la mayoría de los programas presupuestarios. Derivado de la actual normativa, los programas deben definir las metas de sus indicadores antes de contar con el presupuesto, en ocasiones con seis meses de antelación. Como hasta la fecha no existen metodologías ni documentos normativos para la definición ni el establecimiento de metas, se requiere que los órganos rectores establezcan una metodología dirigida a que los programas definan metas de manera rigurosa y que los mecanismos sean más flexibles en cuanto a la evaluación del cumplimiento de metas.

---

<sup>41</sup> De acuerdo con los numerales 13, 14 y 15 de los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014 que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>42</sup> Véase <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-objetivos-e-indicadores-PND.pdf>

## Propuestas en la construcción de un Sistema de Monitoreo

Dicha construcción debe contar con bases sólidas y tener como objetivo principal dotar de información para la mejor toma de decisiones y la creación tanto de políticas de intervención pública como de mejoras sustantivas para los resultados de los programas en sus poblaciones objetivo.

Entre las propuestas principales se identificó que se deben fortalecer los mecanismos de difusión de los avances de los indicadores de los programas más allá de los reportes a las instancias rectoras. En ocasiones, la información de los indicadores que se utiliza para la gestión interna de los programas y que se reporta a la ciudadanía difiere de la definida en la MIR o en otros documentos normativos. Los programas sociales deben hacer el esfuerzo de difundir la información de sus MIR y de orientarla a los tomadores de decisiones, académicos y ciudadanía en general. Lo anterior con el objetivo de divulgar el desempeño de los programas sociales, conocer sus avances y retos, pero sobre todo mostrar los resultados que presenta el gobierno con los recursos que aporta la ciudadanía.

Asimismo, un primer paso es emprender las acciones necesarias para establecer una vinculación real entre el desempeño y la asignación presupuestal. Los programas cuentan con información relevante sobre su desempeño, la cual debe ser considerada, al menos en parte, para la asignación de su presupuesto. El siguiente paso necesario es analizar y determinar el mecanismo más adecuado para vincular la información que se deriva del monitoreo y de la evaluación con la asignación presupuestal. Es importante señalar que será necesaria la coordinación entre las unidades responsables y los programas sociales para que el ejercicio sea más producto del consenso que una imposición.

Por otro lado, se debe certificar a los evaluadores externos con base en los criterios del CONEVAL para evitar que realicen observaciones contrarias a las señaladas en la Metodología del Marco Lógico (MML). En cierta porción de la oferta de evaluadores el monitoreo se ve como un mercado de oportunidad, prevalece el desconocimiento sobre los elementos de la MIR y en ocasiones no existe claridad sobre los objetivos generales del Sistema de Monitoreo. Por tal motivo, se pretende que los consultores que analizan las MIR y los indicadores deben contar con capacidades homogéneas a las establecidas en la normatividad emitida por las instancias rectoras para que sus análisis, sugerencias y recomendaciones sean beneficiosas para los programas y correspondan a la implementación general del Sistema de Monitoreo.

También deben evaluarse las capacidades técnicas de las unidades de evaluación. La consolidación del Sistema de Monitoreo de los programas sociales debe estar fundamentada en unidades de evaluación con capacidades técnicas suficientes para apoyar a los programas sociales, por lo cual es indispensable fortalecerlas. Al contar con unidades de evaluación mejor capacitadas, los programas tendrán una mejor vinculación para los temas que tienen que ver con entes externos, ya sea de programación, planeación, presupuestación, auditoría, etcétera.

Otro aspecto relevante es vincular las observaciones de mejora de los indicadores con los aspectos susceptibles de mejora (ASM). Algunas observaciones que se realizan al diseño de indicadores no se implementan porque no están contempladas en los mecanismos de mejora del CONEVAL. La inclusión de los comentarios de los indicadores sociales a los ASM permitiría establecer un compromiso formal por parte de los programas para mejorar tanto sus indicadores como la vinculación de los comentarios con los derivados de las evaluaciones.

Asimismo, se debe fomentar, en los casos que sea conveniente, la construcción de sistemas de monitoreo complementarios a la MIR debido a que en ocasiones esta se encuentra limitada a la normativa presupuestaria. Por tanto, otros instrumentos permitirían tener un seguimiento más exacto de los logros de los programas. Contar con sistemas alternos de monitoreo permitirá contar con mejor información al nivel que los programas requieran, así como que los tomadores de decisiones y la ciudadanía tengan mejores herramientas para informarse acerca de los logros de los programas.

Por último, es necesario señalar la importancia de establecer el Sistema de Monitoreo de los programas sociales de México. De 2008 a 2014 el proceso de instauración de la MIR en la APF logró avances importantes y, a su vez, dio lugar a nuevos retos. Es preciso que estos avances, retos y propuestas se conviertan en un nuevo referente para establecer de manera conjunta el Sistema de Monitoreo de los programas sociales de México, mismo que debe concebirse como un esquema integrado de información homogénea sobre el desempeño de los programas del ámbito social que permitirá dar seguimiento al desempeño de los programas sociales en cuanto a aspectos de gestión y resultados, y será la base para medir el desempeño de cada sector que lo integra. Con ello, además, la ciudadanía podrá acceder a un conjunto de información clara, precisa y con rigor técnico sobre los logros de la política de desarrollo social.

En resumen, hasta el año 2013 la respuesta sobre el uso de la MIR por parte de los responsables de los programas, unidades de evaluación y demás actores que participaban en el diseño de la política pública en el país fue positiva. La vinculación entre la MIR y la política pública en un corto periodo pasó de ser una actividad *ad hoc* carente de un enfoque hacia el logro de resultados y la rendición de cuentas. Sin duda, uno de los logros más importantes ha sido la creciente incorporación de objetivos enfocados en el "para que se hace", lo que le devolvió el sentido y la razón de ser a los programas.

Asimismo, el compromiso de los programas, las recomendaciones hechas por el CONEVAL, la SHCP y la ASF, y la coordinación intra e interinstitucional que ha surgido de ahí, han permitido dar un giro hacia la construcción y el diseño de indicadores para resultados, lo que traerá como consecuencia la conformación de un Sistema de Monitoreo cada vez más robusto, que permitirá generar información relevante y significativa sobre el desempeño de los programas y contribuirá a la toma de decisiones.

# Referencias bibliográficas

- B. A. Radin (2006), Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values,
- CONEVAL (2016). Informes de Monitoreo de Programas Sociales. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>
- CONEVAL. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>
- CONEVAL. Sistema de Indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>
- CONEVAL (2014a). Primer Seminario de Monitoreo de Programas Sociales: Implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados en México. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Primer-Seminario-de-Monitoreo-de-Programas-Sociales.pdf>
- CONEVAL (2014b). Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA\\_APROBACION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf)
- CONEVAL (2014c). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Vinculaci%C3%B3n%20MIR-ROP.pdf>
- CONEVAL (2013a). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)
- CONEVAL (2013b). Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social. CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>
- CONEVAL (2012). Informe de aprobación de indicadores de los programas de desarrollo social 2012. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/informe2012.pdf>
- CONEVAL (2007). Lineamientos Generales de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)
- Cousins, J. B. y K. A. Leithwood (1986). Current Empirical Research on Evaluation Utilization. Review of Educational Research, vol. 56, núm. 3, pp. 331-364. doi:10.3102/00346543056003331
- Elke Loffler (2002). Defining Quality in Public Administration. Conferencia NISPAcee. Riga, Letonia.



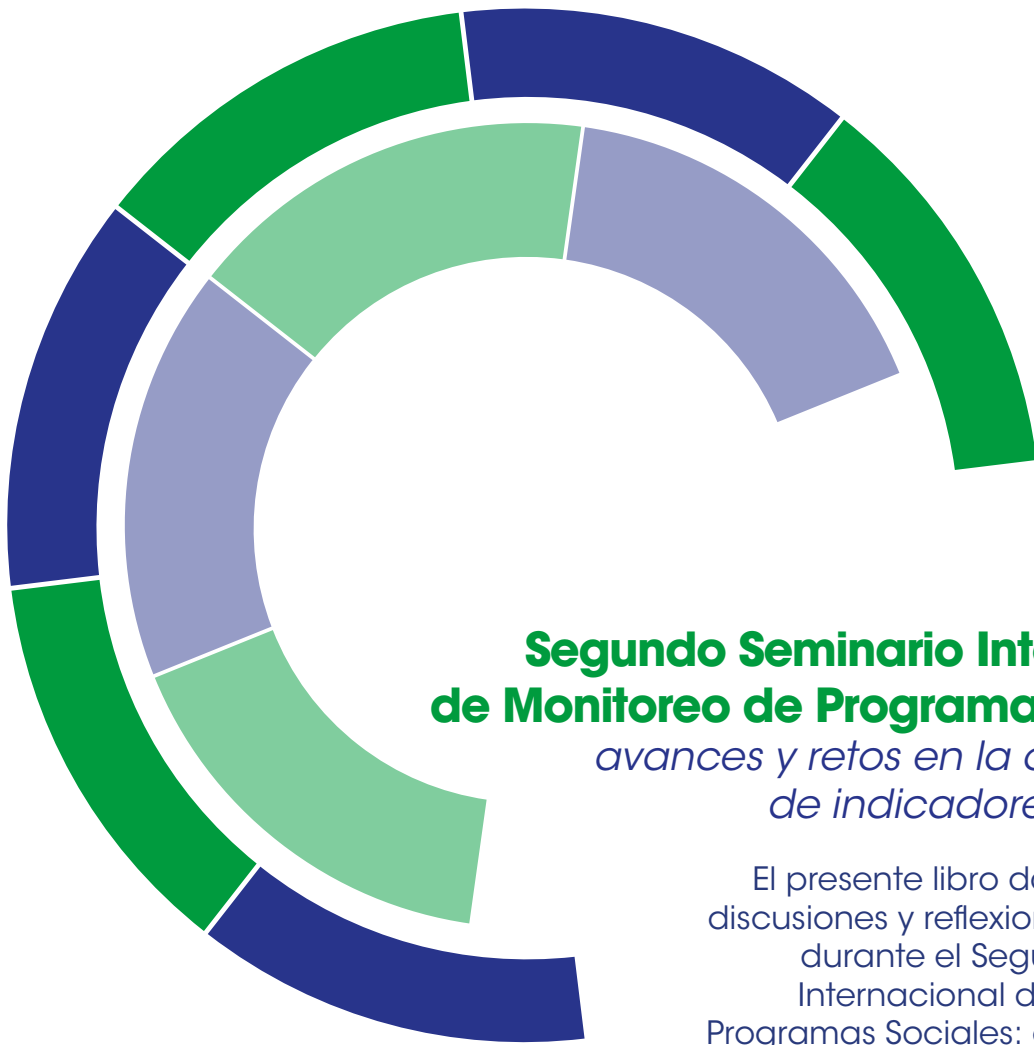
- D. Osborne y T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York: Addison-Wesley
- GAO/PEMD (1996). *Content Analysis: A Methodology for Structuring and Analyzing Written Material*. Estados Unidos: General Accounting Office-Program Evaluation and Methodology Division. Recuperado de <http://www.gao.gov/assets/80/76281.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- Skoufias, E. y B. McClafferty (julio de 2001). *Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*. Washington, D.C.: International Food Policy Research (FCND Discussion Paper, núm. 118).
- Johnson, K., Lija O. Greenesid, Stacie A. Toal, Jean A. King, Frances Lawrenz y Boris Volkov (2009). Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, vol. 30, núm. 3, pp. 377-410. doi:10.1177/1098214009341660
- Levinton, L., y E. Hughes (1981). Research on the Utilization of Evaluation. *Evaluation Review*, vol. 5, núm. 4, pp. 525-548.
- Mark, M. y G.T. Henry (2004). The Mechanism and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, vol. 10, núm. 1, pp. 35-37.
- OCDE (2005). *Modernizing Government – The Way Forward*. París.
- Perrin, Burst (2006). *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*. Publicación conjunta de The World Bank e IBM Center for the Business of Government (Managing for Performance and Results Series).
- Wouter van Doren (2010). *Performance Management in the Public Sector. Routledge Masters in Public Management*.





Este libro se terminó de imprimir en  
Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. (IEPSA).  
Calz. San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan,  
Ciudad de México, CP. 09830.

La edición consta de 500 ejemplares



## Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: *avances y retos en la construcción de indicadores en México*

El presente libro da cuenta de las discusiones y reflexiones generadas durante el Segundo Seminario Internacional de monitoreo de Programas Sociales: avances y retos en la construcción de indicadores en México que busca contribuir al mejoramiento del diseño de instrumentos de monitoreo de los programas sociales en México que aseguren la correcta implementación del seguimiento de indicadores de los programas sociales y que el CONEVAL implementara desde hace ocho años.

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Bld. Adolfo López Mateos 160  
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón  
C.P. 01060, Ciudad de México  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

