



PRIMER SEMINARIO DE MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES:

Implementación de la Matriz de Indicadores
para Resultados en México

COÑEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



PRIMER SEMINARIO DE MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES:

Implementación de la Matriz de Indicadores
para Resultados en México

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

*Primer Seminario de Monitoreo de Programas Sociales:
Implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados en México.*

Primera edición, noviembre 2014.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, Distrito Federal

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN: 978-607-9384-06-36

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Primer Seminario de Monitoreo de Programas Sociales: Implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados en México.* México, DF: CONEVAL, 2014.

DIRECTORIO



CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis

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 Paola 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 DE TRABAJO

Freddy Damián Urbina Romero
Adrián Vargas López

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES | 9 |
| CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN | 17 |
| CAPÍTULO 3. SEMINARIO SOBRE LOS SISTEMAS DE MONITOREO INTERNACIONAL | 21 |
| Sistemas de monitoreo internacional | 23 |
| Objetivos de la Implementación de las matrices de indicadores | 43 |
| DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MATRICES DE INDICADORES | 49 |
| EXPERIENCIA DE LOS PROGRAMAS FEDERALES | 55 |
| OPINIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES | 69 |
| CONCLUSIONES | 75 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 78 |

Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas y Acciones Sociales:
 “Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios”
 Agenda

| Panel | Proceso 2 |
|--|--|
| Experiencias internacionales en la implementación de la matriz de indicadores | <p>Moderador: Eduardo Aldunate, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canadá: Robert Lahey, presidente de REL Solutions Inc. • Chile: Marianela Armijo. Ponente: Marianela Armijo, consultora en el área de políticas presupuestarias y gestión pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (LPES-CEPAL) • Colombia: Diego Dorado, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, República de Colombia • Perú: Juan Pablo Silva, Sistema de Evaluaciones Independientes, Ministerio de Economía y Finanzas |
| Objetivos de la implementación de la matriz de indicadores en la administración pública federal | <ul style="list-style-type: none"> • Gonzalo Hernández Licona, secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) • Ricardo Miranda Burgos, director general adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México |
| Diagnóstico de la estrategia de implementación en la administración pública federal | <p>Moderador: Manuel Fernando Castro (Banco Mundial)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edgar Martínez Mendoza, director general adjunto de Coordinación, CONEVAL • Rolando Rodríguez Barceló, director general adjunto, Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP • Ricardo Mújica Rosales, director general adjunto de Impacto de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social de México (Sedesol) |
| Experiencia de los programas federales en la construcción e implementación de la matriz de indicadores | <p>Moderador: Shakirah Cossens, del CONEVAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juan Antonio Ramírez, director en el área de Programación y Presupuestación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México • Renato Olvera Nevares, director general de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación • Ma. Concepción Steta Gándara, directora general de Planeación y Evaluación del Programa Oportunidades de la Sedesol |
| Opinión de organismos internacionales en la implementación de la matriz de indicadores | <p>Moderador: Rolando Rodríguez (SHCP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Martner, jefe de área de Programación de Inversiones y Gestión Pública, ILPES-CEPAL • Manuel Fernando Castro, senior evaluation officer, Banco Mundial |

INTRODUCCIÓN

Desde hace una década, la administración pública federal (APF) ha adoptado nuevos enfoques relacionados con la gestión basada en resultados, la transparencia y la rendición de cuentas; éstos han sido implementados con el fin de mejorar la eficacia de las políticas públicas en cuanto a la solución de problemáticas experimentadas por diferentes sectores de la sociedad.

La evaluación y el monitoreo son mecanismos que permiten mejorar las políticas públicas. La evaluación tiene como objetivo medir los resultados en términos de eficacia, eficiencia y calidad de los programas sociales para identificar y corregir los problemas encontrados; por su parte, el monitoreo se refiere al seguimiento continuo a la implementación del programa a través de indicadores, principalmente.

Por las razones anteriores, el monitoreo y la evaluación de programas sociales constituyen herramientas fundamentales para determinar cuáles de sus acciones han sido efectivas.¹ Así, las dependencias y entidades de la APF pueden orientar sus programas y el gasto público al cumplimiento de sus objetivos y metas.

En 2006, después de un análisis por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se determinó que la Metodología de Marco Lógico era un instrumento adecuado para iniciar la construcción del monitoreo de los programas sociales dentro de la APF. La metodología seleccionada tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos que ha sido adoptada desde los años cincuenta, con algunas variaciones, por numerosas agencias e instituciones, como la US Agency for International Development, la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático, la Australian Agency for International Development y la Canadian International Development Agency, entre otros.

La principal herramienta que se deriva de la Metodología de Marco Lógico es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que es un instrumento de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes

¹ CONEVAL, 2013.

de política pública y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados. A partir de 2007, el diseño de la MIR fue obligatorio dentro de la APF para los programas sujetos a reglas de operación, que debían elaborar los indicadores de resultados, servicios y gestión de dichos programas a partir de la matriz, además de describir su finalidad, propósito, componentes, actividades, así como las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los niveles de objetivos.²

Al mismo tiempo, el CONEVAL, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), emitió los lineamientos para las evaluaciones, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como para la definición de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades antes de concluir el tercer trimestre de 2007. Derivado de lo anterior, se formularon los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, en los que se establecieron las normas y la información que deben contener las MIR de los programas sociales.

Aprovechando que la SHCP construiría el Sistema de Evaluación del Desempeño, basado en indicadores, se consideró el uso de la MIR dentro de la estructura para desarrollar el presupuesto federal e incluir en los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008 el requisito para los programas con modalidad presupuestaria S (sujetos a reglas de operación) y U (otros subsidios) de generar la MIR; asimismo, se señaló como opcional su elaboración para algunas otras modalidades.³ En dicho documento se solicitaban los procedimientos técnicos y normativos para la MIR; también se integró el instructivo para el llenado de la "Ficha técnica del indicador", documento que contenía el conjunto de elementos que describen las características de un indicador para su mejor comprensión, interpretación y cálculo. En este escenario, iniciaron las actividades de capacitación de funcionarios públicos sobre la Metodología de Marco Lógico, proceso que culminó con la primera carga de la MIR dentro del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) en 2007.

² Artículo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2006.

³ Numeral 18, anexo 2 (Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultado y Sistema de Evaluación del Desempeño) de los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008.

Durante 2008 se continuó con el uso para el armado y seguimiento del presupuesto federal; se publicaron documentos y normas que daban continuidad al desarrollo de la MIR para todos los programas federales,⁴ así como documentos que regularon la actualización y el registro de las MIR a través del PASH; asimismo, se formuló y registró el calendario de metas para los indicadores a monitorear de ese mismo año. Desde entonces, inició el uso de la MIR como parte no sólo del sistema de monitoreo y evaluación de México, sino de la planeación, elaboración y seguimiento del presupuesto federal.

En el contexto de esta nueva gestión, el CONEVAL, como parte de los esfuerzos para mejorar y enriquecer la implementación de esta metodología en México, tomando en cuenta el poco tiempo de implementación de la MIR, el 29 de octubre de 2008 llevó a cabo en la ciudad de México el Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios". El objetivo fue 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.

En el seminario participaron ponentes de Canadá, Chile, Perú y Colombia, además de representantes de la APF, quienes explicaron 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. Este documento presenta los aspectos relevantes señalados durante el seminario y los retos planteados por los ponentes en cuanto a la Metodología de Marco Lógico al inicio de su implementación, con el propósito de contribuir a generar una primera evaluación del uso de la MIR en México.

⁴ Lineamientos para la actualización de la Matriz de Indicadores de los programas presupuestarios y la elaboración de los calendarios de metas de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.



CAPÍTULO

Antecedentes

1



Antes de la puesta en práctica de la MIR en México, a partir de 2007-2008, ya se habían realizado ciertos esfuerzos para monitorear el desempeño de los programas federales mediante la implementación y el uso de indicadores; entre ellos está el desarrollo del Modelo de Calidad INTRAGOB, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales, el Modelo Integral de Desempeño de Órganos y Vigilancia y Control, y el Módulo de Objetivos, Indicadores y Metas. En este capítulo se presentan los antecedentes de algunos ejercicios enfocados a la construcción de un sistema de monitoreo.

MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

Este modelo,⁵ implementado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, estuvo a cargo de la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República. Era un sistema de gestión diseñado especialmente para el gobierno y una herramienta para el diagnóstico y la evaluación del grado de madurez en cuanto a la implantación de un sistema de gestión de calidad que hacía hincapié en la mejora continua. El modelo fue concebido para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos mediante la prestación de servicios y elaboración de productos realizados por la APF y para lograr que ésta se desempeñara con niveles de clase mundial.

El compromiso del Ejecutivo Federal fue implementar, desarrollar, mantener y mejorar un enfoque de calidad en todas las dependencias y entidades federales. Esta transformación de la APF debía reflejarse en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las mismas dependencias, desde el punto de vista de la ciudadanía.

El modelo estaba constituido por seis estrategias, las cuales centraban todas sus acciones en la mejora de la gestión y los procesos de las dependencias o entidades federales; dichas acciones, finalmente, se verían reflejadas en productos y servicios de mejor calidad para la ciudadanía. El modelo también funcionó como una herramienta para el diagnóstico y la evaluación del progreso o grado de madurez, que permitía apreciar las fortalezas y oportunidades de las dependencias o entidades en al menos tres aspectos:

- Enfoque: diseño de sistemas y procesos en búsqueda de mejores formas de trabajar.
- Implantación: aplicación de disciplinas y condiciones de control de sistemas y procesos para crear cultura.

⁵ Recuperado del *Manual institucional de buen gobierno (INTRAGOB)*, Secretaría de Salud, 2005.

- Resultados: efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los grupos de interés de la organización.

Con el propósito de determinar los avances del Modelo de Calidad INTRAGOB y su efectividad en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, se definieron e implementaron sistemas de medición del desempeño, efectividad, eficiencia y ahorro en la ejecución de los procesos, así como en la prestación de los servicios y productos que se proporcionaban a los clientes y ciudadanos de acuerdo con sus requerimientos. Este sistema clasificó sus indicadores de la siguiente manera:

- Indicadores de desempeño: aquellos que mostraban el comportamiento de los procesos.
- Indicadores de efectividad: aquellos enfocados a medir el funcionamiento de los sistemas según su diseño y los resultados esperados.
- Indicadores de eficiencia: los definidos para medir el aprovechamiento de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos de los sistemas, así como los ahorros logrados.

Uno de los principales resultados de este modelo fue que, por primera vez, se aplicó un instrumento homogéneo para todas las dependencias y entidades de la APF. Como incentivo, de 2002 a 2005 se otorgó el Premio INTRAGOB,⁶ el cual fue entregado a 47 instituciones gubernamentales, con la participación de 205 dependencias y entidades. En 2006 se efectuó la última evaluación de avance del nivel de madurez del Modelo de Calidad INTRAGOB en 19 dependencias, tres órganos desconcentrados y 30 entidades públicas;⁷ a pesar de estos primeros logros, el modelo no transitó a la siguiente administración. Es preciso señalar que este modelo era un enfoque hacia la calidad, y no obstante que señalaba aspectos de resultados, no se contaba con referencias de resultados esperados ni alcanzados. Respecto al diseño de los indicadores, éstos aportaban información exclusivamente a la gestión; no existe evidencia acerca del uso de la información para generar sinergias y retroalimentar a las áreas responsables sobre sus logros y oportunidades de mejora.

⁶ El Premio INTRAGOB es una herramienta que permite diagnosticar los avances de los sistemas y procesos orientados a la calidad total, al identificar claramente la cadena y la propuesta de valor de las instituciones hacia la sociedad; esto, a efectos de reconocer las mejores prácticas de calidad total en el gobierno.

⁷ VI Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada

SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE METAS PRESIDENCIALES (SIMEP)

Este sistema inició en 2002 a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la SFP.⁸ Se definió como un sistema de alta dirección a fin de identificar procesos sustantivos y de alto impacto del Gobierno Federal para establecer áreas de oportunidad referentes a las metas acordadas entre el Gobierno Federal y cada dependencia o entidad. Estas metas estaban vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y a los programas sectoriales; es decir, pretendía ser un sistema de indicadores para monitorear los objetivos nacionales y sectoriales.

En el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática,⁹ el Ejecutivo Federal debía realizar una concertación con los titulares de las instituciones seleccionadas con el propósito de establecer cuáles eran las metas sujetas de seguimiento y evaluación en términos de resultados, además de determinar los estándares, ponderaciones y el rango de metas a cumplir.¹⁰ Para un mejor seguimiento de éstas, se dispuso, con carácter obligatorio, la aplicación de la evaluación para juzgar los avances y el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas del Gobierno Federal. Esta evaluación se trabajaba en conjunto con la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República.

Como se señaló, la principal característica del SIMEP se refería a que las metas eran determinadas conjuntamente por los titulares de las dependencias y entidades y el presidente de la república. En el fondo, las metas presidenciales implicaban acuerdos que debían cumplirse, pero también la obligación de escuchar a la ciudadanía mediante encuestas que se aplicaban en distintos momentos. Asimismo, se procuraba que los recursos y esfuerzos del Gobierno Federal se enfocaran hacia la atención de las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad.

⁸ Medina, 2007.

⁹ En el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que el "Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". El artículo 12 de la Ley de Planeación señala que "los aspectos de Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

¹⁰ El SIMEP establecía una semaforización para los valores alcanzados de las metas: verde, cuando el avance alcanzado indicaba que se habían cumplido las metas programadas al periodo revisado o que existía la factibilidad de lograr por lo menos el compromiso plasmado en la meta mínima anual del indicador concertado; amarillo, cuando el cumplimiento de la meta mínima anual estaba en riesgo de alcanzarse y serían necesarias acciones correctivas para asegurar su cumplimiento; y rojo, cuando el avance de la meta reportado al periodo mostraba que no sería posible alcanzar la meta mínima anual concertada.

La evaluación de la dependencia valoraba tres aspectos fundamentales: el cumplimiento de metas (sesenta por ciento); el buen gobierno (veinte por ciento); y la evaluación del cliente (veinte por ciento).

El SIMEP pretendía ser la primera herramienta formal para transitar de un gobierno basado en normas y gestión a uno orientado a resultados. Aunque este sistema no tenía el propósito de sustituir los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de la gestión pública de la APF, sí buscó complementar y reforzar la estructura al identificar los procesos sustantivos y de alto impacto del Gobierno Federal, y darles seguimiento a través de un conjunto de indicadores.

No obstante, el sistema no cumplía con los estándares mínimos de transparencia dado que la información del SIMEP se consideró como reservada y, por eso, el público no tenía acceso a ella. Asimismo, la evaluación implicaba un proceso de negociación, el cual restaba credibilidad en el establecimiento de las metas y sus logros. Es necesario mencionar que cada dependencia fijaba sólo de cuatro a cinco metas; al final, esto resultó ser muy poca información para emitir un juicio objetivo sobre el desempeño de cada entidad.

El SIMEP permitió que los responsables de los programas se comprometieran a lograr ciertas metas en un periodo determinado. Aunque era común que los propios responsables establecieran dichas metas, el acuerdo con el titular del Ejecutivo reforzaba los incentivos del programa para alcanzarlas. No obstante, la principal deficiencia del sistema fue que las metas y los indicadores no eran de orden público y que estos últimos no medían resultados, sino acciones de gestión; por ello, no eran un instrumento para la rendición de cuentas.

Finalmente, hay cuatro puntos esenciales que hay que remarcar. Primero, el SIMEP no contaba con una metodología para el diseño y la construcción de los indicadores. Aunque éstos debían cumplir con una serie de características, gran parte de ellos no tenían una estructura homogénea. Segundo, la información de estos indicadores no necesariamente era aprovechada para generar sinergias y retroalimentar las áreas responsables sobre sus logros y oportunidades de mejora. Tercero, los indicadores y las metas eran utilizados como herramientas con el carácter de un órgano fiscalizador o de control más que de evaluación. Cuarto, existían también debilidades en cuanto a su falta de vinculación a las decisiones presupuestarias: "Los titulares de las dependencias y entidades se comprometían con la Presidencia, sin embargo, las metas eran comprometidas al margen del Presupuesto de Egresos de la Federación".¹¹

¹¹ Medina, 2007.

MODELO INTEGRAL DE DESEMPEÑO DE ÓRGANOS Y VIGILANCIA Y CONTROL (MIDO)

A partir de 2004, ante la necesidad de reforzar la medición de resultados de los programas y la construcción de indicadores, se implementó el MIDO de la APF como una iniciativa a cargo de la SFP. Dicho modelo estuvo dirigido a evaluar el desempeño de los órganos de vigilancia y control (OVC) a través de los resultados alcanzados por las dependencias y entidades de la APF; es decir, los OVC reportarían un mejor desempeño siempre y cuando las dependencias y entidades bajo su control tuvieran mejores resultados; se trataba de alinear los incentivos administrativos a la búsqueda de resultados finales de las dependencias y entidades.

El MIDO constituyó un mecanismo de dirección y evaluación del desempeño integral de los OVC que se orientaba a consolidar la relación de la SFP con las demás dependencias y entidades de la APF; a la par, favoreció que los órganos de control interno se convirtieran en un instrumento de apoyo para el cumplimiento de los objetivos de las dependencias y entidades.¹²

Para que los OVC garantizaran la reducción de riesgos de corrupción y opacidad en el Gobierno Federal, era necesario contar con una adecuada relación con las dependencias y entidades federales y con la Procuraduría General de la República para tener un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas. No obstante, el principal reto del MIDO fue reorientar el desempeño de los OVC donde sus mecanismos de evaluación implantados y administrados no habían generado los incentivos necesarios ni suficientes para que el desempeño de estos órganos garantizara que las instituciones alcanzaran sus objetivos y metas.

Por un tiempo, las prioridades de evaluación de los OVC se referían a acciones de auditoría, sanción y de verificación de la normativa, mientras que las dependencias y entidades trataban de evaluar los resultados alcanzados por su programa más que su gestión y control interno. Esta divergencia fortaleció la percepción de algunos servidores públicos respecto a que los órganos de control interno centraban su actuación fiscalizadora en realizar auditorías e imponer sanciones, pero que tenían deficiente enfoque preventivo, escasa orientación a resultados y objetivos desalineados a los establecidos en las dependencias o entidades.

El MIDO integró los indicadores, directrices y metas para los órganos internos de control, dependencias y entidades con la pretensión de alinear los objetivos de dichos órganos con los objetivos estratégicos de las dependencias

¹² Lineamiento para el diseño, integración, operación, evaluación y control del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, SFP, 2004.

y entidades. El MIDO se consideró una práctica innovadora, ya que fue un modelo cuyo diseño propició una cultura del desempeño orientado a resultados, de dirección y evaluación de un enfoque integral y de corresponsabilidad de los actores involucrados.¹³ Entre los logros del MIDO destacan la mejor implantación-adopción de las políticas y prioridades de la SFP en la APF y la construcción de una cultura organizacional en los OVC orientada por la corresponsabilidad y el logro de resultados.

La importancia del MIDO radicó en que, a través de un modelo de indicadores de evaluación del desempeño, se generaron incentivos para incidir positivamente en el corto plazo en la construcción de una nueva cultura para los OVC de corresponsabilidad y orientación a resultados en mayor coordinación con sus institucionales. Sin embargo, su principal problema fue un tema cultural, ya que, a pesar de las bondades del MIDO, las instituciones del sector público, en su mayoría, siguen percibiendo a los órganos internos de control como entes fiscalizadores y no como socios impulsores de la modernización gerencial.¹⁴

En 2009, el MIDO fue modificado en el Sistema para la Evaluación de Resultados de los Órganos de Vigilancia y Control (serOVC), derivado de la reestructuración de la SFP y cuyo objetivo fue hacer más eficiente el gasto público. El serOVC ahora pone mayor hincapié en la actuación de los órganos internos de control interno en términos de fiscalización al interior de cada una de las dependencias. Así, dicho sistema pasó a formar parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión, cuyo objetivo se enfocó a realizar mejoras de mediano plazo para enfocar sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados.

MÓDULO DE OBJETIVOS, METAS E INDICADORES (OMI)

En 2004 se emitieron las Normas, lineamientos y procedimientos para la elaboración, modificación y seguimiento de los calendarios de las metas presupuestarias registradas en el Proceso Integral de Programación y Presupuesto. En este último se describe el OMI, que era un sistema de la SHCP para registrar, como su nombre lo indica, los objetivos, metas e indicadores de los principales programas federales.

El módulo regulaba las actividades para la elaboración, modificación y seguimiento de los calendarios de las metas presupuestarias registradas en el Proceso

¹³ Un rasgo de innovación del MIDO es su orientación, pues adopta un enfoque moderno de control interno basado en parte en la metodología COSO (Committee of Sponsors Organizations) utilizada en el campo de la auditoría y la gestión pública. Uno de los principios innovadores de esta metodología es que el control interno debe formar parte de la gestión y la cultura organizacional; es decir, no es responsabilidad única del auditor u órgano de control y vigilancia, sino de toda la institución. Además, el control interno no es meramente de carácter detector (*ex post*), sino que incluye en la nueva modalidad también el carácter preventivo. El modelo COSO promueve los valores de transparencia, orientación a resultados, eficiencia y excelencia.

¹⁴ Medina, 2007.

Integral de Programación y Presupuesto. Para tal motivo, la SHCP solicitaba a las dependencias y entidades construir árboles de objetivos para todas las actividades institucionales autorizadas distintas de las actividades institucionales de apoyo compartidas.

Las dependencias y entidades debían verificar que los OMI reflejaran de manera adecuada la vinculación que debía existir entre los indicadores, las metas presupuestarias y los objetivos de la institución. Para ello, la metodología establecía lo siguiente:

- Los objetivos y las metas debían ser determinados en función de las actividades institucionales.
- La redacción de los objetivos y las metas debía ser breve, clara y concisa para su fácil comprensión.
- Únicamente se podía definir un objetivo por actividad institucional.
- Los indicadores debían estar vinculados a los objetivos y las metas.
- Los indicadores estratégicos buscaban medir el cumplimiento de los principales resultados de la actividad gubernamental; los de gestión permitían evaluar la eficiencia de la actividad gubernamental; y los de servicios medían la calidad de los bienes y servicios públicos.¹⁵

El módulo permitía a la SHCP dar seguimiento a distintos objetivos e indicadores que las dependencias definían conforme a una serie de requisitos básicos. Sin embargo, si bien este ejercicio le permitía a dicha secretaría consolidar y sistematizar la información sobre el desempeño de las dependencias, la calidad de la información y la heterogeneidad en la definición de objetivos, no facilitaba la retroalimentación de las áreas responsables sobre sus logros y oportunidades de mejora. De esta manera, la falta de una metodología para la definición de objetivos, indicadores y metas fue la principal debilidad del módulo.

En 2007, de acuerdo con los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008, el OMI fue sustituido por el Módulo de Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño del Proceso Integral de Programación y Presupuesto. Se inició, así, un esquema de seguimiento de los programas presupuestarios y no de las dependencias o entidades gubernamentales; además, ahora el seguimiento de objetivos e indicadores se basa en una metodología homogénea que permite la distinción de aspectos de gestión y de resultados.

¹⁵ Es importante señalar que entre las definiciones utilizadas, el término de indicador de resultados se refería a la expresión o fórmula del universo de cobertura o entre dos o más variables para medir el cumplimiento de la meta presupuestaria. El resultado no comprendía el aspecto al que se refiere la gestión para resultados.



CAPÍTULO
Marco normativo del
monitoreo y la evaluación

2



A inicios de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que promulga la Ley General de Desarrollo Social, que se constituye en un instrumento de coordinación, ordenamiento y regulación de la política social. Dos años después, en 2006, entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que indicaba que la SHCP y la SFP debían consolidar un sistema de evaluación del desempeño, definido como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas.

Las dos leyes tenían elementos similares, por lo cual tanto el CONEVAL como la SHCP y la SFP compartían actividades análogas en materia de indicadores. En el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social se dispone que el CONEVAL define los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, gestión y servicios; en cambio, ni la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ni su reglamento señalan cuáles deben ser los criterios para establecer los indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.

La selección de los criterios para la elaboración de indicadores comprendía necesariamente el diseño de los objetivos de los programas de desarrollo social. El marco lógico fue el instrumento seleccionado por el CONEVAL como una herramienta para especificar de manera estructurada y lógica los objetivos de los programas o proyectos, además de formular criterios sobre sus indicadores.

Una vez definida la metodología para la revisión de indicadores por parte del CONEVAL, se tomó la decisión de un acercamiento institucional con la SHCP a fin de presentar como propuesta la coordinación de los esfuerzos de implementación de una metodología homogénea para el establecimiento de indicadores que se aplicarían a todos los programas federales. De este modo, el proceso de definición de objetivos e indicadores con esta metodología implicaba la coordinación de tres instancias con facultades normativas similares mediante un mismo instrumento e iguales criterios. La SHCP y la SFP decidieron utilizar la MIR como una herramienta para revisar los indicadores estratégicos y de gestión como se dispone en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Así, tres dependencias, con dos leyes diferentes, instituyeron una única metodología para la revisión de los indicadores de los programas federales.

Una vez precisada la coordinación entre las instancias correspondientes, se iniciaron las acciones necesarias para consolidar la normativa pertinente. En 2007, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se especificaron las directrices para el nuevo modelo de gestión pública, así como la disposición de evaluar los programas sujetos a reglas de operación. Estos programas deberían contener indicadores de desempeño para el seguimiento de sus objetivos y, por lo tanto, elaborar los indicadores de resultados, servicios y gestión a partir de una

matriz de indicadores que describiera su finalidad, propósito, componentes y actividades, así como las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los niveles de objetivos; asimismo, debían incluir la MIR en las respectivas reglas de operación en los términos de las disposiciones aplicables.

En el mismo año se emitieron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, cuyo objetivo es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

De la misma manera que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los indicadores de desempeño forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, los Lineamientos generales para la evaluación determinan que las MIR son parte de este sistema como una herramienta para mejorar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público.

En julio de 2007 se publicaron los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación 2008, cuyo objetivo fue instituir los aspectos generales del proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008. En estos lineamientos se presentan las directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados, para lo cual es necesario, entre otros aspectos, implantar la MIR como una herramienta de planeación estratégica para los programas presupuestarios que generara los indicadores, estratégicos y de gestión, que evaluaran el logro de los resultados. Asimismo, dentro de los lineamientos se dio difusión a la *Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la APF* (anexo dos), documento mediante el cual se definió que la Metodología de Marco Lógico sería utilizada en la elaboración de la MIR; ésta debía estar alineada con el Plan Nacional de Desarrollo, con los programas derivados de éste y con los objetivos estratégicos y sectoriales.

Finalmente, la SHCP comunicó que el Módulo de Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño del Proceso Integral de Programación y Presupuesto sustituía, a partir del ciclo 2008, al Módulo de Objetivos, Metas e Indicadores, por lo que la carga de la MIR para los programas con modalidad S (programas presupuestarios sujetos a reglas de operación) y U (otros programas presupuestarios de subsidios) debía realizarse en el nuevo sistema de la SHCP.



CAPÍTULO

**Seminario sobre los sistemas
de monitoreo internacional**

3



Como parte integral de los esfuerzos para mejorar y enriquecer la implementación de esta metodología, al paso de aproximadamente un año de implementada la MIR en México, el 29 de octubre de 2008 se llevó a cabo en la ciudad de México el Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios". El seminario tuvo como objetivo analizar las experiencias internacionales y nacionales en la puesta en práctica de la MIR como parte de la construcción del sistema de monitoreo en México.

El seminario estuvo constituido por cinco grandes bloques temáticos que abordarían algunos temas esenciales sobre la implementación de la matriz de indicadores dentro de la APF. Los temas analizados pretendían considerar la opinión de organismos internacionales y nacionales que han trabajado en la modernización de la gestión pública en el marco del presupuesto basado en resultados. Asimismo, se consideraron perspectivas tanto de organismos coordinadores como ejecutores de esta modernización con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades de las acciones emprendidas para construir un sistema de monitoreo para los programas de desarrollo social. En concreto, los temas revisados fueron los siguientes:

- Panel: Experiencias internacionales en la implementación de la matriz de indicadores. El objetivo fue conocer los mecanismos utilizados a nivel internacional para implementar la matriz de indicadores (evaluación del desempeño), así como las ventajas y desventajas de la estrategia seleccionada.
- Panel: Objetivos de la implementación de la matriz de indicadores en la administración pública federal. Se analizaron los antecedentes previos y la descripción de la estrategia para la aplicación de la Metodología de Marco Lógico en la APF, y se dieron a conocer los principales avances identificados en materia de la definición de objetivos de los programas federales.
- Panel: Diagnóstico de la estrategia de implementación en la administración pública federal. Se analizó la experiencia de las dependencias federales sobre dicha estrategia, cuáles habían sido sus principales aciertos y dificultades considerando el cambio de la política pública, así como la experiencia de los programas federales en la construcción y aplicación de la matriz de indicadores.
- Panel: Experiencia de los programas federales en la construcción e implementación de la matriz de indicadores. Diversos representantes de las unidades de evaluación de los coordinadores de sector compartieron su perspectiva en la puesta en práctica de la matriz de indicadores como entes ejecutores y coordinadores para el desarrollo de esta nueva gestión. Asimismo, emitieron observaciones y recomendaciones sobre la estrategia de implementación de la matriz de indicadores.

- Panel: Opinión de organismos internacionales en la implementación de la matriz de indicadores. Se analizó la opinión de los organismos internacionales sobre la estrategia de implementación de la matriz de indicadores en México, además de conocer sus principales sugerencias y recomendaciones.

SISTEMAS DE MONITOREO INTERNACIONAL

En el panel internacional participaron representantes de Canadá, Chile, Colombia y Perú, países que han implementado desde hace algunos años la Matriz de Marco Lógico como una herramienta de planeación y seguimiento de políticas públicas. Al contar con un referente internacional, es posible analizar las ventajas y dificultades de establecer un sistema homogéneo de monitoreo en diversos contextos. El caso de Canadá es interesante por contar con más de treinta años de experiencia en aplicar estas herramientas; Chile resaltaba por ser un país donde la evaluación y el monitoreo se habían consolidado para algunos de sus programas; además, para México, el modelo chileno había sido un referente. El caso de Colombia se destacaba por el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), con elementos de evaluación y monitoreo, y el de Perú por su reciente implementación del presupuesto basado en resultados, previsto en su Ley de Presupuesto del año fiscal 2007.

Cada experiencia se enmarca en un contexto político, económico y social, por lo que algunas no necesariamente aplicarían al ámbito mexicano. No obstante, es importante resaltar que si bien el contexto es distinto, el objetivo para estos casos internacionales y para el de México es el mismo: establecer y consolidar un sistema de monitoreo para mejorar los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública.

Análisis del sistema de monitoreo de programas en Canadá

Mesa: Experiencias internacionales

Robert Lahey, con estudios de economía y matemáticas, posee más de treinta y un años de experiencia en temas como medición de la evaluación y el desempeño, análisis de políticas públicas y evaluaciones de gestión en un sinnúmero de contextos del sector público y en unidades líderes de evaluación corporativa en seis instituciones y departamentos federales de Canadá: Empleo y Migración, Asuntos Corporativos y del Consumidor, Comité de Revisión de los Servicios Postales, Silvicultura Canadá, Comisión de Servicio Público de Canadá, y más recientemente en la Secretaría del Consejo del Tesoro en el Centro de la Política de Evaluación de la Administración Pública Federal.

Lahey fue el cerebro creador de la Junta de Tesorería del Centro de Excelencia en la Evaluación de Canadá, así como responsable y líder, durante el inicio de la década del 2000, de la supervisión y reconstrucción y el reposicionamiento de la función evaluativa a lo largo del servicio público federal de Canadá. También, fue responsable de la orientación de los marcos de gestión y rendición de cuentas basados en resultados.

Ponente: Robert Lahey, presidente de REL Solutions Inc.

Marco institucional

El Gobierno Federal de Canadá cuenta con más de treinta años de experiencia en materia de monitoreo y la evaluación. En este periodo se ha utilizado el concepto de marco lógico para la gestión del sector público, cuyo uso y forma han evolucionado. En la actualidad, la metodología es ampliamente reconocida como una herramienta útil para los evaluadores y gestores de los programas en Canadá.

La evaluación en la gestión del sector público se remonta a 1969, con el inicio de las prácticas de evaluaciones formalizadas y centralizadas. Es importante señalar que el monitoreo de los resultados no se llevó a cabo formalmente sino hasta años después. Sin embargo, este planteamiento fue remplazado en 1977 con la primera política de evaluación gubernamental, la cual determinó el marco general de evaluación y monitoreo del gobierno de Canadá.

Desde 1970 se estableció el uso de marco lógico como herramienta principal para ayudar en el estudio de evaluación final, es decir, para la formulación de las preguntas clave de la evaluación. Los evaluadores son quienes desarrollan el marco lógico de los programas, pero también se involucra a los grupos de interés y de gestión del programa; sin embargo, la construcción del marco lógico se considera una "buena práctica", pero no es obligatoria.

Desde 1990 se introdujo el enfoque de resultados; esto es, se debía realizar una medición de los resultados alcanzados por el programa y no sólo la cuantificación de las "entradas" y "salidas" del programa. En este sentido, los evaluadores siguen participando en la construcción del marco lógico, pero los directores del

programa son los responsables de su correcta aplicación. De esta manera, el marco lógico se define como un mecanismo clave para la elaboración de indicadores basados en los resultados. Cuando los productos del uso de la metodología se desarrollan en colaboración entre los gestores y evaluadores de programas, aumenta la credibilidad de que las futuras preguntas de evaluación sean pertinentes y potencialmente importantes; por ello se constituyen en una poderosa herramienta de comunicación que los administradores de programas pueden usar para compartir y explicar a audiencias externas (incluyendo patrocinadores del programa) las intenciones, fundamentos y resultados esperados.

Lo anterior se da como parte de la gestión y rendición de cuentas basada en resultados; así, se da especial interés a los modelos lógicos cuya construcción es obligatoria para todos los programas de subsidios. Ello tuvo como consecuencia un incremento en la actividad para el monitoreo del desempeño y la presentación de informes de alto nivel con el afán de hacer la información de rendimiento más accesible y útil a los parlamentarios y las comisiones parlamentarias.

Sistema de monitoreo y evaluación

Las políticas y los instrumentos de evaluación han sido estandarizados por el Centro de Excelencia para la Evaluación (Centre of Excellence for Evaluation), adscrito a la Secretaría del Consejo del Tesoro.¹⁶ Este centro proporciona a las instituciones gubernamentales orientación y supervisión para la medición, así como reportes de desempeño de los programas. Con ello se logra claridad en las expectativas de medición de los programas a través de directrices y procedimientos formalmente establecidos por el citado centro de excelencia. En todos los departamentos y en los principales organismos gubernamentales operan unidades de evaluación interna para evaluar áreas prioritarias y de riesgo con base en instrumentos de medición conectados con el enfoque gubernamental de gestión basada en resultados y el marco de rendición de cuentas.¹⁷

El hincapié en la rendición de cuentas, la transparencia y el buen gobierno fortalecen la necesidad de emplear el monitoreo y la evaluación. Por lo anterior, la evaluación, la auditoría interna y la medición del desempeño han sido vistas como herramientas clave para apoyar la gestión y las buenas prácticas; todo esto, con fundamentos normativos en la Ley Federal de Contabilidad¹⁸ y en la Ley de Acceso a la Información.¹⁹

¹⁶ Treasury Board Secretariat.

¹⁷ Results-based Management and Accountability Frameworks, RMAF's.

¹⁸ Federal Accountability Act.

¹⁹ Access to Information Act.

Relevancia del marco lógico

En un principio, la aplicación de la Metodología del Marco Lógico era competencia sólo de los evaluadores; en la actualidad, corresponde principalmente a los gestores de los programas. La capacitación sobre la gestión basada en resultados y rendición de cuentas era impartida por el Centro de Excelencia para la Evaluación (evaluadores, gerentes, analistas), pero hoy se encuentra generalizada en todo el sistema, incluyendo las asociaciones profesionales del sector privado.

El empleo de la Metodología de Marco Lógico ha sido muy importante para el gobierno canadiense, ya que propicia resultados claros y concretos en la formulación de metas y objetivos para los programas, además de exponer de manera más transparente los hallazgos que se esperan obtener derivados de las acciones de los programas. Asimismo, ha sido una herramienta para hacer partícipes a los evaluadores y a todas las partes interesadas, incluidos los directores de programas, en un ejercicio de colaboración para lograr un consenso sobre lo que se espera que un programa alcance y la mejor manera de medir su desempeño; de este modo se define lo que se considera como el "éxito" de un programa. Así, los programas pasan por un proceso de validación sobre su objetivo, alcance y la forma de medirse.

Conclusiones del sistema de monitoreo

Durante el seminario, el Gobierno Federal canadiense compartió su aprendizaje y experiencia al implementar la Metodología de la Matriz de Marco Lógico y las conclusiones fueron las siguientes:²⁰

- El desarrollo de un modelo de marco lógico es una de las mejores maneras de determinar los resultados y la forma de medirse de los programas, dado que éstos requieren información básica a partir de la definición de los resultados esperados.
- Es necesario que cada uno de los programas cuente con indicadores de gestión y de resultados para el monitoreo de sus objetivos, pero no resulta conveniente comenzar con demasiados indicadores; con el paso del tiempo se pueden ir agregando los que sean indispensables para el monitoreo. En todo caso, la evaluación periódica es la mejor manera de tener una idea del impacto del programa.
- La evaluación puede ser centralizada en una sola agencia o distribuirse a través de todo el gobierno, lo que depende de diversos factores institucionales. El modelo canadiense durante varios años ha sido descentralizado.

²⁰ Lahey, 2008.

- El cambio cultural en la materia es sencillo si se evalúa periódicamente el desempeño de gestión, pero no resulta fácil si se pretende medir resultados. No obstante, el desarrollo del sistema de monitoreo debe concebirse en términos de años y no de meses.
- Para afianzar el proceso a largo plazo, la gestión por resultados debe centrarse en la obtención de información sobre el desempeño real para la toma de decisiones.
- Es importante el desarrollo de capacidades de los recursos humanos, por lo que se requiere destinar recursos económicos para capacitar tanto a los administradores como a los especialistas.
- Los informes públicos sobre el desempeño son importantes y ayudan a construir la confianza de los ciudadanos; por lo tanto, se recomienda permitir la flexibilidad y entender que el cambio nunca se detiene, lo que vuelve permanente el estado de “prueba, adaptación, arreglo y aprendizaje”.

Análisis del sistema de monitoreo de programas en la República de Chile

Mesa: Experiencias internacionales

Marianela Armijo Quintana es doctora en Economía y Ciencias Empresariales por la Universidad de Barcelona e ingeniera comercial por la Universidad de Valparaíso, Chile. Cuenta con un postítulo en Planificación y Políticas Públicas otorgado por el ILPES-CEPAL. Actualmente, se desempeña como consultora internacional en el ámbito de la planificación estratégica, sistemas de indicadores de desempeño en instituciones públicas, evaluación de políticas y programas públicos, políticas presupuestarias y finanzas públicas en el ILPES. En esa misma institución ha fungido como consultora del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

En su trayectoria profesional destaca su desempeño en la Dirección de Presupuestos de Chile del Ministerio de Hacienda, entre 1994 y 1998, al impulsar las primeras iniciativas de gestión orientada a resultados en ese país. De 1998 a 2005 fue consultora internacional para diversos organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Banco Mundial) en el diseño e implementación de programas de reforma del Estado y de sistemas de evaluación de desempeño y presupuesto orientado a resultados en la mayor parte de los países de América Latina.

Ponente: Marianela Armijo
Consultora en el Área de Políticas
Presupuestarias y Gestión Pública
ILPES-CEPAL

El marco institucional

La evaluación gubernamental inició en 1997 como parte de un conjunto de instrumentos del Sistema de Control de Gestión, encabezado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y como resultado de un acuerdo entre este ministerio y el Congreso; el objetivo era disponer de información que permitiera mejorar la asignación y el uso de los recursos públicos y que apoyara la gestión de los programas.

Con el tiempo, adquirió muchos de los elementos y las características de otros importantes procesos que han venido experimentando diferentes países, en particular respecto del papel que cumple la institucionalidad presupuestaria, y los instrumentos de evaluación y control del desempeño que se utilizan. Entre los aspectos evaluados de los programas gubernamentales se puede mencionar su diseño, organización y gestión, los resultados obtenidos, la eficacia y calidad de resultados, su eficiencia, economía y sostenibilidad (capacidades institucionales), así como la justificación de su continuidad.

A partir del 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores comenzaron a ser analizadas en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, junto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar cómo y cuándo serían incorporadas, así como para identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), además de posibles restricciones legales y de recursos.

Las recomendaciones varían en su alcance: desde la solicitud de que se realicen ajustes menores, el requerimiento de que se hagan modificaciones en el diseño de alguno de sus componentes o procesos hasta su rediseño sustantivo. En algunos casos, la recomendación consiste en una reubicación institucional y en otros puede sugerirse la finalización o el reemplazo íntegro del programa.

Sistema de monitoreo y evaluación

Las evaluaciones se basan en la Metodología de Marco Lógico, que permite evaluar la consistencia entre los distintos niveles de objetivos, y son realizadas por paneles de tres expertos independientes seleccionados por concurso público en un plazo de cinco meses. Las evaluaciones abarcan los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional ejecutados por las instituciones, centralizadas o descentralizadas, del sector público cuyos recursos se encuentren previstos en la Ley de Presupuestos.

Como resultado del proceso de evaluación gubernamental, los programas evaluados tienen un seguimiento que permite determinar si las recomendaciones han sido efectivamente incorporadas y cómo ha evolucionado el desempeño del programa. Asimismo, el seguimiento pretende ser un espacio de reflexión y análisis de los cambios y no una simple actividad administrativa.

Teniendo presentes los aspectos mencionados, fueron definidos dos momentos de seguimiento que son oportunos al ciclo presupuestario. El primero comprende hasta el 31 de diciembre de cada año, antes de que las observaciones sean incorporadas por cada institución, y el segundo, junto con la presentación de la propuesta de presupuesto por parte de cada servicio público, lo

que ocurre en el mes de julio. Asimismo, se inició una mejora de los indicadores de gestión y resultados para analizar su evolución a través de un seguimiento más continuo y la incorporación de los indicadores más relevantes al proyecto de presupuestos.

Los informes de las evaluaciones son presentados al Congreso treinta días transcurridos desde la aprobación del informe, antes de la presentación del proyecto de la Ley de Presupuestos; dichos informes acompañan a cada proyecto en su tramitación legislativa de manera que los resultados son oportunamente incorporados cada año en el proceso presupuestario y analizados en reuniones con el director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de modo previo a la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos.

Respecto a los evaluadores, se trabaja con paneles constituidos por tres profesionales seleccionados por concurso público. En la evaluación de impacto y evaluación comprehensiva del gasto, debido a su mayor complejidad y por tanto necesidad de organización técnica y administrativa del equipo evaluador, se trabaja con universidades o consultoras privadas, también elegidas mediante procesos de concurso público. En ambos casos estas instancias tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones técnicas de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Dirección de Presupuestos.

Las instituciones evaluadas, como entidades responsables de los programas evaluados, son contrapartes de la evaluación y, como tales, deben elaborar la Matriz de Marco Lógico preliminar para su entrega al panel evaluador como información base y proveer de información del programa al inicio del proceso y de cualquier otra disponible y necesaria durante la evaluación. A partir del año 2000, las instituciones evaluadas adquirieron la obligación de participar en el proceso de fijación de compromisos institucionales y reportar su cumplimiento.

Por su parte, el Congreso Nacional recibe los reportes de formulación de indicadores y metas y de las evaluaciones para su información y uso en el marco de sus atribuciones.

La etapa de formulación de indicadores de gestión y resultados, así como la definición de metas, es realizada considerando las asignaciones de recursos que prevé el proyecto de Ley de Presupuestos. Ésta se envía al Congreso Nacional cada año como parte de la información que lo acompaña con el objeto de que los integrantes de las comisiones legislativas cuenten con antecedentes de desempeño en la tramitación de dicho proyecto. Una vez aprobado éste, los indicadores de gestión y resultados y sus metas constituyen compromisos para el periodo de su ejecución. La integración al ciclo presupuestario se concreta a través de los

procesos de análisis de los resultados de las evaluaciones y cumplimiento de recomendaciones en la formulación del presupuesto.

El monitoreo y uso de indicadores

Al igual que la evaluación, el seguimiento a los indicadores de los programas tiene etapas y tiempos bien definidos por el gobierno de Chile. El cumplimiento de las metas de los indicadores de gestión y resultados constituye información para el próximo periodo presupuestario. A partir de 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores de gestión y resultados correspondientes al año anterior se analiza en la etapa de evaluación de la ejecución presupuestaria, la cual es parte del proceso presupuestario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Además, la información está disponible para el trabajo de las comisiones técnicas que se llevan a efecto durante la formulación del presupuesto y es enviada a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

A partir del 2000, los resultados finales de las evaluaciones son analizados en reuniones con el titular de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; en ellas participan los analistas correspondientes de la División de Control de Gestión y de los sectores presupuestarios de la dirección. Tales antecedentes sirven de base para orientar y fundamentar decisiones en relación con el siguiente proceso de formulación de presupuestos, lo que afecta directamente estas asignaciones o da lugar a modificaciones en los contenidos de los programas.

Además, los informes finales de las evaluaciones son enviados a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso, acompañados de informes de síntesis y de las respuestas institucionales a los resultados de la evaluación. Estos dos últimos documentos también son parte de los reportes anexos al proyecto de Ley de Presupuestos. Finalmente, a partir de 2001, la información de resultados de las evaluaciones y del seguimiento de los compromisos institucionales, con el avance de las acciones realizadas para su cumplimiento, también es utilizada en la etapa de evaluación de la ejecución presupuestaria señalada y enviada al Congreso.

Desde 2004 se estableció por ley la obligatoriedad para el Ministerio de Hacienda de efectuar evaluaciones a aquellos programas incluidos en los presupuestos de los servicios públicos. Estas evaluaciones, al igual que las ya implementadas en el gobierno, deberían utilizar indicadores para medir el desempeño de los programas.

El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Presupuestos, tiene la responsabilidad de la ejecución de las evaluaciones y las actividades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, medidos a través de sus indicadores. Corresponde a esta institución la definición de los diseños metodológicos y operativos; la provisión de recursos para su funcionamiento; la administración de su

operación; y el análisis y aprobación de los informes de avance y final. Asimismo, comunica al equipo evaluador las observaciones técnicas que correspondan, además de la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional), la integración de los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario, y la elaboración y seguimiento de los compromisos institucionales derivados de las evaluaciones.

Conclusiones del sistema de monitoreo

Durante el seminario, el Gobierno Federal de Chile compartió el aprendizaje obtenido con la experiencia en la implementación de la Metodología de la Matriz de Marco Lógico:

- En el sistema chileno se dispone la construcción y el uso de indicadores para medir el desempeño de los programas. Los indicadores de desempeño son utilizados durante la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario.
- Los indicadores definidos en un periodo son utilizados para futuras evaluaciones y formulaciones del proceso presupuestario. La información de los indicadores no es desechada, dado que en la presentación del presupuesto al Congreso los programas incluyen la información histórica de los indicadores.
- Los indicadores de desempeño y todos sus aspectos técnicos relacionados ahora forman parte de la metodología de evaluación tanto de los programas como de las instituciones que los coordina.
- Las evaluaciones y el monitoreo se han convertido en elementos esenciales para el seguimiento del gasto público. Estas herramientas constituyen una manera de mostrar a la ciudadanía el uso y los resultados de los recursos públicos. Una parte importante del gasto en programas públicos es evaluado con objetividad, por lo que los resultados y compromisos que se derivan de las evaluaciones es demandada de modo permanente por diversos actores.²¹
- Es necesario reforzar el análisis *ex ante* de los programas y otorgarse asistencia técnica a los servicios públicos que presentan nuevos programas o ampliaciones de programas existentes.
- Es indispensable incrementar el presupuesto público que debe ser evaluado. Para ello, es conveniente considerar la transversalidad de las políticas públicas y avanzar hacia el desarrollo de evaluaciones integrales que permitan captar el efecto conjunto de varios programas sobre un determinado resultado de política.

²¹ En la fecha en que se impartió el Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios" se había logrado la evaluación de cerca de sesenta por ciento del gasto público social.

- En ocasiones, la calidad intrínseca de las evaluaciones y los fundamentos de sus conclusiones se ven afectados por los defectos de los programas evaluados y de la información disponible. Por lo tanto, es necesario mejorar la recopilación de datos de las instituciones.
- La apropiación del proceso de evaluación por parte de los altos mandos de algunas instituciones todavía es débil, por lo que se requiere trabajar más en el uso de la información por estos actores.
- La conexión lógica (o de diseño del programa) y empírica (indicadores) con las definiciones estratégicas de los servicios, las políticas sectoriales y las prioridades gubernamentales es precaria, así como la vinculación con la planeación nacional.

El sistema de monitoreo de programas en Colombia

Mesa: Experiencias internacionales

Diego Rafael Dorado Hernández es maestro en Asuntos Internacionales por la Universidad Externado de Colombia y economista por la Pontificia Universidad Javeriana; se desempeña como especialista en evaluación de proyectos. Fungió como director de Evaluación de Políticas Públicas SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, donde encabezó la evaluación y el seguimiento a las políticas públicas; su enfoque estuvo dirigido a los principales programas del gobierno nacional.

Actualmente, se desempeña como especialista en administración del sector público para el Banco Mundial y como consultor internacional especialista en sistemas de inversión pública y desarrollo empresarial. Ha prestado servicios de consultoría en desarrollo de bancos de proyectos, formulación y evaluación de proyectos, desarrollo de estudios de mercado, fortalecimiento institucional y en finanzas tanto en el sector público como en el privado. También, es asesor en desarrollo gerencial y financiero de empresas.

Ponente: Diego Dorado
Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
Gobierno de la República de Colombia

Marco institucional

La evaluación de políticas y programas sociales en Colombia se ha ido convirtiendo en un problema central de las intervenciones gubernamentales. La función de evaluación de las políticas públicas, en las que se incluyen los programas sociales, se ha asentado lentamente en los sectores público y privado. El tema se ha instalado como necesidad en el sector público y como un asunto de formación y entrenamiento en el ámbito académico y de las organizaciones no gubernamentales.²²

La creación y subsecuente desarrollo del Banco de Proyectos de Inversión Nacional significó un paso fundamental en la modernización del gasto público, pues generó una cultura institucional de planeación a nivel nacional y territorial, además de la formación de capital humano e institucional, representado en funcionarios con

²² Nina, 2008.

conocimiento y capacidades probadas en la evaluación de proyectos, dependencias de planeación territorial con bancos de proyectos que operan apoyados en herramientas tecnológicas.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (152 de 1994) tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo; serán las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales quienes garanticen la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen en su interior y en relación con las demás instancias territoriales a efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

En este sentido, la misma ley dispone que la evaluación corresponda al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, así como diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y los costos unitarios, y definirán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.

Entre los aspectos de seguimiento de las evaluaciones, se determinó que el Departamento Nacional de Planeación presentará al Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.

Asimismo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecieron un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.

Sistema de monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica de Presupuesto se señala que el seguimiento y la evaluación del presupuesto consiste en la determinación de los resultados, relaciones e indicadores que miden el grado de cumplimiento de los objetivos fiscal, funcional, social, de gestión económico-financiera, al igual que el impacto económico frente a las metas y fines propuestos por el gobierno nacional.

En la actualidad, la práctica de la evaluación de políticas y programas sociales en Colombia ha venido adquiriendo un carácter de creciente rigurosidad, lo que ha

obligado a que sea cada vez más necesario tener claras las bases teórico-conceptuales de las distintas aproximaciones a la evaluación, así como tener herramientas para distinguir cuál modelo es el más apropiado en un contexto dado.²³

El seguimiento (monitoreo) se entiende como un proceso continuo de recolección y análisis de información útil para tomar decisiones sobre la implementación del programa de gobierno y la ejecución del presupuesto anual, con base en una comparación de los resultados esperados y el estado de avance de éstos. Asimismo, la evaluación se define como la valoración exhaustiva de las principales intervenciones del Estado para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad. El objetivo fundamental de esta última es incorporar a futuro las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

Para el monitoreo y la evaluación del gasto se deben definir indicadores numéricos o porcentuales y referentes objetivos y metas que permitan la evaluación de su cumplimiento al final de la vigencia fiscal y la planeación del presupuesto de la siguiente. Los programas a ser evaluados deben destinar el financiamiento necesario para la evaluación; este aspecto es reglamentado por el gobierno nacional. Los criterios que se consideran en el monitoreo y la gestión por resultados incluyen aspectos como: las características de la población objetivo y el número de personas afectadas por estos programas; la relevancia de estos programas; qué tan innovadores o creativos son los programas y, por consiguiente, la posibilidad de reproducirlos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social²⁴ decide qué se evalúa y qué no. Dependiendo de esto, se forma un grupo de funcionarios con responsabilidades técnicas y políticas, en el cual se incluyen también los ministerios sectoriales y las diferentes entidades que se consideran como ministerios. De esta manera, todas las instituciones gubernamentales entran al sistema de indicadores de resultados (gestión orientada a resultados). La intención del proceso es contar con un sistema mediante el cual las evaluaciones tengan influencia sobre el planeamiento y las decisiones presupuestarias. Los resultados y el desempeño de las empresas son de conocimiento público y se incorporan en el informe anual al Congreso de la República del ministro del sector al cual pertenece dicha empresa.

²³ *Ídem.*

²⁴ El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. Representa la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro.

Los resultados obtenidos de la medición (indicadores) se analizan y evalúan a la luz de estándares, objetivos y metas establecidos previamente para retroalimentar a las entidades, obtener aprendizajes y realizar compromisos que lleven a un mejoramiento continuo. De ser el caso, si alguna entidad incumple las metas o indicadores fijados por el gobierno nacional, o cuando las circunstancias macroeconómicas o restricciones fiscales así lo exijan, el Consejo Superior de Política Fiscal podrá someter a condiciones especiales la ejecución de los presupuestos, al reducir o redistribuir su monto o condicionar la ejecución.

En Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, SINERGIA, tiene como objetivo fortalecer e institucionalizar el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de los programas y el gasto, como prácticas permanentes del Estado colombiano; esto, para mejorar la eficacia e impacto de políticas, programas e instituciones; estimular la transparencia en la gestión pública incorporando el control de la ciudadanía; incrementar la eficiencia en la programación y asignación de los recursos; y establecer un vínculo permanente y progresivo entre planeación, presupuestación, ejecución y evaluación.

Monitoreo de indicadores y metas

El seguimiento (monitoreo) a metas de gobierno es posible en la medida en que éste se basa en la construcción y uso de indicadores, los cuales permiten tener una representación cuantitativa y objetiva de la información acerca de las políticas públicas. Posteriormente, estos indicadores son empleados para determinar el nivel de avance respecto a las metas preestablecidas por el gobierno y, por ende, su función es medir el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, para garantizar la efectividad de la tarea de seguimiento se ha utilizado la metodología CREMA, con la adición del componente "sensibilidad", de tal forma que se pueda tener información de corto plazo para la verificación oportuna del avance de las políticas públicas y la selección de indicadores de desempeño. Esta metodología parte de la identificación de seis aspectos que garantizan la construcción y selección de indicadores idóneos para el seguimiento a políticas públicas.

Gracias al uso de esta metodología se ha obtenido un número limitado de indicadores que reflejan la información necesaria para la labor de seguimiento. Si bien las entidades disponen de una cantidad considerable de indicadores, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA selecciona los "mejores indicadores": aquellos que dan cuenta de la mayor parte del logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esto se debe a que administrar un sistema complejo con un gran volumen de indicadores no es eficiente, pues se

tiende a priorizar algunas áreas que no son críticas para el logro de los objetivos gubernamentales.

La selección de dichos indicadores se lleva a cabo teniendo presente el esquema de la cadena de valor, de tal forma que sea posible poseer indicadores de gestión, producto y resultado, los cuales son los eslabones de incidencia del seguimiento a políticas públicas. Es importante notar las relaciones entre los diferentes tipos de indicadores que se definan dentro de la cadena de valor, ya que facilitan comprender el hilo conductor entre cada fase de la política y su contribución particular en el alcance de los objetivos de largo plazo. De lo anterior se puede concluir que el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno parte de un conjunto de indicadores cuya clasificación, según su posición en los eslabones de la cadena de valor, permiten dar cuenta del estado de avance de las políticas públicas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El seguimiento de dicho plan se realiza a través de indicadores de gestión, producto y resultado, con metas debidamente identificadas y concertadas con el Departamento Nacional de Planeación, las cuales discriminan las metas para cada uno de los años de gobierno, y la regionalización (regiones, departamentos o municipios) y focalización poblacional –desplazados, primera infancia, género, grupos étnicos–, según la naturaleza misma de cada indicador y el programa respectivo.

Con estas consideraciones, el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo analiza el progreso de las políticas públicas a nivel nacional o agregado y a escala regional en términos de provisión de bienes y servicios y disminución de las brechas de desarrollo entre regiones. Asimismo, examina en forma integral la oferta de bienes y servicios institucionales, la percepción ciudadana sobre los resultados alcanzados con dichos bienes y servicios, y sus efectos e impactos en la población. Además, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo se realiza en articulación con las metas de mediano y largo plazo consideradas en otros ejercicios de planificación adelantados por el país, tales como la Visión 2019 y la Política Nacional de Competitividad.

Conclusiones del sistema de monitoreo

El caso de monitoreo de Colombia es reciente; aporta información importante sobre las principales características de su sistema. Es importante señalar que este caso es similar al de Chile y Canadá, cuyos sistemas establecen la evaluación de los programas gubernamentales y la construcción de indicadores para medir el desempeño de los programas, así como la creación de un órgano rector para coordinar estas actividades:

- El monitoreo de las metas es posible en la medida en que éste se basa en la construcción y el uso de indicadores. Los indicadores cuentan con una metodología homogénea que permite que éstos tengan una representación cuantitativa y objetiva de la información.
- Los indicadores tienen un uso por parte del gobierno para determinar el nivel de avance de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Al contar con una entidad rectora y una metodología bien definida, el gobierno dispone de un número limitado de indicadores que reflejan la información necesaria para la labor de monitoreo.
- Las herramientas de evaluación y sus resultados están disponibles, pero la ciudadanía no les presta la atención necesaria. Se aspira a que las evaluaciones se institucionalicen y conduzcan a cambios en el proceso de asignación presupuestaria.
- En su mayoría, las evaluaciones han sido elaboradas por consultores internacionales, lo que ha dado lugar a evaluaciones de buena calidad, pero muy costosas. Por lo tanto, es importante mejorar la transferencia de aptitudes para que la evaluación pueda hacerse localmente y, al mismo tiempo, mantener la credibilidad.
- Existe una amplia propuesta sobre la creación de subsistemas de monitoreo y evaluación, tanto a nivel central como local. No obstante, hay una capacidad limitada para hacer que el monitoreo y la evaluación a ese nivel sea objetivo.
- A pesar de los avances en materia de monitoreo y evaluación, en tanto los procesos de evaluación no se puedan vincular a la toma de decisiones presupuestarias, los logros aún deben ser considerados como modestos. Las evaluaciones deberían servir para que la sociedad y el gobierno vean la necesidad de reorientar o reasignar el gasto público hacia aquellas actividades que sean más eficientes y no continuar con un proceso presupuestario cuyos modelos de gasto sean rígidos o inflexibles.

Análisis del sistema de monitoreo de programas en la República del Perú

Mesa: Experiencias internacionales

Juan Pablo Silva se graduó como economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú; cursó una maestría en Administración Pública de la Escuela de Relaciones Públicas e Internacionales y del Programa de Gestión de Políticas Económicas de la Universidad de Columbia, Nueva York. Fungió como director de Calidad del Gasto Público en la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas y coordinador de los programas de incentivos municipales y del presupuesto por resultados.

Anteriormente, fue coordinador técnico del proyecto de "Asistencia técnica para el seguimiento y evaluación de los sectores sociales" en el marco de la descentralización, y consultor en la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas. También, consultor en la Oficina de Planificación y Medición de la Calidad Educativa.

Ponente: Juan Pablo Silva
Ministerio de Economía y Finanzas
República del Perú

Marco institucional

En Perú, la implementación del presupuesto basado en resultados se consideró por primera vez en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007, año a partir del cual comenzó a ser aplicado de manera progresiva en los sectores de salud, educación, transportes y comunicaciones, e identidad cultural, a través de los programas presupuestarios, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores de gestión y resultados, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos.

En el año fiscal 2008, la Ley de Presupuesto²⁵ estableció nuevos programas estratégicos, como la electrificación y el saneamiento rural, las telecomunicaciones rurales y la conservación del medio ambiente, mediante un marco para el seguimiento de los resultados y productos de los programas estratégicos, así como para el desarrollo del sistema de evaluación de los programas estratégicos.

Posteriormente, el presupuesto basado en resultados se rigió por el capítulo IV "Presupuesto basado en resultados", título III "Normas complementarias para la gestión presupuestaria", de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En este marco normativo se señala en el artículo 79 que el presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, la cual requiere la existencia de una definición de los resultados a alcanzar; el compromiso para lograr dichos resultados sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos; la determinación de responsables; los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

²⁵ Ley 29142 de presupuesto del sector público para el año fiscal 2008.

Este sistema se implementará progresivamente a través de los programas presupuestarios, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión. En el sistema de Perú, la evaluación consiste en el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en razón de su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto y resultados en la población, sin perjuicio de las normas y procesos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública relativos a los proyectos de inversión. La evaluación incluye los sistemas de información a través de los cuales se levanta, organiza y provee la información sobre la operación de los programas, en especial la referida a los productos que éstos entregan a la población para el logro de sus objetivos.

Destaca que las entidades públicas que implementan programas presupuestarios o participan en la ejecución de éstos deberán sujetarse a la metodología y directivas establecidas por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para el gobierno de Perú, los programas presupuestarios son unidades de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad.²⁶ Su existencia se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado, formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico,²⁷ órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, y pueden involucrarse a entidades de diferentes sectores y niveles de gobierno. Las entidades públicas lo implementan o participan en su ejecución, y se sujetan a la metodología y directivas que en su caso sean establecidas.²⁸

El responsable de cada programa presupuestario es el titular de la entidad que tiene a cargo la implementación de dicho programa; además, debe dar cuenta sobre el diseño, uso de los recursos públicos asignados y el logro de los resultados esperados. En el caso de programas presupuestarios que involucren a más de una entidad, la responsabilidad recae en el titular de la entidad que ejerce la rectoría de la política pública correspondiente a dicho programa; éste puede designar a un responsable técnico del programa presupuestario, con funciones relacionadas con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del programa. Asimismo, se establece un convenio de apoyo presupuestario,²⁹ en el cual la entidad

²⁶ Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú, 2013a.

²⁷ El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de la República del Perú, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1088, es la instancia gubernamental rectora del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico peruano. Su función es formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del gobierno.

²⁸ Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú, 2013a.

²⁹ Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú, 2013b.

pública se compromete al cumplimiento de metas de indicadores de resultado o producto del programa, según corresponda, así como en la ejecución de los compromisos para una mejor provisión de los servicios públicos.

Sistema de monitoreo y evaluación

El seguimiento del desempeño³⁰ se realiza sobre los avances en los productos y resultados de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de metas en su dimensión física. Dicho seguimiento está a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas. Los responsables del programa presupuestario deberán entregar información cierta, suficiente y adecuada que incluya las medidas adoptadas, las acciones desarrolladas para la mejora de la ejecución y los ajustes incorporados en los diseños de los programas presupuestarios.

La Dirección General de Presupuesto Público consolida semestralmente el avance de la ejecución de los programas presupuestarios, conforme al registro de información llevado a cabo por las entidades responsables de estos programas en los sistemas correspondientes; esto, para su publicación en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas y su remisión en resumen ejecutivo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República. Dicho resumen ejecutivo detallará la información analizada por programa presupuestario.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática³¹ genera la información estadística necesaria para el seguimiento de los indicadores de gestión y resultados en los ámbitos correspondientes a su misión, en el marco del presupuesto basado en resultados, en particular de aquellos que no pudieran ser generados por los sistemas estadísticos propios de las entidades involucradas. La información para el seguimiento de los indicadores y de la ejecución de las metas físicas y financieras de los productos de los programas presupuestarios estratégicos es pública y está disponible en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas.

La evaluación en el contexto del presupuesto basado en resultados consiste en el análisis sistemático y objetivo de un programa o política en curso o concluido, en razón de su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto y resultados en la población, sin perjuicio de las normas y los procesos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública,³² relativos a los proyectos de inversión.

³⁰ Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú, 2013c.

³¹ Éste es el órgano rector de los sistemas nacionales de estadística e informática en el Perú. Norma, planea, dirige, coordina, evalúa y supervisa las actividades estadísticas e informáticas oficiales del país. Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, cuenta con autonomía técnica y de gestión, otorgada por su ley de creación.

³² El Sistema Nacional de Inversión Pública es un sistema administrativo del Estado peruano que certifica la calidad de los proyectos de inversión pública a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas.

Las evaluaciones se realizan de manera independiente;³³ su objetivo es generar información sobre el desempeño para ser usada dentro del sistema presupuestario, y permitir con ello justificar, en el marco del presupuesto por resultados, la toma de decisiones en materia presupuestaria. Como sus resultados deben ser técnicamente confiables, sólo pueden ser ejecutadas por evaluadores, seleccionados a través de concursos públicos, de conformidad con las normas que regulan esta materia,³⁴ que sean diferentes a las entidades ejecutoras y no estén bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención evaluada.

Los evaluadores independientes deben efectuar la evaluación en cumplimiento de los términos de referencia de contratación, el presupuesto evaluado correspondiente, y que observen los métodos y contenidos de evaluación aplicables en el Sistema de Evaluación Independiente del Presupuesto.

El presupuesto evaluado es el crédito presupuestario seleccionado para ser evaluado por el Sistema de Evaluación Independiente del Presupuesto. Dichos créditos están vinculados a productos o resultados identificados en los programas estratégicos (insumos, productos, resultados) o en el clasificador funcional programático (meta, componente, actividad/proyecto, programa).

La Dirección Nacional del Presupuesto Público debe comunicar oficialmente la selección del presupuesto evaluado a la unidad responsable de su ejecución y solicitar información de base. Además, debe revisar los informes de avance e informe final de las evaluaciones y emitir de manera oficial orientaciones a los evaluadores externos sobre mejoras en el desarrollo de los contenidos evaluados. También, tiene la obligación de elaborar informes de recomendaciones de presupuesto evaluado sobre la base de los informes finales de evaluación y formalizar compromisos con las unidades responsables de la ejecución del presupuesto evaluado a partir del correspondiente informe de recomendaciones de presupuesto evaluado.

Las entidades ejecutoras de las acciones objeto de la evaluación deben proporcionar, bajo responsabilidad del titular de pliego, la información que requiera la persona natural o jurídica evaluadora para la ejecución de sus labores y son responsables de la calidad de la información proporcionada para las evaluaciones correspondientes. Asimismo, tienen la obligación de emitir oficialmente comentarios a los informes de avance e informe final de las evaluaciones de presupuesto y enviar información de cumplimiento de compromisos para la elaboración del

³³ Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú, 2013d.

³⁴ Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, capítulo IV, presupuesto por resultados.

reporte semestral de cumplimiento de compromisos por la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

El diseño y los resultados de las evaluaciones son compartidos y discutidos con las entidades involucradas. Tienen, además, carácter público y son difundidos en su integridad mediante el portal del Ministerio de Economía y Finanzas y en los portales de los pliegos y las unidades ejecutoras evaluadas.

Las recomendaciones formuladas en el informe de recomendaciones de presupuesto evaluado son analizadas en la Dirección Nacional del Presupuesto Público, junto con la unidad responsable de la ejecución del presupuesto evaluado, a fin de precisar sus contenidos y plazos, identificar los espacios institucionales y posibles restricciones legales y de recursos.

El seguimiento (monitoreo) se realiza sobre los avances en la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de metas en su dimensión física. Dicho seguimiento está a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. El ministerio recibe los informes de las entidades obligadas que contienen información cierta, suficiente y adecuada que incluye las medidas adoptadas, las acciones desarrolladas para la mejora de la ejecución y los ajustes incorporados en los diseños de los programas presupuestarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas consolida semestralmente el avance de la ejecución de los programas presupuestarios, conforme al registro de información efectuado por las entidades responsables de dichos programas en los sistemas correspondientes; esto, para su publicación en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas y su remisión en resumen ejecutivo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso y a la Contraloría General de la República.

Conclusiones del sistema de monitoreo

Durante el seminario, el Gobierno Federal del Perú compartió el aprendizaje obtenido a través de la experiencia en la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación. El caso del Perú es importante dado que su sistema se construye sobre un sistema que no funcionó en décadas anteriores. En este sentido, la experiencia de este país se ha enfocado a rediseñarse con el objetivo de mejorar la gestión del gobierno. Algunas oportunidades de mejora señaladas por el ponente fueron:

- Es necesario un sistema que pueda lograr resultados a corto plazo y darnos algunas apreciaciones para el largo plazo. En los años setenta se trató de implementar un sistema similar, pero no funcionó. Ahora se pretende implantar el nuevo sistema y se tiene que pensar de manera cuidadosa.

- Es necesario fortalecer la cultura del monitoreo y la evaluación, y que estos temas sean aceptados como algo verdadero en lugar de un trámite burocrático.
- Las evaluaciones deben ser independientes a los responsables de los programas públicos, de ahí la importancia de fomentar y diversificar la oferta de evaluadores con el objetivo de garantizar la objetividad.
- Al igual que la oferta de evaluadores, los instrumentos de evaluación deben ser diversificados e incluir nuevos instrumentos de acuerdo con las necesidades o características de los programas.
- Es necesario que los resultados derivados de las evaluaciones y de los compromisos adquiridos por sus responsables sean difundidos de manera amigable a la ciudadanía.

OBJETIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MATRICES DE INDICADORES

La APF emprendió diversos esfuerzos a fin de mejorar tanto la definición y alineación de las actividades públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo como el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestarios a dichas actividades. Es importante que por primera vez en la APF de México y de manera normativa se hacía obligatoria la inclusión de indicadores en los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo, además de solicitar a los programas presupuestarios la definición de indicadores de gestión, servicios y, más importante, de resultados. Si bien algunos programas presupuestarios ya diseñaban y daban seguimiento a este tipo de indicadores, eran pocos los que contaban con una metodología homogénea para su construcción.

En el segundo panel se explican los objetivos de la implementación de la MIR con la visión de esta herramienta como un medio para crear un sistema de monitoreo. En este contexto, inicialmente se presenta la perspectiva del CONEVAL, que pretende establecer un enfoque de resultados en los programas federales del ámbito de desarrollo social, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social; por otro lado, se analiza la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño por parte de la SHCP y la SPF, conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Una cultura para resultados

Mesa: Objetivos de la implementación de las matrices de indicadores en la APF

El doctor Gonzalo Hernández Licona es secretario ejecutivo del CONEVAL. Obtuvo el grado de doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra; el de maestría en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra; y la licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Se desempeñó como director general de Evaluación y Monitoreo de la Sedesol de agosto de 2002 a noviembre de 2005. Fue catedrático de tiempo completo del Departamento de Economía del ITAM de 1991 a 1992 y de 1996 a 2002, y fungió como director de la carrera de Economía en la misma institución entre 1998 y 1999. De 1996 a 2000 fue representante académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

Ponente: Gonzalo Hernández Licona
Secretario ejecutivo del CONEVAL

Para mejorar la gestión pública es necesario utilizar una herramienta de planeación que apoye el monitoreo y la evaluación con base en resultados. Esta herramienta debe orientar hacia una mayor claridad de los objetivos de los programas y la definición de mejores indicadores para su monitoreo. Sin embargo, el énfasis de los indicadores está en la medición de los resultados alcanzados por los programas, y no exclusivamente en el seguimiento de los productos, servicios y actividades.

La importancia puesta en la medición de resultados también tiene una justificación normativa en el sentido de que la evaluación se lleve a cabo mediante indicadores de resultados, productos y servicios, así como de gestión. Para ello, es necesaria la coordinación entre las instancias rectoras y el considerar los esfuerzos integrales para no duplicar las funciones.

En este contexto, el CONEVAL efectuó un diagnóstico para analizar la normativa en cuanto a evaluación e indicadores, además de identificar atribuciones y responsabilidades en la materia con el objetivo de determinar de manera clara las atribuciones de cada instancia rectora. Asimismo, el CONEVAL ha realizado un proceso de análisis y reflexión sobre diversas experiencias internacionales (Estados Unidos, Canadá, Chile, Colombia, Australia, entre otros) para conocer las herramientas utilizadas por estos países y las ventajas y desventajas de cada una en el contexto de México.

La definición de la MIR como una herramienta de gestión pone el acento en el tránsito de una gestión tradicional (bienes, servicios y actividades) hacia una para resultados (impactos y resultados esperados). Se considera que este instrumento permitirá mejorar la planeación de los programas federales al fortalecer el diseño y la operación de los programas y estructurar de manera sencilla y lógica sus objetivos; asimismo, resume los principales resultados esperados mediante el

establecimiento de indicadores de desempeño; facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos al establecer los criterios mínimos que deben cumplir los indicadores; y provee a los tomadores de decisiones de mejor información.

La MIR tiene como objetivo que los programas definan sus acciones en términos de resultados, sin dejar de lado el conjunto de indicadores que los programas monitorean actualmente. Es conveniente precisar que en el mediano plazo se pretende focalizar el monitoreo y la evaluación en un número menor de indicadores, pero que éstos, a su vez, sean de mejor calidad. Estos indicadores, además de ser un instrumento de seguimiento necesario en las evaluaciones, formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño coordinado por la SHCP y SFP. Sin embargo, y tal vez lo más relevante, se espera que la MIR y sus indicadores sirvan para apoyar la construcción de sistemas de monitoreo en las dependencias y entidades.

Aún hay que fortalecer algunos aspectos en este proceso paulatino de mejora de la gestión pública, pero antes de dar los primeros pasos se debe saber hacia dónde se avanza. Para el CONEVAL es clara la utilidad de los indicadores como un requisito para la definición de un sistema de monitoreo y elemento indispensable en la evaluación de los programas federales.

Para continuar estos pasos, es necesario reforzar la definición y construcción de indicadores, principalmente de aquellos seleccionados en cuanto al propósito y los componentes. Asimismo, es importante ampliar el uso de la matriz de indicadores en otros sectores y modalidades de programas. No se puede limitar el empleo de estos instrumentos en un conjunto de programas presupuestarios; si bien el CONEVAL coordina el sector social, es preciso que el monitoreo y las evaluaciones de los programas presupuestarios se lleven a cabo sobre la base de los mismos instrumentos.

Finalmente, el siguiente paso se delimita en las entidades federativas; al igual que en el ámbito federal, la oportunidad de mejorar la gestión pública y crear una cultura para el seguimiento de resultados debe ser ampliada. El nivel estatal presenta problemáticas similares al federal, por lo que se deben construir sistemas locales de monitoreo y evaluación, más allá del gasto federalizado. En este contexto, el CONEVAL emprenderá las acciones adecuadas para vincular la estrategia federal al orden estatal, y buscará homologar la cultura del monitoreo y la evaluación.

Presupuesto basado en resultados

Mesa: Objetivos de la implementación de las matrices de indicadores en la APF

Es licenciado en Economía y maestro en Políticas Públicas por el ITAM. Se ha especializado en las áreas de presupuesto por resultados, evaluación, negociación internacional, planeación, así como liderazgo y desempeño, esto último en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

En 2002 fungió como director de Política Económica de la Fundación Miguel Estrada Iturbide. En 2003 fue miembro honorífico del Consejo Consultivo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. De 2004 a 2007 fue coordinador de Promoción Regional y Financiamiento en la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía de la Secretaría de Energía.

En 2007 fue designado director general adjunto de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, donde fue el responsable de implementar en México el Sistema de Evaluación del Desempeño, principal herramienta para orientar el gasto público federal al logro de resultados.

Ponente: Rolando Rodríguez Barceló
Director general adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria
Unidad de Política y Control Presupuestario,
Subsecretaría de Egresos, SHCP

En 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria estableció el presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México. En 2007, el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación definió que las dependencias y entidades dieran a conocer sus objetivos estratégicos y la contribución al logro de éstos por parte de sus programas. Asimismo, dispuso la elaboración de la MIR en los programas sujetos a reglas de operación.

La normativa correspondiente señala que en los tres órdenes de gobierno deberán evaluarse los resultados que se obtengan con los recursos públicos, y contarán con instancias técnicas de evaluación independientes (distintas a los órganos de fiscalización) para propiciar que los recursos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

En el presupuesto basado en resultados se considera que los programas son un conjunto de acciones relacionadas entre sí, en las que se ejercen los recursos necesarios para la ejecución de las acciones orientadas al logro del objetivo que les da sentido y dirección, a fin de alcanzar un resultado específico en beneficio de la población objetivo, a través de una unidad responsable ejecutora de gasto público.

En este sentido, el presupuesto basado en resultados se enfoca a la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios. Asimismo, los indicadores que se utilicen deben ser una expresión de los objetivos y un referente para el seguimiento de los avances y la evaluación de los resultados esperados y alcanzados.

La transformación de la APF será gradual y se espera que poco a poco un mayor número de programas establezcan con claridad los objetivos y resultados esperados

y alcanzados de sus programas y del presupuesto aplicado en ellos; midan los resultados del logro de sus objetivos, con base en indicadores, y se apliquen medidas de mejora oportunamente; den seguimiento a los avances alcanzados y evalúen los resultados para implementar las medidas pertinentes al respecto; y se rindan cuentas y haya transparencia en todo lo anterior ante el Poder Legislativo y la sociedad.

En particular para el presupuesto basado en resultados se pretende incorporar en las decisiones presupuestarias la planeación, la programación, el seguimiento y la evaluación; vincular el presupuesto con la mejora continua de las políticas, los programas, el desempeño de las instituciones y la calidad del gasto público, considerando los resultados de las evaluaciones y la asignación de los recursos presupuestarios tanto de los objetivos y los resultados esperados como del nivel real alcanzado en ellos.

La información es un elemento necesario para conocer el desempeño de los programas, saber qué funciona y qué no, y lo más relevante: conocer el motivo de por qué los programas no logran sus objetivos. Con el apoyo de la información del desempeño, se mejorarán las políticas, el diseño y la gestión de los programas y las instituciones y se incentivará a los servidores públicos a lograr los objetivos y los resultados establecidos.

Como principales resultados alcanzados en este breve, pero importante periodo, se puede destacar que:

- Las asignaciones presupuestarias se vincularon a los programas con indicadores y metas que permitirán dar un mejor seguimiento y apoyar las evaluaciones sobre los avances en el logro de los objetivos y resultados.
- Los indicadores se ajustaron para que midan claramente los resultados y proporcionen información que apoye las decisiones presupuestarias y la mejora continua de políticas y programas.
- Por primera vez se incluyó en la exposición de motivos del proyecto del presupuesto de egreso la propuesta de Programa Anual de Evaluación 2009. De esta manera, la Cámara de Diputados sería usuaria de la información del presupuesto basado en resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- El cien por ciento de los programas que entregan subsidios, bienes y servicios a la población cuenta con una matriz de indicadores, lo cual equivale a setenta por ciento del gasto asignado a las dependencias responsables de su operación, y cincuenta por ciento de dichos programas tendrán algún tipo de evaluación externa, independiente, objetiva e imparcial, y aplicarán medidas para mejorar su diseño y gestión.



Diagnóstico de la implementación de las matrices de indicadores



Transcurrió un año de la emisión de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales cuando el proceso de implementación del sistema de monitoreo en México dio sus primeros pasos, esto en 2002. Ahora, algunas de las oportunidades de mejora son ya del conocimiento de las dependencias e instancias encargadas de la implementación del sistema de monitoreo. No obstante, los ejes rectores también tuvieron que realizar un ejercicio de reflexión para aprender y analizar cuáles habían sido los avances alcanzados y los principales retos hacia el futuro.

En este panel los principales coordinadores de la implementación de la matriz de indicadores hablaron sobre las fortalezas reconocidas en este proceso y los retos futuros para consolidar el establecimiento de un sistema de monitoreo.

CONEVAL: a un año de haber iniciado el proceso

| Mesa: Diagnóstico de la implementación | |
|---|---|
| <p>Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y maestro en Economía por El Colegio de México, AC.</p> <p>Actualmente, es director general adjunto de Coordinación del CONEVAL. Antes estuvo a cargo del área de evaluación del mismo consejo, en donde colaboró en la construcción del esquema de evaluación y monitoreo del gobierno mexicano, las normas y tipos de evaluación, así como conduciendo las primeras evaluaciones coordinadas también por el Consejo.</p> <p>Se ha desempeñado en diferentes cargos del gobierno mexicano relacionados con temas de evaluación de programas, construcción de indicadores, sistemas de seguimiento, planeación y diseño de políticas públicas, entre otros. Fue director de Metodologías de Evaluación en la Sedesol y colaboró en la coordinación de la Comisión Intersecretarial de Política Industrial de la Secretaría de Economía.</p> | <p>Ponente: Edgar Martínez Mendoza Director general adjunto de Coordinación CONEVAL</p> |

El primer paso necesario para la implementación de la Metodología de Marco Lógico en México fue la elaboración de un diagnóstico de la normativa vigente en materia de evaluación e indicadores con el objetivo de identificar atribuciones y responsabilidades, evitar duplicidades e iniciar el acercamiento con las dependencias que tuvieran atribuciones en evaluación e indicadores (SHCP, SFP, Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]). A continuación se describen tres contextos que fueron indispensables para la implementación de la MIR en la APF:

- Entre 2002 y 2005, la Sedesol había emprendido los primeros pasos en la implementación de la matriz de indicadores para diversos programas a su cargo. Estos pasos fueron dirigidos por la Unidad de Evaluación de la misma secretaría, que tiempo después apoyaría la creación del CONEVAL. Dentro de esta revisión se analizaron los criterios SMART³⁵ y la Metodología de Marco

Lógico. De esta última, se examinaron los criterios generales de la Matriz de Marco Lógico que permitieran primero la estructuración sencilla del diseño de los programas y luego la definición de indicadores para el monitoreo de su desempeño.

- Durante 2006 se revisaron las experiencias nacionales e internacionales en materia de evaluación y definición de indicadores. Entre los casos analizados se encuentran los sistemas de evaluación y monitoreo de Canadá y de Chile; estas experiencias revelaron que la Matriz de Marco Lógico era una herramienta que permitía orientar las distintas evaluaciones. Esto ha ayudado a que las evaluaciones se enfoquen hacia la revisión de objetivos e indicadores, sin que éstos sean los únicos elementos a ser evaluados. Por ello se eligió a la Metodología de Marco Lógico para establecer el sistema de monitoreo de los programas sociales.
- Finalmente, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento en 2006, la SHCP y la SFP debían iniciar la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual determinaría los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados por los programas presupuestarios. En este contexto, el CONEVAL tomó la decisión de acercarse institucionalmente a la SHCP y a la SFP para presentar como propuesta la coordinación de los esfuerzos dirigidos a la puesta en marcha de una metodología homogénea para establecer indicadores para todos los programas. El proceso de definición de objetivos e indicadores con esta metodología implicaba la coordinación de tres instancias con facultades normativas similares mediante un mismo instrumento e iguales criterios.

De esta manera se inició la implementación de la matriz de indicadores en dos pasos esenciales: la definición de aspectos normativos e instituciones y la capacitación a los servidores públicos.

En marzo de 2007 se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, cuyo objetivo era regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF. En éstos se señalaba que las dependencias y entidades debían crear la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la Metodología de Marco Lógico. La matriz de cada programa federal sería revisada por el CONEVAL, la SHCP y la SFP en el ámbito de su competencia.

³⁵ Los criterios SMART son utilizados para la definición de los objetivo: *specific, measurable, attainable, relevant y time-bound*.

Por otro lado, en julio de 2007 se publicó la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales. Esta metodología formaba parte de los Lineamientos generales para el proceso de presupuestación 2008, los cuales especificaban las directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. La metodología definió la Metodología de Marco Lógico como la que sería utilizada en la elaboración de la MIR, que debía estar alineada con el Plan Nacional de Desarrollo, con los programas derivados de éste y con los objetivos estratégicos y sectoriales.

A la par de la emisión de documentos normativos, el CONEVAL, la SHCP y la SFP organizaron seminarios ejecutivos dirigidos a tomadores de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de programas, así como áreas presupuestarias. El objetivo era sensibilizar sobre la Metodología de Marco Lógico y su importancia en la planeación, diseño, monitoreo y evaluación de programas.

Asimismo, se impartieron los primeros cursos-talleres sobre la construcción de la MIR, los cuales estuvieron dirigidos a operadores y coordinadores de los programas federales obligados a presentar una MIR en agosto de 2007 (programas presupuestarios con modalidad S y U). Estos programas debían elaborar y cargar la primera versión de la MIR en el Proceso Integral de Programación y Presupuesto de la SHCP en agosto de 2007. Estos primeros ejercicios de MIR fueron analizados por el CONEVAL con el apoyo del ILPES-CEPAL. Se revisaron 120 matrices de indicadores, y en el mismo año se enviaron a cada programa aspectos de mejora que resultaron del análisis.

Por otro lado, se implementó un segundo esquema de mejora de las matrices de indicadores, el cual consistía en una asistencia técnica enfocada a los programas federales que presentaron la MIR en agosto de 2007; estos programas mejoraron y reforzaron sus conocimientos sobre la construcción de la MIR. Las mejoras debían ser incorporadas en su MIR para el ejercicio fiscal 2008. En este año se realizó el primer diagnóstico de la MIR para 133 programas federales.³⁶ Esta revisión estuvo apoyada por el ILPES-CEPAL, y los comentarios fueron enviados a los coordinadores de los programas a través de las unidades de evaluación. Asimismo, los hallazgos fueron publicados en los Lineamientos para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

³⁶ Inicialmente se planteó analizar las MIR de 145 programas federales del ámbito social. Sin embargo, de este número de programas se omitieron las matrices con más de una unidad responsable, y se consideró únicamente a la coordinadora de sector.

Aspectos positivos a destacar en el primer año

Entre los aspectos positivos de la implementación de la MIR, destacan los siguientes:

- Se inició un proceso gradual de construcción de indicadores de resultados, con una misma metodología, en la que se tuvo capacitación, asistencia técnica y un análisis de los avances. A diferencia de ejercicios previos, al tener una misma metodología las distintas instancias coordinadoras y las dependencias “hablan un mismo idioma”.
- Por primera vez, un total de 389 programas presupuestarios (133 de subsidios) cuentan con una primera versión de la matriz de indicadores en la que han definido con una mayor precisión los objetivos que pretenden alcanzar. Varios de estos objetivos tienen, por primera ocasión, indicadores para el monitoreo de su desempeño.
- Se han definido indicadores enfocados a medir los resultados de los programas federales. Si bien los programas reportan información sobre los productos, servicios y actividades que otorgan, el acento se coloca ahora en los resultados que pretende alcanzar el programa.
- Se ha impulsado una cultura de la evaluación y rendición de cuentas enfocada a resultados. Ahora, no sólo los programas deben monitorear los logros alcanzados en términos de resultados, sino que también el presupuesto de la Federación incluye indicadores de resultados, y algunos de los indicadores del seguimiento al Presupuesto de Egresos de la Federación ya no corresponden únicamente a gestión.

Retos importantes en el primer año

Si bien existen algunos elementos positivos en este ejercicio colectivo, es importante señalar que, como todo primer ejercicio, hay algunos aspectos que deben ser analizados y mejorados:

- En términos prácticos, la estrategia de implementación de la matriz de indicadores fue realizada en menos de dos ejercicios presupuestarios, lo que demandó un esfuerzo intenso y agotador tanto para los programas federales como para los órganos rectores.
- Se presentó una débil coordinación en la capacitación por parte de las instancias rectoras. Muchos capacitadores contratados en su momento no tenían la misma perspectiva sobre los alcances y las limitaciones de la MIR; de igual modo, entre los mismos expertos en la aplicación de la Metodología de Marco Lógico no tenían criterios homogéneos. Tampoco el material didáctico estaba en función del caso mexicano.
- Resulta necesario reforzar la intervención de las unidades de planeación y evaluación en el análisis de las matrices; dichas unidades debieron participar y coordinar los esquemas de mejora de la MIR de los programas a su

cargo y no restringirse únicamente a ser unidades presenciales. Asimismo, era necesario sensibilizar a las unidades de presupuestación, auditoría y control sobre los alcances y las limitaciones del instrumento.

- Es indispensable depurar los indicadores que no se encuentran alineados a la MIR. La construcción de indicadores debe estar en función de la calidad y utilidad de la información; algunos programas han establecido un gran número de indicadores poco útiles para el monitoreo del programa. Por ello, el siguiente paso es reportar un menor número de indicadores, pero de mejor calidad.



**Experiencia de los
programas federales**

Durante el Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: “Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios” se invitaron a los responsables de las unidades de evaluación de las coordinadoras de sector de las dependencias federales del ámbito de desarrollo social para que compartieran su experiencia en la aplicación de la Metodología de Marco Lógico y en la construcción de la MIR. Algunas de estas dependencias conocían el marco lógico dado que una parte de sus programas presupuestarios había elaborado algunos modelos, los cuales eran requisitos para acceder a recursos económicos internacionales coordinados por instituciones como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La experiencia de las dependencias reveló las principales fortalezas y debilidades de las instituciones en la aplicación de una herramienta relativamente nueva dentro de la APF, además de conocer su perspectiva acerca de su utilidad como un elemento de un sistema más amplio conocido como la gestión para resultados. Las observaciones de este panel permitieron que las instancias rectoras reflexionaran sobre nuevos aspectos que deberían ser modificados o incluidos en la estrategia de implementación de la matriz de indicadores; ello favorecería que los programas presupuestarios consolidaran y, en su caso, mejoraran el diseño de su matriz y fortalecieran su utilidad como un instrumento de gestión pública.

Experiencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social³⁷

Cuadro 1. Programas de desarrollo social coordinados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ejercicio fiscal 2008

| Programa | Presupuesto 2008 (mdp) |
|--|------------------------|
| Programa de Fomento al Empleo (U001) | 20.12 |
| Programa de Apoyo a la Capacitación (S042) | 135.13 |
| Programa de Apoyo al Empleo (S043) | 1,094.69 |

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

La generación de información estadística es un insumo primordial para la construcción y el monitoreo de un indicador. En este sentido, la falta de precisión, así como de series en el tiempo, impiden la estructuración de análisis para determinar tendencias. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) es una de las dependencias que cuenta con uno de los mayores acervos de información

³⁷ Resumen de la ponencia presentada por Juan Antonio Ramírez Torres, director de Evaluaciones Externas y Financieras Multilaterales de la STPS.

generada para un sector; esta información estadística ha permitido contar con más elementos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas en el ámbito laboral. Sin embargo, una mayor cantidad de información planteó nuevos retos sobre su pertinencia, los costos de generarla y la oportunidad de contar con reportes ejecutivos para su aplicación estratégica en el diseño de programas.

Hasta 2006, algunas de esas evaluaciones (de resultados) eran enviadas al H. Congreso de la Unión, buscando sobre todo atender el criterio normativo emitido para tales efectos. Sin embargo, ese criterio no preveía aspectos puntuales y detallados relativos a la comparabilidad de las metodologías empleadas, así como su rigurosidad técnica, la temporalidad de aplicación, entre otros elementos, lo cual traía como consecuencia que tales evaluaciones no siempre fueran consideradas como documentos importantes para la toma de decisiones estratégicas.

El nuevo marco normativo pretende armonizar y estandarizar el proceso de planeación y programación presupuestaria de los programas federales, con el monitoreo de sus indicadores y la evaluación de éstos. Durante 2007, la Dirección General de Programación y Presupuesto de la STPS³⁸ difundió hacia su interior la emisión de los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008 y mantuvo un diálogo constante con el CONEVAL y la SHCP, así como con las áreas operadoras de los programas, a fin de cumplir con el proceso de carga en el portal aplicativo de la SHCP –PASH– de las entonces recién creadas matrices de indicadores de gestión y resultados, así como las metas vinculadas a los programas.

De manera simultánea, los esfuerzos de capacitación que fueron liderados por el CONEVAL y la SHCP apenas comenzaban a verse reflejados con la asimilación de conceptos y normas por parte de los asistentes a los talleres impartidos sobre el marco lógico, provenientes de las áreas presupuestarias y de planeación de las dependencias y entidades, así como de las operadoras de los programas.

Durante el tercer trimestre de 2007 se detonó también la contratación de la institución evaluadora externa para aplicar a dos programas presupuestarios sujetos a reglas de operación una evaluación de consistencia y resultados, según lo señalaba el Programa Anual de Evaluación 2007, emitido conjuntamente por el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

³⁸ La STPS, como dependencia del Poder Ejecutivo federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república. Realiza sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial respectivo y las políticas que para el despacho de los asuntos establezca el presidente de la república, en coordinación, en su caso, con otras dependencias y entidades de la APF.

La STPS tiene una larga trayectoria como ejecutora de proyectos financiados con crédito externo, apoyada por una unidad coordinadora. De acuerdo con los criterios de evaluación utilizados por organismos financieros multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los proyectos que financian utilizan la Metodología de Marco Lógico para monitorear los avances en su implementación, con base en el establecimiento de indicadores de resultados.

Considerando lo anterior, se tomó la decisión de incorporar a la Unidad Coordinadora de Proyectos como una dirección de área adicional en la estructura de la Dirección General de Programación y Presupuesto. Con ello se logró una sinergia importante al vincular la experiencia del personal que trabaja con los aspectos del proceso presupuestario con la del personal que monitorea con fines de evaluación los proyectos que cofinancian los principales programas sociales de la STPS.

Es importante destacar que en el marco de la ejecución de un proyecto cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, este organismo financiero otorgó a la STPS una cooperación técnica cuyo objetivo principal era ayudar a consolidar una unidad de monitoreo y evaluación, así como el sistema para tales efectos. El personal de la STPS involucrado en este proceso lo consideró complejo, ya que en el caso particular de esta secretaría, en aquel momento estaban en curso diversas definiciones, tanto externas (como la estimación de que ciertos programas que operaban en otras dependencias podrían pasar al ámbito de la STPS) como internas (la transición de la operación de programas entre áreas).

Conclusiones

La construcción de la matriz de indicadores para un programa implica un trabajo grupal importante que debe arrojar un producto enriquecido por los puntos de vista de los actores involucrados en la operación de los programas. Institucionalmente, permite contar con una visión unificada de metas y objetivos, así como de la estrategia planteada para tales efectos.

Sin embargo, en particular para la STPS, se consideró la Metodología de Marco Lógico como una herramienta de difícil aplicación, dado que el enfoque para resultados era casi nulo dentro de la dependencia. La principal dificultad observada fue la cultura de medir resultados por parte de algunos funcionarios para adoptar una nueva metodología que consideraban como un mecanismo de fiscalización en lugar de un instrumento de evaluación.

Sin embargo, la Unidad de Evaluación coordinó diversas acciones de sensibilización con el apoyo del CONEVAL para explicar las bondades de la MIR. La capacitación colaboró en generalizar el conocimiento hasta concebir la metodología de la MIR como un instrumento que propicia el trabajo grupal y

el enriquecimiento de las opiniones al tomar en cuenta la visión de los participantes. Asimismo, demostró que dicha herramienta debería ser utilizada para mejorar la planeación y gestión, tanto del programa como de la institución.

Retos

Existe un liderazgo normativo entre las instancias rectoras (SHCP, SFP, CONEVAL) que ha permitido unificar criterios para armonizar e implantar la Metodología de Marco Lógico como la herramienta básica del proceso de planeación y programación presupuestaria en la APF.

En este sentido, se considera que se puede mejorar la coordinación para habilitar momentos o directrices que permitan incorporar con oportunidad las propuestas de mejora que surgen de las evaluaciones externas, así como de las recomendaciones y sugerencias que emiten las instancias facultadas para esos efectos, en tanto se consolida el dominio de las herramientas de planeación, con miras a disminuir gradualmente la necesidad de reflejar cambios en las reglas de operación o en la matrices de indicadores.

Es importante que las áreas encargadas de llevar a cabo el monitoreo y la evaluación gocen de toda la confianza de los responsables de la operación de los programas, ya que, de lo contrario, sus resultados no se tomarán en cuenta. También se requiere destinar recursos financieros para el monitoreo y la evaluación; los costos principales son los de personal directo e instalaciones, de capacitación en la materia, contratación de evaluaciones externas y los vinculados a la recopilación y análisis de información.

Finalmente, se considera que las recomendaciones y las sugerencias derivadas del monitoreo de los indicadores y las evaluaciones que se apliquen lleguen a incidir en el diseño de sistemas estadísticos y encuestas para establecer los grupos de control, y que éstas permitan un empate con los grupos piloto generados de los sistemas que soportan los registros administrativos de la operación de los programas.

Experiencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación³⁹

Cuadro 2. Programas de desarrollo social coordinados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en el ejercicio fiscal 2008

| Programa | Presupuesto 2008 (mdp) |
|--|------------------------|
| Procampo (S161) | 16,678.00 |
| Alianza para el Campo (S170) | 9,567.87 |
| Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas (S173) | 500.00 |
| Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (S195) | 4,126.00 |
| Programa de Soporte al Sector Agropecuario (S198) | 755.98 |
| Programa Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (S210) | 2,559.65 |
| Programa de Atención a Problemas Estructurales (S211) | 11,073.80 |
| Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (S212) | 275.00 |

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

A partir de 2008, los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)⁴⁰ fueron reagrupados y la MIR hizo patente la necesidad de una mejora en su diseño, de manera que se realizó un ajuste en las reglas de operación de los diferentes programas operados por esta dependencia, con la intención de que dichas reglas reflejaran, al menos, el propósito y los componentes de algunos indicadores; por ejemplo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 se envió una estructura programática, y con base en la elaboración de la MIR, se hizo un ajuste a las reglas de operación, dado que se encontró que un componente no debía estar en el programa presupuestario original.

La MIR contribuyó, además, a identificar la manera en que los programas se complementan y generan sinergias entre las áreas operativas. Para la Sagarpa, la MIR se constituyó en una herramienta que ordena los programas y facilita la definición

³⁹ Resumen de la ponencia presentada por Renato Olvera Nevares, director general de Planeación y Evaluación de la Sagarpa.

⁴⁰ La Sagarpa tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo.

de indicadores para que midan el cumplimiento de sus objetivos; es decir, por un lado, no se tienen que inventar indicadores cada año para ver si el programa cumple o no su objetivo y, por otro, se tienen indicadores que deberán ser evaluados externamente, lo que ayuda a focalizar la evaluación del programa.

Los indicadores definidos con la MIR le permitieron a la Sagarpa definir el punto de partida o línea base para medir los resultados de cada programa y el cumplimiento de sus objetivos. Comenzó a utilizarse el concepto de enfoque de resultados y se establecieron indicadores y metas por programa. A partir de entonces, todos los programas coordinados por esta secretaría contaron con indicadores estratégicos y de gestión.

Al contar con una metodología homogénea para la revisión y construcción del diseño de los programas, se homologa el proceso en toda la APF, lo cual incide en el apoyo a la transparencia y rendición de cuentas. Durante el inicio del proceso de implementación mencionado, el personal encargado de la Sagarpa identificó también diversos obstáculos, que se enuncian a continuación.

Obstáculos en su implementación

- La metodología no se llevó a cabo en todas sus etapas, ya que debían estar todos los actores involucrados en la definición del árbol de problemas y este paso se omitió.
- La MIR mostró mayores ventajas en el caso del diseño de programas nuevos en lugar de los que ya estaban operando. Al diseñar un programa nuevo, resultaba más sencillo definir una población objetivo, una problemática que atender y la definición de los componentes.
- En 2008, sólo algunas dependencias que habían trabajado de manera conjunta con instituciones internacionales, por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, tenían conocimiento en la elaboración de matrices de indicadores; sin embargo, estos indicadores estaban enfocados a proyectos en lugar de programas presupuestarios federales. Prevalecía una falta de entendimiento de la realización de matrices de los programas que operaban en coejercicio con gobiernos estatales.
- No hubo homologación previa de criterios metodológicos entre los consultores, lo que provocó confusión al elaborar las matrices. El problema residió en la rápida implementación de la metodología a nivel federal, lo que derivó en la contratación de diversos consultores para capacitar por parte de la SHCP, pero no así con la capacitación que ofrecía el CONEVAL. Si bien la metodología es una herramienta flexible, algunos consultores de la SHCP eran más pragmáticos en su ejecución. Lo anterior arrojó matrices heterogéneas, incluso para programas similares.

Respecto a los arreglos institucionales, se resaltó lo siguiente:

- Dentro de la APF hubo poca apropiación de la herramienta y del enfoque de resultados por parte de los titulares, ya que éstos no estaban acostumbrados a medirse por resultados. Por ello, las matrices se construyeron más por obligación que por la necesidad de tener un instrumento de planeación para la toma de decisiones y mejorar la gestión.
- Hubo poco tiempo para el desarrollo de capacidades suficientes sobre la metodología de marco lógico y construcción de indicadores. El periodo entre la capacitación y la implementación fue muy corto y no permitió la reflexión y el entendimiento de la metodología.
- Los tiempos otorgados por la SHCP para la elaboración e implementación resultaron insuficientes. Este aspecto también influyó en que las matrices se realizaran en algunos casos para cumplir con los requerimientos de la SHCP y llenar los campos del sistema PASH /Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Finalmente, los tiempos de la elaboración de la MIR no se armonizaron con los relativos a la elaboración de los programas sectoriales y al Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, se presentó la dificultad adicional de poder alinear los programas presupuestarios a los objetivos de los planes nacionales, lo que reflejó que la alineación de los programas con los objetivos superiores estuviera forzada, e incluso que un programa se vinculara a más de un objetivo.

Principales retos

- Es necesario continuar reforzando la sensibilización sobre las bondades de la MIR para que exista una mayor apropiación del enfoque basado en resultados por parte de los titulares. Así, la MIR será una herramienta natural para el seguimiento gerencial y la mejora de la gestión y la toma de decisiones.
- Es conveniente ampliar el uso de la MIR para analizar los programas presupuestarios como unidades aisladas; por lo tanto, será necesario que las MIR se implementen por dependencia, de tal modo que permitan visualizar en forma integral los resultados de los programas que operan.
- En el caso de las dependencias que realizan coejercicios presupuestarios con las entidades federativas, es preciso avanzar en la implementación de las matrices a nivel estatal. La aplicación de herramientas de gestión a escala federal debe ser la primera etapa de la modernización, aunque también los ámbitos estatales y municipales deberían adecuarse a las nuevas necesidades de la ciudadanía.
- Resulta indispensable la consolidación de la coordinación entre las instancias que dirigen este proceso (CONEVAL, SHCP y SFP) en cuanto a la definición de esquemas de capacitación continua para el desarrollo de capacidades y la definición de una planeación que señale fechas y eta-

pas de mejora de la MIR y su vinculación con otros procesos de la APF (emisión de reglas de operación, calendario de evaluación, etcétera), o bien, que sólo el CONEVAL coordine este tema, dado que ha demostrado una superioridad al respecto.

Experiencia de la Secretaría de Desarrollo Social⁴¹

La Sedesol,⁴² entre 2007 y 2008, contó con la participación de capacitadores de distintos organismos internacionales y nacionales, como la CEPAL, el CONEVAL, la SHCP y el Instituto Nacional de las Mujeres, además de la propia secretaría, los cuales sostuvieron diversas reuniones con una duración acumulada total de casi ciento cuarenta y cuatro horas e impartieron aproximadamente treinta horas de capacitación a diversos participantes. Estas capacitaciones han derivado en un perfeccionamiento de la MIR del programa, dado que desde 2007 se han realizado seis versiones que consideran las observaciones tanto de los evaluadores externos como de los coordinadores del programa.

Entre los aciertos en la implementación de la MIR está el apoyo de la Sedesol, como organismo coordinador del programa, para contar con la capacitación de la CEPAL en la Metodología de Marco Lógico. Así, se definieron lineamientos específicos para la construcción de la MIR y se formalizó una metodología para la definición de indicadores orientados a resultados e impactos del programa.

Las reuniones de trabajo con la SHCP aclararon las dudas en el marco de un programa interinstitucional. A su vez, se otorgó capacitación y asesoría durante el proceso de captura en el PASH. La sistematización de los procesos de medición permitió homogeneizar la definición de indicadores de gestión y resultados con criterios específicos. La Coordinación Nacional del Programa Oportunidades⁴³ sensibilizó a los demás actores en la concepción de la metodología de la MIR como el principal instrumento de medición del desempeño del programa. En este contexto, su empleo mostró tener utilidad en varios aspectos de la gestión del programa Oportunidades y, en última instancia, del logro de objetivos específicos.

⁴¹ Resumen de la ponencia presentada por María Concepción Steta Gándara, directora general de Planeación y Evaluación de la Sedesol.

⁴² A la Sedesol, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde la dirección y el aporte de ideas para el combate de la pobreza, además de la coordinación de los diferentes organismos para trabajar todos en la misma línea de interés del Estado. Mediante la coordinación de los otros organismos de la administración pública, busca el desarrollo de planes de construcción de viviendas para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En esta tarea recibe apoyo del programa Oportunidades, de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y del Instituto Nacional de Desarrollo Social; también de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, del Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías, entre otras instituciones estatales.

⁴³ Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Sedesol y los gobiernos estatales y municipales.

Destaca lo siguiente:

- Definición de los objetivos del programa con mayor precisión, al ajustar su diseño a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.
- El reporte de “indicadores relevantes” sustituyó al anterior reporte de “variables o tabulados”, lo cual facilitó la evaluación en las diversas partes del proceso y se constituyó en una herramienta gerencial que funciona como un tablero de control ejecutivo que permite observar, de manera clara y objetiva, el logro en resultados.

Lo anterior no impidió que la aplicación de la matriz de indicadores presentara algunas desventajas. La metodología no identificó las desviaciones en las metas que son resultado de desviaciones estructurales que afectan el resultado final y pueden interpretarse como un mal desempeño del programa.

Por otro lado, se tuvo una visión distinta por parte de los asesores externos contratados por las instancias rectoras y revisoras del proceso. Estos asesores no compartían la misma visión sobre los alcances de la metodología, entonces sus criterios no fueron homogéneos ni alineados, lo que se tradujo en indicaciones y comentarios a la MIR algunas veces contradictorios. Asimismo, se identificó la desventaja de que los participantes del proceso contaran con información asimétrica. La experiencia acumulada hasta el momento del corte ayuda a reconocer el riesgo de que la metodología de la MIR se convierta únicamente en un instrumento que permita a las entidades fiscalizadoras auditar los programas, lo cual desincentiva la iniciativa de los actores para plantear indicadores novedosos. Lo adecuado es lograr que los órganos de fiscalización sean sensibilizados ante el proceso integral y sus aplicaciones operativas y presupuestarias.

No obstante, la aplicación de la Metodología de la Matriz para Indicadores puede ser considerada como un gran avance en la visión de la APF y debe evaluarse su utilidad potencial como herramienta de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño del programa.

Finalmente, un aspecto necesario de mejora es la captura de la MIR en el PASH. Este sistema es muy rígido para capturar y visualizar la MIR en forma consolidada y para la inclusión de enfoques transversales, lo que derivó en comentarios no pertinentes asociados a esta situación. El portal para cargar la MIR podría ser una fuente de burocratización de esta última.

MIR como herramienta de apoyo a la gestión

La MIR debe ser vista como una herramienta gerencial que funciona como un tablero de control ejecutivo que permite observar de manera clara y objetiva el avance de los resultados del programa.

Asimismo, esta herramienta hace posible la alineación de los diferentes procesos y tipos de evaluación, desde diseño, planeación, operación, presupuestación, seguimiento y monitoreo, evaluación de resultados e impactos. También es utilizada en distintos aspectos del monitoreo del desempeño del programa.

Por lo anterior, el programa sustituyó el reporte de "variables o tabulados" por uno de "indicadores relevantes", el cual se presenta en forma prioritaria ante las instancias de coordinación del programa (nacional y estatales) con el propósito de que, en función del avance de los indicadores, se tomen las medidas y acciones pertinentes para contribuir a la consecución de las metas.

Finalmente, la Coordinación Nacional ha sensibilizado a los demás actores que participan en el programa, en específico a los coordinadores y representantes sectoriales a nivel estatal, sobre la concepción de la MIR como el principal instrumento para observar el desempeño general del programa.

Aspectos que se deben mejorar en la MIR

En la ponencia se señalaron los siguientes aspectos que deben ser considerados para mejorar la implementación de la MIR en la APF:

- Es necesario una mayor claridad sobre la forma en que se vinculará el resultado del avance de los indicadores del programa, la evaluación del desempeño del programa y la asignación presupuestaria. En principio, hay una incompatibilidad de tiempos estructural.
- El PASH debe ser mejorado para permitir la visualización de la ficha técnica de los indicadores como su formato impreso; esto facilitaría su revisión completa considerando todas las acotaciones que se incluyen (por ejemplo, apartados de comentarios y referencias sobre el periodo que señala el reporte del indicador). Asimismo, que haga posible la identificación de los indicadores de actividades que son transversales a todos o algunos de los componentes de la MIR.
- El Sistema de Evaluación del Desempeño debería apoyarse en elementos adicionales a la MIR (visualizar esta herramienta no como insumo único, sino en el marco de otros elementos disponibles), como las evaluaciones externas, a efecto de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas del programa, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- Lograr una mayor coordinación entre las instancias rectoras que permita a las dependencias tener claridad sobre cómo se interrelacionan los lineamientos de la SHCP con el Plan Anual de Evaluación de cada año que norma el CONEVAL, con los instrumentos de control y seguimiento de la SFP y con los criterios y lineamientos establecidos por el Presupuesto de Egresos de la Federación para equidad de género en torno a la MIR 2009 y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

- Consolidar a la MIR como el punto de referencia válido para la consulta interna y externa de los principales avances del programa para la ciudadanía en general. La MIR no debe ser vista únicamente como un requisito por parte de algunas instancias; es necesario que refleje un compromiso por parte de los programas.

Oportunidades de mejora identificadas por instituciones de la administración pública federal

Como parte de las ponencias presentadas por los representantes de la STPS, la Sagarpa y la Sedesol, se recopilaron las principales fortalezas derivadas de la implementación de la Metodología de Marco Lógico, además de señalar algunas oportunidades mencionadas por coordinadores y usuarios de la matriz de indicadores. Entre las principales fortalezas referidas por las dependencias, destacan las siguientes:

- La generación de un lenguaje común y un método unificado de planificación y medición de resultados en los diferentes programas y sectores. Este es un elemento fundamental para la institucionalización de una cultura de la gestión por resultados.
- Los responsables de los programas identifican su población objetivo de manera más clara y precisa.
- La construcción de indicadores de resultados. La gestión pública ahora no sólo debía mostrar las acciones realizadas, sino los resultados alcanzados por el programa respecto a la solución de problemas concretos.
- Al reconocer de manera más clara y precisa los bienes y servicios que el programa entregaba a su población objetivo, fue posible mejorar el diseño de los programas sociales.
- La disposición de un instrumento que identifica la duplicidad de acciones de diversos programas. Este aspecto fue esencial para algunos programas presupuestarios de la Sagarpa.
- Es posible descubrir desviaciones en las metas que son resultado de desviaciones estructurales que afectan el resultado final y pueden interpretarse como un mal desempeño del programa.

Sin embargo, también los representantes de la STPS, la Sagarpa y la Sedesol compartieron en el seminario internacional algunas oportunidades de mejora, las cuales se basan en que la implementación del marco lógico y la construcción de la matriz de indicadores se realizó en poco tiempo y derivó en algunas complicaciones, tanto para los responsables de los programas como de las entidades coordinadores de su ejecución. Es importante destacar varios aspectos que hicieron posible optimizar la gestión de las dependencias y sus programas:

- Mejorar la definición de funciones del CONEVAL, la SFP y la SHCP; si bien existía una coordinación entre estas instancias, en algunos casos dichos acuerdos e interrelaciones eran desconocidos para los titulares de los programas.
- Sensibilizar a funcionarios públicos (altos mandos) sobre la relevancia del presupuesto basado en resultados con el objetivo de que se convirtiera en una herramienta natural para el seguimiento gerencial y la mejora de la gestión y la toma de decisiones.
- Fortalecer las capacidades de las áreas encargadas del monitoreo y la evaluación de cada dependencia para que éstas puedan coordinar el tema al interior de su dependencia.
- Considerar a la MIR como un punto de referencia válido para la consulta interna y de la ciudadanía en general de los principales avances logrados. Asimismo, debe avanzarse en la implementación de las matrices a nivel estatal, específicamente en programas que cuenten con coejercicio federal.
- Precisar cómo se vinculará el resultado del avance en los indicadores del programa, la evaluación del desempeño del programa y la asignación presupuestaria.



**Opinión de los
organismos internacionales**

La implementación de la MIR es un esfuerzo para modernizar la gestión pública como parte del establecimiento del presupuesto basado en resultados. Esta iniciativa no es el primer caso a nivel internacional; diversos países como Canadá, Chile, Colombia y Perú han emprendido la modernización de su aparato gubernamental. A escala internacional, algunos organismos como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo han apoyado a diversos países para definir y poner en práctica los nuevos modelos de gestión pública.

Desde esta perspectiva, se considera necesario conocer la opinión de los organismos internacionales sobre la estrategia de implementación de la matriz de indicadores en México, además de conocer sus principales sugerencias y recomendaciones. Dada su experiencia como entidades consultivas, estos organismos han emitido observaciones y recomendaciones en el contexto de su aprendizaje en la ejecución de los sistemas de monitoreo y evaluación en otros países.

Consideraciones del Banco Mundial

Mesa: Opinión de los organismos internacionales sobre la estrategia de Matriz de Indicadores en México

Manuel Fernando Castro es economista y politólogo de la Universidad de los Andes; tiene un Master en Políticas Públicas y Administración Pública de la Universidad de Exeter (Inglaterra) y cuenta con un certificado en Gestión y Evaluación del Gasto Público del Instituto del Banco Mundial, así como en Monitoreo y Evaluación de la Universidad de Carleton. Actualmente, funge como funcionario principal de evaluación en el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, con una experiencia de más de quince años.

Ha sido asesor en organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en las que ha brindado asesoría a países de América Latina, Asia, y África, entre ellos Brasil, México, China, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica, sobre la reforma del sector público, gestión de finanzas públicas y evaluación.

Ponente: Manuel Fernando Castro
Senior Evaluation Officer
Banco Mundial

La intervención del Banco Mundial se refirió a algunos puntos identificados como fortalezas del proceso, y también a ciertas oportunidades de mejoramiento. Es importante señalar que el Banco Mundial ha trabajado de cerca con el CONEVAL, la SHCP y la SFP durante el proceso de implementación de un sistema de monitoreo y evaluación. En el caso del CONEVAL, se realizó un análisis de los lineamientos de evaluación que incluyó la revisión de la aplicación de la matriz de indicadores.

Sobre los aspectos técnicos

La MIR es un pilar del modelo de gestión orientado por resultados en México; ni el Sistema de Evaluación del Desempeño ni el presupuesto basado en resultados, ni tampoco algunas de las metodologías de evaluación introducidas podrían implementarse de manera satisfactoria sin contar con un marco de planeación y medición de los resultados de los programas federales técnicamente

bien definido. La MIR provee ese marco y en esa medida constituye un avance sin antecedentes hacia una administración más gerencial y efectiva.

La MIR tiene, entonces, un valor en sí misma para los programas y la administración pública de México en su conjunto, aunque no debe ser entendida como un fin en sí misma, ya que es sólo un medio para facilitar la gestión y la evaluación. Su impacto dependerá, en realidad, de la calidad de la información que proporciona y del uso que se haga de ésta.

En el seminario se discutió y reflexionó sobre la lógica interna de los programas. Con frecuencia, en la medida en que las administraciones crean y modifican programas, en respuesta a condiciones del contexto social y político cambiantes, la racionalidad de los programas tiende a debilitarse y la desconexión entre objetivos, metas y mecanismos de intervención puede llegar a ser amplia. Un aspecto adicional que no debe soslayarse es que la revisión de la lógica interna de los programas a través de la MIR fue complementada de forma importante por la introducción de la evaluación de consistencia y resultados.

La metodología generó un lenguaje común y un método unificado de planificación y medición de resultados en los diferentes programas y sectores. Este es un elemento fundamental para la institucionalización de una cultura de la gestión por resultados, que con frecuencia suele ser subestimado.

La MIR tiene un marcado énfasis presupuestario que favorece el salto del programa al presupuesto, sin pasar por la revisión del alineamiento de los programas con el Plan Nacional, el programa sectorial o los planes estratégicos de entidad. Esta limitación fue puesta en evidencia por el proceso de elaboración de la MIR.

De igual modo, se hace necesaria la homogeneización de la calidad de las MIR. El análisis de una muestra no aleatoria de matrices mostró resultados muy disímiles entre programas en cuanto a calidad: algunas presentaron un estándar muy alto, con supuestos, indicadores e identificación de fuentes técnicamente muy bien establecidos, mientras que otras reportaron fines y propósitos no claros, y carecían de secuencia entre insumos, actividades, productos y fines que en algunos casos invalidan su papel como instrumento de planificación y evaluación.

Es preciso institucionalizar la revisión periódica de las matrices con el fin de lograr su permanente mejoramiento. Para esto se requerirá capacitación y asesoría desde el nivel central y sectorial. El CONEVAL y las direcciones de evaluación de los sectores enfrentan el reto de evitar que la MIR se convierta en un instrumento estático, a lo cual, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República podrían contribuir a que no suceda ello. La MIR no debe ser

vista como un requerimiento, como lo hacen muchos programas, sino que tiene que convertirse en un instrumento gerencial para su beneficio y estar sujeta a una revisión permanente.

Sobre los aspectos institucionales

En un periodo muy corto, México experimentó cambios fundamentales en la orientación de la gestión pública, los cuales, como era natural, no serían de fácil asimilación por parte de los funcionarios y las entidades. La experiencia internacional indica que la adaptación a estos cambios y su absorción como prácticas efectivas tomarían tiempo. Entre estos cambios están:

- La Ley Desarrollo Social (2004) que creó al CONEVAL.
- La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006, reformada en 2007) que creó al Sistema de Evaluación del Desempeño e introdujo el modelo de presupuesto por resultados en la administración federal.
- Los Lineamientos generales de evaluación (marzo de 2007), que introdujeron la matriz de indicadores y el Plan Anual de Evaluación.
- El inicio del proceso de capacitación masivo en la Metodología de Marco Lógico (abril de 2007).
- Los Lineamientos generales del presupuesto 2008 (agosto de 2007), que dieron inicio a la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Estos aspectos han creado nuevos requerimientos de información y esfuerzo técnico en las unidades de planeación, evaluación y presupuesto de los sectores y entidades, lo cual ha ejercido una gran presión sobre sus capacidades. La implementación de la MIR, como instrumento funcional de todos estos procesos, ha puesto a prueba la capacidad de coordinación de estas entidades y los mecanismos de interacción y trabajo conjunto de las denominadas "globalizadoras" (Hacienda, Presidencia, CONEVAL) con los sectores y programas. A pesar de que muy pocas unidades de planeación, evaluación o presupuesto se encontraban preparadas para responder adecuadamente a estas demandas, el proceso avanzó en forma favorable.

El proceso de validación interna de las matrices de indicadores es todavía débil. No existen, en su gran mayoría, instancias de concertación y validación de alto nivel de las matrices, sus indicadores y metas al interior de cada sector. Esto ha originado que el proceso se dé en un nivel técnico y la apropiación política (de alto nivel) sea todavía baja. A esto se suma la falta de definición en algunos casos de quién debe liderar el proceso.

Resulta indispensable definir institucionalmente la responsabilidad sobre las funciones de monitoreo; una solución de coordinación institucional entre las globalizadores

puede permitir llenar de modo progresivo ese vacío. A la fecha, el CONEVAL evalúa, Hacienda presupuesta y Presidencia planea, pero no hay una instancia que monitoree en forma sistemática los resultados globales de la gestión federal y haga uso de la información de las matrices.

Por lo anterior, se debe establecer una unidad intermedia de evaluación entre el programa, el presupuesto y el Plan Nacional. Para medir la gestión de los sectores y entidades y facilitar el alineamiento entre programas, planes y presupuesto, se deberá institucionalizar una solución. Una matriz de marco lógico sectorial como la que inició la Sedesol en su momento es un paso acertado en esa dirección; sin embargo, es un proceso *ad hoc* y apenas en una entidad. El vacío institucional en el modelo de resultados se mantiene en los demás sectores.

Sobre la información del desempeño

La MIR puede convertirse en un poderoso agente de cambio en cuanto a la calidad y disponibilidad de la información. De poco servirá institucionalizarla si la información que la alimenta es débil. En la actualidad, existen múltiples problemas de disponibilidad y calidad en las fuentes y hacen falta estándares. También es necesario hacer pública su información, pues el acceso a sus contenidos es un poderoso factor de control de su calidad. En general, el tema de información sigue teniendo una baja prioridad en la agenda de resultados de los sectores e incluso en la agenda nacional, aunque vale decir que la sensibilidad respecto a su importancia está creciendo.

Desarrollar capacidades para producir, administrar y utilizar la información de resultados es central al proceso. Igualmente, armonizar y racionalizar los sistemas de información existentes buscando unificar las fuentes, si bien no los usos. Es también esencial tener mecanismos de coordinación con el INEGI para aprovechar su capacidad y brindar asistencia técnica a los sectores en la producción de registros institucionales y manejo de datos estadísticos. Contar con una agenda de información que involucre estos aspectos será un paso necesario en el futuro.

Como se señaló, la implementación de la MIR tiene ventajas importantes en la gestión pública si la información incluida en ésta es relevante. Aun cuando la MIR es un instrumento, alimenta otros mecanismos para mejorar la gestión, como las evaluaciones o los sistemas de monitoreo. No obstante, el proceso de consolidación de un sistema de monitoreo en México es un camino que aún requiere fortalecer algunos aspectos. El ponente del Banco Mundial resaltó las siguientes oportunidades de mejora:

- Fortalecer el ejercicio de planificación de los programas debe incidir en el ejercicio de planeación sectorial. El proceso deberá generar demanda por

un buen ejercicio de planificación nacional y sectorial que facilite la planificación de los programas. Esto también se refiere a lo institucional.

- La MIR de los programas debe servir como base para iniciar un modelo de monitoreo de los resultados sectoriales y nacionales.
- Promover las capacidades para la generación, manejo y uso de la información de resultados, así como de aplicación de las herramientas de monitoreo y evaluación disponibles. La capacidad técnica de los operadores, presupuestadores y evaluadores en cuanto a las prácticas y herramientas de gestión por resultados, aunque ha mejorado, sigue siendo limitada.

Respecto al rubro institucional, los retos destacados son:

- El proceso de validación interna de las matrices de indicadores aún es débil. No existen aún, en la mayoría de casos, instancias de concertación y validación de alto nivel de las matrices, sus indicadores y metas.
- Se requiere definir institucionalmente la responsabilidad sobre las funciones de monitoreo de cada dependencia; el seguimiento de las MIR debe tener un responsable.
- A la fecha, el CONEVAL evalúa, Hacienda presupuesta y Presidencia planea, pero no hay una instancia que lleve a cabo un seguimiento sistemático de resultados globales de la gestión federal con base en la información de las matrices.
- Definir en el mediano plazo la generación de matrices en el nivel sectorial o institucional. Una matriz sectorial como la que inició la Sedesol es un paso acertado; sin embargo, es un proceso *ad hoc* y apenas en una entidad. Por lo tanto, queda un vacío institucional en el modelo de resultados por las demás entidades.
- La información de las matrices debe ser utilizada para retroalimentar el ciclo presupuestario. La construcción de indicadores no está completa si únicamente se pretende generar información de calidad; la información debe ser utilizada por las instancias correspondientes.



Conclusiones



La MIR es uno de los instrumentos más importantes que México ha incorporado para avanzar hacia una gestión basada en el desempeño. El Sistema de Evaluación del Desempeño, el presupuesto basado en resultados y algunas de las metodologías de evaluación introducidas no podrían implementarse de manera satisfactoria si no se contara con un marco de planeación y medición de los resultados de los programas federales que técnicamente esté bien definido. La MIR otorga ese marco y en esa medida constituye un avance sin antecedentes hacia una administración más gerencial y efectiva.

En 2008, un total de 133 programas presupuestarios contaban con matrices de marco lógico y con mejores indicadores de resultados, lo que constituía una muestra del éxito alcanzado en el proceso de implementación. Esto, porque al carecer de indicadores de resultados o al contar tan sólo con indicadores financieros, de actividades e insumos, las posibilidades de orientar estratégicamente el gasto hacia resultados eran muy bajas. A la fecha de realización del seminario, más de sesenta por ciento de los 258 indicadores presupuestarios del Sistema de Evaluación del Desempeño se centraban en productos, fines y propósitos.

La experiencia del Banco Mundial ilustra este aspecto: una evaluación del periodo 2001-2007 mostró que los proyectos calificados con mejores marcos de monitoreo y evaluación fueron satisfactorios en noventa por ciento de los casos, mientras que aquellos con marcos de monitoreo y evaluación de mediana o baja calidad lo fueron sólo en cincuenta por ciento de los casos, lo que sugiere que mejores matrices de resultados están asociadas a un mejor diseño, implementación, monitoreo, evaluación y supervisión de los programas.⁴⁴

La MIR posee un valor en sí misma para los programas y la administración mexicana en su conjunto, aunque no debe ser entendida como un fin en sí misma, ya que sólo es un medio para facilitar la gestión y la evaluación. Su impacto dependerá, en realidad, de la calidad de la información que proporciona y el uso que se haga de ésta.

La generación de un lenguaje común y un método unificado de planificación y medición de resultados en los diferentes programas y sectores es un elemento fundamental para la institucionalización de una cultura de la gestión por resultados que con frecuencia suele ser subestimado. En ese sentido, los más de 34 talleres realizados de abril de 2007 a octubre de 2008 y la capacitación de 1,592 funcionarios de la administración federal, incluyendo la Auditoría Superior de la Federación, fueron también un gran logro de este proceso. El efecto multiplicador

⁴⁴ *El sistema de monitoreo y evaluación de México: un salto del nivel sectorial al nacional.* Consultado en bit.ly/1qMyfVT. Ver también *The Role of M&E in the Results Agenda and IEG Database* en www.worldbank.org/ieg

al interior de los sectores y programas, como lo demuestra la experiencia internacional, puede ser, sin duda, muy importante.

La MIR generó un proceso de discusión y reflexión sobre la lógica interna de los programas. Con frecuencia, en la medida en que las administraciones crean y modifican programas, en respuesta a cambiantes condiciones del contexto social y político, la racionalidad de los programas tiende a debilitarse y la desconexión entre objetivos, metas y mecanismos de intervención puede llegar a ser amplia. Un aspecto adicional que no debe soslayarse es que la revisión de la lógica interna de los programas a través de la MIR fue complementada de forma importante por la introducción de la evaluación de consistencia y resultados.

Los aciertos y problemas enfrentados en la implementación de la Matriz del Marco Lógico no son independientes del entorno institucional existente. En un periodo muy corto, México experimentó cambios fundamentales en la orientación de la gestión pública, los cuales, como es natural, no fueron de fácil asimilación para los funcionarios y las entidades. La experiencia internacional indica que la adaptación a estos cambios y su absorción como prácticas efectivas toman tiempo. De ahí que sea razonable que muchos de estos cambios hayan generado confusión en las entidades. Dichos aspectos crearon nuevos requerimientos de información y un esfuerzo técnico en las unidades de planeación, evaluación y presupuesto de los sectores y entidades, que ejercieron una gran presión sobre sus capacidades.

La aplicación de la MIR en poco tiempo en un amplio número de programas del ámbito social probó la capacidad institucional y de coordinación de estas entidades, así como los mecanismos de interacción y trabajo conjunto de la SHCP y el CONEVAL con los sectores y programas. El proceso de implementación de la matriz de indicadores fue favorable a pesar de que pocas unidades de planeación, evaluación o presupuesto estaban preparadas para responder de modo adecuado a una temática relativamente nueva y con poca experiencia en la construcción de matrices de indicadores. Sin embargo, como lo señalaron algunos ponentes del seminario, fue sorprendente que el inicio del proceso se haya desarrollado tan bien; la capacidad de respuesta y adaptación al cambio de la mayoría de instituciones hacia una gestión basada en resultados fue notable.

La MIR puede convertirse en un poderoso agente de cambio en cuanto a la calidad y disponibilidad de la información que tiene que ver tanto con aspectos técnicos como institucionales. No obstante la identificación de debilidades, que han de ser subsanadas de manera adecuada en los próximos años, se han dado logros importantes que revelan el avance en la implementación de la MIR como un primer paso para la construcción de un sistema de monitoreo de los programas sociales en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aparicio, S. et al. (2012). *El uso de la evaluación en los programas sociales*. Universidad de Huelva.
- Armijo, M. (2008). *Evaluación de programas gubernamentales en Chile*. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES/CEPAL, en Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.
- Castro, M. (2008). *El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- _____. (2008). *La Matriz de Indicadores y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México*. Banco Mundial, en Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios" México, DF.
- _____. (2006). *Gestión y presupuesto de inversión por resultados: el caso de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Chanamé, C. (2005). *Análisis de los alcances y limitaciones de los indicadores de desempeño desarrollados por la DNPP en el marco de la Directiva N° 019-2004-EF*. Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú.
- CONEVAL (2013). *Evaluación de programas sociales*. Consultado en <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>
- CONEVAL/SFP/SHCP (2010). *Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados*. Consultado en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf, pp. 9-22.
- Cruz, M. (2008). *Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales. Caso: Programa 3x1 para migrantes*. Tesis de maestría, FLACSO.
- Gobierno Federal de la República del Perú (2004). Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Gómez, R. (2007). *Los sistemas de presupuesto por resultados como herramienta para cerrar la brecha en la jerarquía de la gestión*. Grupo de Presupuesto por Resultados, Departamento Nacional de Planeación, Gobierno Federal de Colombia.
- Lahey, R. (2008). *Use of Log frames in Public Sector Management: Some Lessons from the Canadian Experience*. REL Solutions Inc. Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.
- Medina, A. (2007). *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México*. Documentos Estudios de Casos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 3. Banco Mundial.
- Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia (2005). *Metodología de monitoreo de gobierno en línea en Colombia*. Centro de Estrategia y Competitividad, Facultad de Administración, Universidad de los Andes.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú (2011). *El sistema nacional de presupuesto, guía básica*. Dirección General de Presupuesto Público.
- _____. (2013a). *Programas presupuestales*. Dirección General de Presupuesto Público. Consultado en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2126&Itemid=101530&lang=es
- _____. (2013b). *Convenios de apoyo presupuestario*. Dirección General de Presupuesto Público. Consultado en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3003&Itemid=101937&lang=es
- _____. (2013c). *Seguimiento de desempeño*. Dirección General de Presupuesto Público. Consultado en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2130&Itemid=101531&lang=es

- _____. (2013d). *Evaluaciones independientes*. Dirección General de Presupuesto Público. Consultado en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es
- _____. (2013e). *¿Qué es presupuesto por resultados (PpR)?* Dirección General de Presupuesto Público. Consultado en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es
- Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados, la experiencia chilena*. Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Gobierno Federal de Perú (2007). *Monitoreo y evaluación de programas sociales*. Dirección de Promoción, Asistencia y Capacitación.
- Nina, E. (2008). Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. *Papel. Político*, vol. 13, núm. 2.
- Olvera, R. (2008). *Experiencia en la construcción e implementación de la matriz de indicadores de los programas*. Dirección General de Planeación y Evaluación, Sagarpa. Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.
- Salamanca, F. (1992). *Las bases históricas de la evaluación de programas y proyectos sociales*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Salhuana, R. (2004). *Seguimiento y evaluación (S&E) del gasto público: el caso peruano*. Dirección Nacional del Presupuesto Público. Primer Congreso Nacional del Presupuesto Público.
- SHCP (2008). *Presupuesto basado en resultados (Pbr) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Unidad de Política y Control Presupuestario, Subsecretaría de Egresos. Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.
- _____. (2012). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Consultado en http://www.oporunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf, pp. 25-60.
- _____. (2013). *¿Sabes cómo se evalúan los programas presupuestarios?* Consultado en http://www.shcp.gob.mx/sitios/ucsv/html/doctos/programas_presupuestarios_pbr.pdf, 1 pp.
- Silva, J. (2008). *Comenzando a usar evaluaciones independientes en el presupuesto*. Sistema de Evaluaciones Independientes, Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Federal de Perú. Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.
- Steta, C. (2008). *¿Cuál fue la experiencia del Programa Oportunidades en la construcción e implementación de la matriz de indicadores?* Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Sedesol. Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.
- STPS (2008). *Experiencia de la STPS en la construcción e implementación de las matrices de indicadores de los programas presupuestarios, aspectos observados durante el proceso de implantación de la metodología de marco lógico*. Dirección General de Programación y Presupuesto. Primer Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: "Avances en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, instrumento de planeación y evaluación de los programas presupuestarios", México, DF.

