

AVANCES Y PERSPECTIVAS

SOBRE LOS SISTEMAS DE
MONITOREO Y EVALUACIÓN
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**CONSEJO ACADÉMICO**

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Universidad Autónoma Metropolitana

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

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro Guerrero
Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez
Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz
Coordinador General de Administración

Equipo técnico

José Manuel Del Muro Guerrero
Alberto Castro Jaimes
Iker Eduardo Álvarez Aguilera
Estefany Licona Santillán
Gerardo Ramírez García

Se agradece la participación de Roberto Valdez Rivera en la elaboración de los insumos para este documento.

Avances y perspectivas sobre los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, Colonia Del Valle
CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México

Hecho en México
Publicación gratuita
Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional del CONEVAL. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Avances y perspectivas sobre los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas, Ciudad de México: CONEVAL, 2025.

Contenido

Introducción	6
1. Antecedentes en torno a los sistemas de monitoreo y evaluación	9
1.1. <i>Consideraciones del marco normativo</i>	9
1.2. <i>¿Qué son los Sistemas de Monitoreo y Evaluación?</i>	12
2. Avances en la construcción de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel subnacional	20
2.1. <i>Avances a la luz del Diagnóstico del avance del sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas</i>	22
3. <i>¿Qué aprendimos sobre los SMEe en el Seminario de pobreza, monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2024?</i>	29
Conferencia: <i>Experiencias y aprendizajes a la luz de los resultados del diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011–2023: avances y retos vigentes para la consolidación</i>	30
Mesa 1: <i>Aprendizajes del proceso de construcción de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel sub</i>	30
Mesa 2: <i>Experiencias sobre la implementación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel internacional</i>	33
Conferencia magistral: <i>Retos para la consolidación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel local</i>	37
Conferencia: <i>Líneas generales para un Nuevo Índice de Monitoreo y Evaluación y consideraciones para su implementación</i>	39
4. Aprendizajes y retos vigentes en materia de la consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación	41
4.1. <i>Los retos de los SME: hacia la consolidación</i>	45
Conclusiones	53
Referencias	55

Siglas

ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
COEVAL	Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social del Estado de Morelos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Diagnóstico	Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas
Evalúa-DF o Evalúa - CDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal o Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la CDMX
INEVAP	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
ISMEEF	Índice del Sistema de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIDE	Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo del estado de Jalisco
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MyE	Monitoreo y Evaluación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE	Programa Anual de Evaluación
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PED	Plan Estatal de Desarrollo
ROP	Reglas de Operación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
SMEe	Sistema de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas o sistema estatal
SSEY	Sistema de Seguimiento y Evaluación del estado de Yucatán

Introducción

En el marco de sus atribuciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se ha trazado el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SME). Estos sistemas permiten generar información relevante sobre el desempeño de su política social, y usarla para su mejora y retroalimentación continua. A lo largo de este proceso de acompañamiento a entidades federativas, se desarrolló un modelo para registrar los logros y los temas pendientes de avance en la institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación estatales (SMEe). Para profundizar este proceso se ha trabajado con los gobiernos estatales, la academia y el sector social en la revisión y diseño de estas herramientas.

El modelo vigente a la fecha se consolidó como un índice compuesto. Su objetivo fue documentar el punto de partida de cada entidad federativa y documentar sus avances en cada uno de sus dos grandes apartados: el práctico y el normativo. El primer levantamiento del Índice del Sistema de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas (ISMEEF) se realizó en 2011 y pasarían 13 años para realizar otros 6 informes titulados: *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*.¹ A lo largo de más de una década de ejercicios bienales, se registra un avance casi completo de los elementos establecidos como mínimos de un SMEe.

Los informes 2021 y 2023 arrojaron como resultado que la mayoría de las entidades federativas alcanzaron las más altas puntuaciones. Esto indica que, a lo largo de los últimos 13 años, se han llevado a cabo sendos esfuerzos para transformar el entramado de instituciones de los SMEe que, puestos en práctica, generen información útil a la mejora de la política pública local.

A su vez, como parte de la estrategia de vinculación del CONEVAL, el índice dejó gradualmente de ser la referencia de un deber ser por sí mismo, para constituir un compendio general de aprendizajes y experiencias compartidas nutridas por cada entidad federativa.² La presentación de los informes diagnósticos en seminarios se convirtió en un espacio de intercambio de soluciones e innovaciones que, a su vez, inspiró nuevos avances entre instituciones pares de otros estados. A la fecha, el CONEVAL cuenta con un rico acervo de debates y ejemplos de las diversas combinaciones institucionales y estrategias

¹ Los *Diagnósticos* desde 2011 hasta 2023 se encuentran disponibles en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

² El documento *Resultados de la estrategia de vinculación con entidades federativas, 2018 – 2024* (CONEVAL, 2025) tiene por objeto documentar los esfuerzos para incentivar la apropiación de la información generada por el CONEVAL para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Estos esfuerzos registrados a partir de la celebración de convenios de colaboración y la impartición de capacitaciones, asesorías técnicas, cursos, talleres y seminarios, permitieron obtener y difundir el conocimiento para el establecimiento de SMEe, así como obtener aprendizajes de todas las contrapartes para la mejora de la política social en su conjunto.

instrumentadas para el desarrollo de capacidades entre funcionarios y titulares de dependencias.

La recopilación de la información del índice también da cuenta de los retos a seguir para propiciar el uso y el acceso público de la información generada. La construcción de los SMEe requiere de la participación amplia de todos los actores que constituyen un sistema de desarrollo social local, que abarca la coordinación entre órdenes de gobierno, en el ámbito de responsabilidades de cada uno, así como la participación de la ciudadanía (organizada y no organizada) y de la Academia, que consume ávidamente los datos y referencias de las intervenciones estatales.

La investigación en torno a la instauración y consolidación de los SMEe debería considerar estos aprendizajes como insumo elemental, dado que ha sido un esfuerzo de coordinación e impulso del propio estado mexicano a través de la labor del CONEVAL dentro del marco de sus atribuciones, y más allá del esfuerzo esperado a lo largo de casi tres lustros.

En concreto el objetivo de los *Avances y perspectivas sobre los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en entidades federativas* es recopilar los avances, aprendizajes, y hallazgos obtenidos por el CONEVAL desde 2011 a la fecha, en el marco del diagnóstico basado en el Índice de los SMEe y del análisis de la información vertida en seminarios y buenas prácticas. Del mismo modo, ofrece una recapitulación de los hallazgos expuestos durante el *Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas y Municipios 2024*, llevado a cabo el 29 de octubre del 2024, que es una etapa final de la documentación sobre los elementos para consolidar los Sistemas de Monitoreo y Evaluación, y en el cual se reunieron diversos expertos nacionales e internacionales en la materia para ofrecer conocimiento sobre los retos vigentes en el camino de la consolidación de los SMEe.

Para cumplir con su meta, este documento se divide en cuatro secciones. La primera aborda el antecedente de los preceptos normativos que rigen la creación y operación de los SMEe en México. Posteriormente, se realiza un breve recuento de la evolución y estado actual de estos sistemas, a la luz de los resultados del índice tras 13 años de levantamiento, por lo que también se abordan los aprendizajes y retos vigentes.

La tercera sección presenta lo que se abordó durante el Seminario llevado a cabo el 29 de octubre de 2024, en la cual se recapitulan los hallazgos expuestos por expertos nacionales e internacionales en la materia, con el fin de integrar los retos vigentes para la consolidación de los SME a nivel estatal. Finalmente, en la última sección se aborda un recuento sistemático de estos aprendizajes y retos, estableciendo las directrices para ir más allá del establecimiento de los elementos básicos de los SME, y avanzar en la consolidación. Se integra en esta perspectiva parte del conocimiento obtenido por el CONEVAL para avanzar en el debate de una nueva metodología.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Con esta publicación el CONEVAL refrenda su compromiso para difundir y fortalecer el establecimiento de los SME a nivel subnacional. Abona a la generación de criterios transparentes y estandarizados que permitan valorar el diseño, monitoreo y evaluación de la política social al recopila los diversos esfuerzos en la materia.

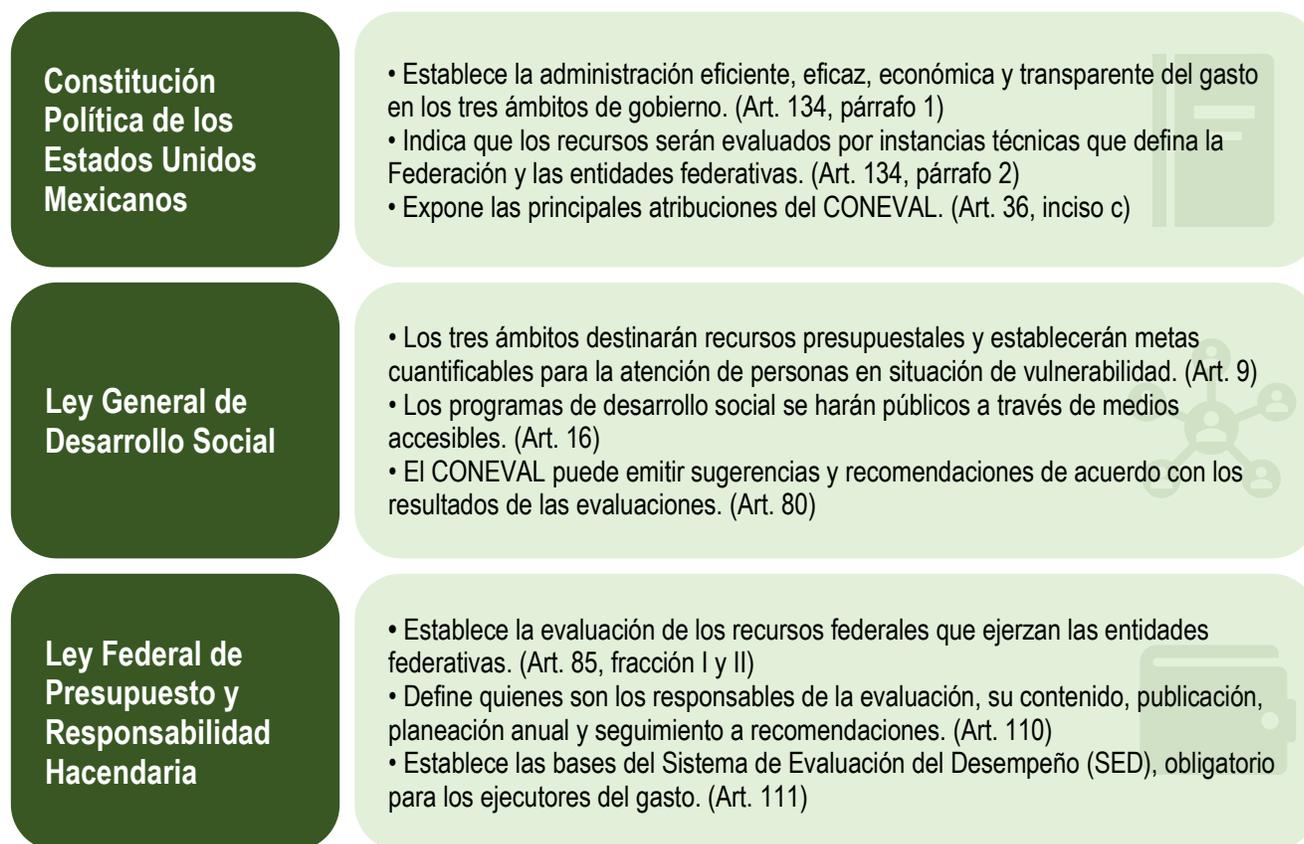
1. Antecedentes en torno a los sistemas de monitoreo y evaluación

1.1. Consideraciones del marco normativo

Los cimientos para la construcción e institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación estatales se encuentran en la normativa federal, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Dentro de estos instrumentos normativos destaca la instauración del seguimiento y evaluación de la política de desarrollo social, el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y la definición de entidades responsables a cargo de coordinar las tareas (véase figura 1).

Figura 1. Evolución de la normatividad y acciones relevantes en materia de monitoreo y evaluación en México



**Ley de
Coordinación
Fiscal**

- Indica las etapas y los responsables de la evaluación y fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas. (Art 49, párrafo 4)
- El ejercicio de los fondos de aportaciones se sujetará a la evaluación del desempeño, misma que se realizará con base en los indicadores para verificar el cumplimiento de objetivos. (Art. 49, fracción V)

**Ley General de
Contabilidad
Gubernamental**

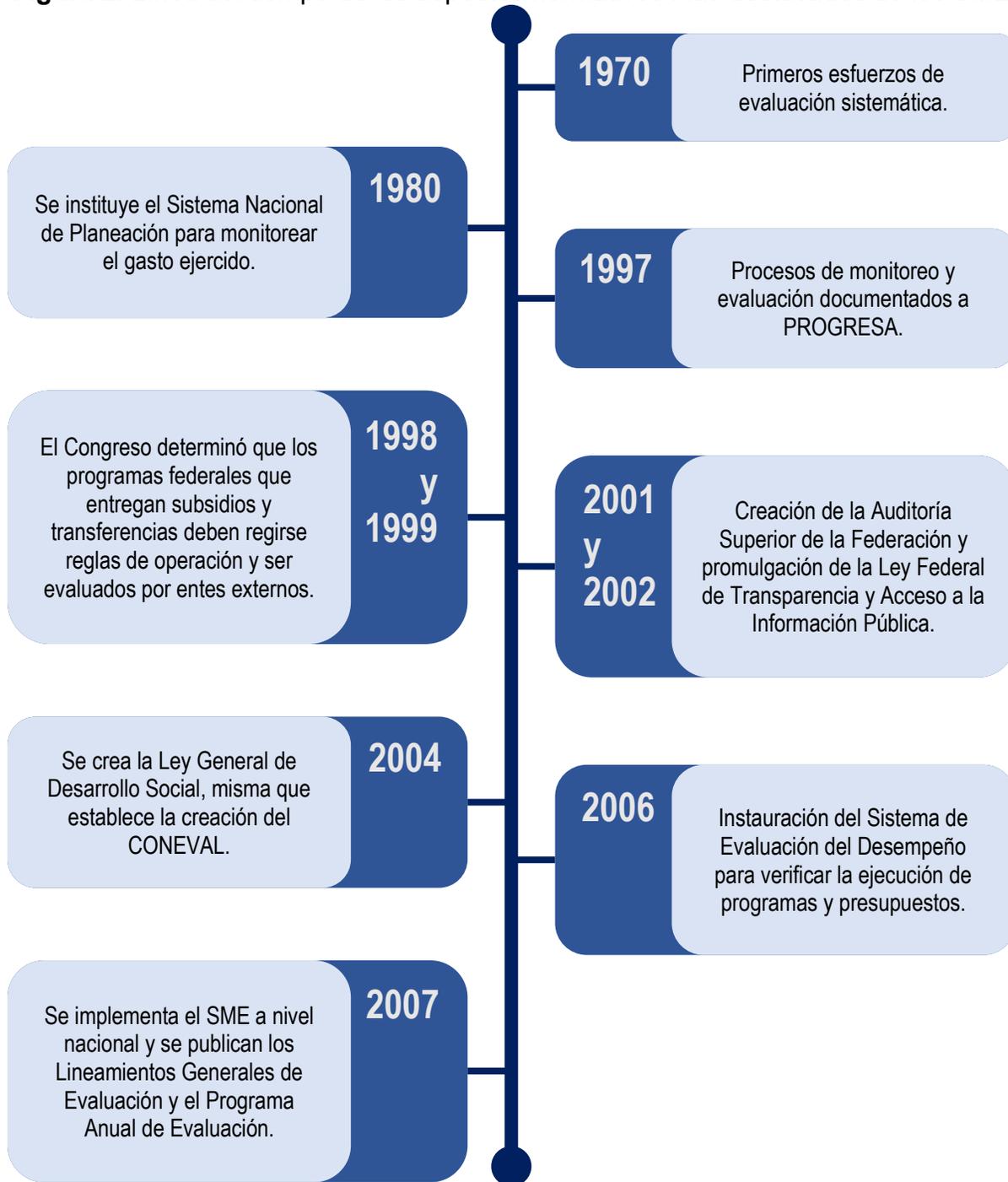
- Las entidades federativas deberán informar sobre el avance de las obras y acciones, así como los resultados de las evaluaciones. (Art. 71)
- La Secretaría de Hacienda y CONEVAL establecerán los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. (Art. 79)
- Indica el contenido de los informes de desempeño de los fondos de aportaciones. (Art. 73 - 77)

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la revisión normativa referente al Monitoreo y Evaluación en México.

Adicionalmente, entre 1998 y 1999 el Congreso impulsó otras disposiciones normativas que contribuyeron al fortalecimiento de las actividades de seguimiento y evaluación como la elaboración de reglas de operación (ROP) para todos los programas federales que entregaban subsidios y transferencias y el mandato de realizar evaluaciones externas. En 2002 destacó la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otros aspectos, garantiza la organización de registros administrativos que puedan ser de acceso público susceptibles de ser utilizados para las evaluaciones (como los padrones de beneficiarios).

Para 2007 se publican los Lineamientos generales que indican los tipos y metodologías de evaluación, la expedición de términos de referencia, el primer Programa Anual de Evaluación y los mecanismos de seguimiento a las recomendaciones. Ese mismo año, el CONEVAL realiza las primeras evaluaciones e inicia sus actividades en materia de asesoría técnica y apoyo institucional para la implementación y construcción de los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

Éstos y otros acontecimientos relevantes se convirtieron en los cimientos para la creación de los SMEE (figura 2).

Figura 2. Línea del tiempo de los aspectos normativos más destacados de los SME

Fuente: elaboración del CONEVAL.

1.2. ¿Qué son los Sistemas de Monitoreo y Evaluación?

El monitoreo y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones de gobierno son dos actividades que ofrecen información sobre los resultados de la acción gubernamental y que permiten reorientar, valorar y mejorar las intervenciones públicas. Idealmente ambas actividades deben estar alineadas y retroalimentarse, no obstante, cada una de ellas cuenta con aspectos específicos y diferenciados, tal como se abordarán en los párrafos siguientes.

En la literatura se cuenta con diversas definiciones de lo que es el monitoreo. Algunas como la de OCDE se enfocan en los procesos, mencionando que se trata de “una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos relativos a indicadores específicos para proveer a los administradores y a los actores relevantes implicados en una intervención para el desarrollo con indicaciones sobre el grado de progreso y logro de objetivos, así como progreso en la asignación de fondos” (2023: 44).

Otras definiciones centran la atención en la utilidad del Monitoreo, como la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), que le considera una “función continua que dota a los administradores y a los principales actores clave de una intervención en curso con indicaciones tempranas del avance o falta en el logro de resultados”. En la misma línea, Gertler (2017) puntualiza: “se utilizan los datos recopilados para fundamentar la implementación de los programas y la administración y las decisiones diarias. Así, su importancia radica en la necesidad de que todos los programas posean una “fuente crítica de información sobre el desempeño de los mismos” (Idem).

Estas definiciones no distan de la perspectiva utilizada en CONEVAL, pues esta institución define al monitoreo como el proceso continuo que usa la recolección sistemática de información para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto de los resultados esperados (CONEVAL, 2019a).

Por otra parte, en lo concerniente a la evaluación, para Kusek y Rist se trata de la revisión “sistemática y objetiva de un proyecto, programa, o política pública ya sea que se encuentre en operación o hubiese concluido; incluye su diseño, implementación y resultados” (2004: 12).

Una revisión sistemática requiere hacerse de forma frecuente, lo cual es rescatado por Gertler (2017), quien define a las evaluaciones como “valoraciones periódicas y objetivas (...) para responder a preguntas específicas relacionadas con el diseño, la implementación y los resultados. En contraste con el monitoreo, que es permanente, las evaluaciones se llevan a cabo en momentos concretos en el tiempo y a menudo requieren una perspectiva externa de los técnicos expertos”.

En CONEVAL (2019a) se ha entendido a la evaluación como el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Las definiciones anteriores nos permiten discernir al monitoreo y la evaluación como procesos diferenciados; sin embargo, poseen características y proveen información complementaria. Para entender de mejor manera estas complementariedades el CONEVAL ha establecido momentos específicos en los que es deseable y posible revisar la existencia de diferentes elementos de monitoreo y evaluación, así como generar diversas herramientas para la obtención de la información particular.

Los elementos de monitoreo y evaluación de acuerdo con su secuencia temporal pueden visualizarse en el cuadro 1. Al margen de esta conceptualización es importante indicar que la secuencia no es limitativa, dado que depende de las necesidades de cada administración y del nivel de desarrollo de sus capacidades institucionales.

Cuadro 1. Secuencia temporal para la realización del monitoreo y la evaluación³

Etapas	Monitoreo	Evaluación
Etapa 0	<p>Matriz de Indicadores</p> <p>A partir del diagnóstico se identifican indicadores que podrán ser utilizados en momentos posteriores para medir el desempeño del programa.</p>	<p>Diagnóstico</p> <p>Definición del problema que requiere de intervención pública por las consecuencias negativas en el ejercicio de los derechos de las personas.</p>
Etapa 1	<p>Mejora de la MIR</p> <p>A partir de la evaluación de diseño se mejora la MIR incluyendo sus indicadores. En este punto se obtiene información sobre los mismos para establecer una línea base que refleje la situación existente previo a la implementación del programa</p> <p>Después de fijar la línea base y dependiendo de la periodicidad de los indicadores se hace la medición ya con el programa operando.</p>	<p>Evaluación de diseño</p> <p>Conforme a los Lineamientos de Evaluación de CONEVAL se lleva a cabo la evaluación del diseño en el primer año de operación del programa social. El objetivo es identificar si los encadenamientos lógicos derivados de la teoría de cambio de la que parte el programa se sostienen y son suficientes para asegurar que se den los procesos y se obtengan resultados.</p> <p>Igualmente se establece una línea basal para conocer las condiciones en las que inició su implementación el programa.</p>

³ La temporalidad que se describe es una referencia general, toda vez que cada programa de política social, dependiendo del bien o servicio que provee y su complejidad operativa, presenta una evolución específica. Las actividades de monitoreo suelen iniciar antes que las de evaluación, pero durante la mayor parte de la vida del programa estas se presentan de forma simultánea.

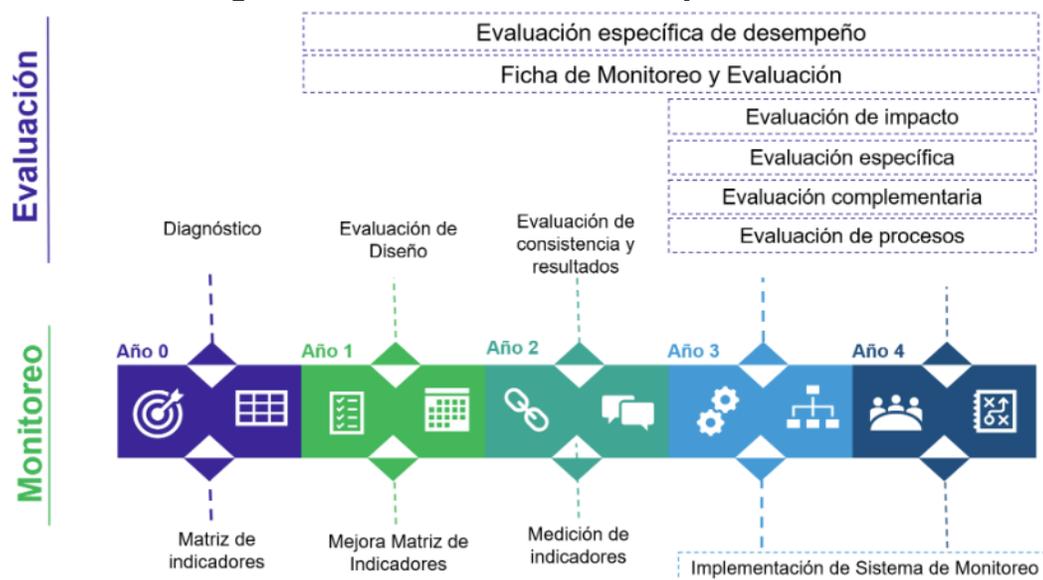
Etapas	Monitoreo	Evaluación
<p>Etapa 2</p>	<p>Mejora de la MIR y medición de indicadores</p> <p>Conforme a la periodicidad establecida por los indicadores se continúa con la recopilación de datos de procesos y de resultados.</p>	<p>Evaluación de consistencia y resultados</p> <p>Inicia propiamente la implementación del programa y la recopilación de los primeros datos sobre operaciones. Las operaciones inician con indicadores mejorados, pero con la posibilidad de que sean nuevamente ajustados a raíz de los resultados de la evaluación</p> <p>La evaluación de consistencia y resultados busca identificar temas o aspectos susceptibles de mejora. Estos últimos son sistematizados para que se les dé seguimiento por parte de los ejecutores de los programas, o se descarten si se consideran no relevantes.</p>
<p>Etapa 3</p>	<p>Implementación del monitoreo</p> <p>Al iniciar el tercer año el programa debe tener mediciones de múltiples indicadores y más de una observación por indicador lo que permite identificar su desempeño y también su avance en el logro de sus metas.</p>	<p>Evaluación de procesos, indicadores, específica y complementarias</p> <p>Se evalúan procesos y/o indicadores, pudiendo a partir de los hallazgos profundizar en asuntos particulares con evaluaciones específicas o complementarias</p>
<p>Etapa 4</p>	<p>Implementación del monitoreo</p> <p>Se cuenta con indicadores de gestión e indicadores de resultados que describen en conjunto las principales actividades, componentes y resultados obtenidos. El monitoreo identifica rezagos en la operación y permite a los administradores de los programas ajustar sus procesos y metas.</p>	<p>Evaluación de impacto</p> <p>Dependiendo de la disponibilidad de datos, y a partir del tercer o cuarto año de implementación, se busca que los programas sociales cuenten con una evaluación de impacto que establezca si se logran cambiar las condiciones que dieron lugar al problema identificado en el año 0.</p>

Fuente: Adaptado de CONEVAL (2018) Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018.

Como es posible observar en el cuadro 1, las diversas etapas para la recopilación de las herramientas de monitoreo y evaluación dan como resultado una estructuración de los momentos y la secuencia temporal a seguir para obtener la información correspondiente.

Este ordenamiento permitió al CONEVAL delinear el *Horizonte de Monitoreo y Evaluación*, el cual es una representación ideal del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social (véase figura 3).

Figura 3. Horizonte de monitoreo y evaluación



Fuente: CONEVAL (2019b). Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos.

La figura 3 permite entender las complementariedades de la información generada en el marco de la evaluación y del monitoreo. A pesar de que esta información pareciera ser generada por dos frentes distintos, en realidad busca retroalimentar para generar la mejora de la política social, por ello es posible entender a las herramientas de monitoreo y de evaluación conviviendo en un sistema.

Bertalanffy (1976) consideró la existencia de fenómenos en los que diversas partes se organizan o se pueden comprender como un todo o un sistema. Este cuerpo teórico se basa en el hecho de que un sistema está compuesto por elementos que se encuentran en interrelación, y estos elementos no pueden funcionar de manera independiente, o lo hacen de manera incompleta.

Otra característica importante de un sistema es si éste está abierto o cerrado. Un sistema abierto permite la interacción entre sus componentes internos y el entorno, mientras que un sistema cerrado es aquel en el que los componentes internos están aislados del entorno. La mayoría de las organizaciones se clasifican como sistemas abiertos, ya que sus componentes interactúan regularmente con el entorno externo.

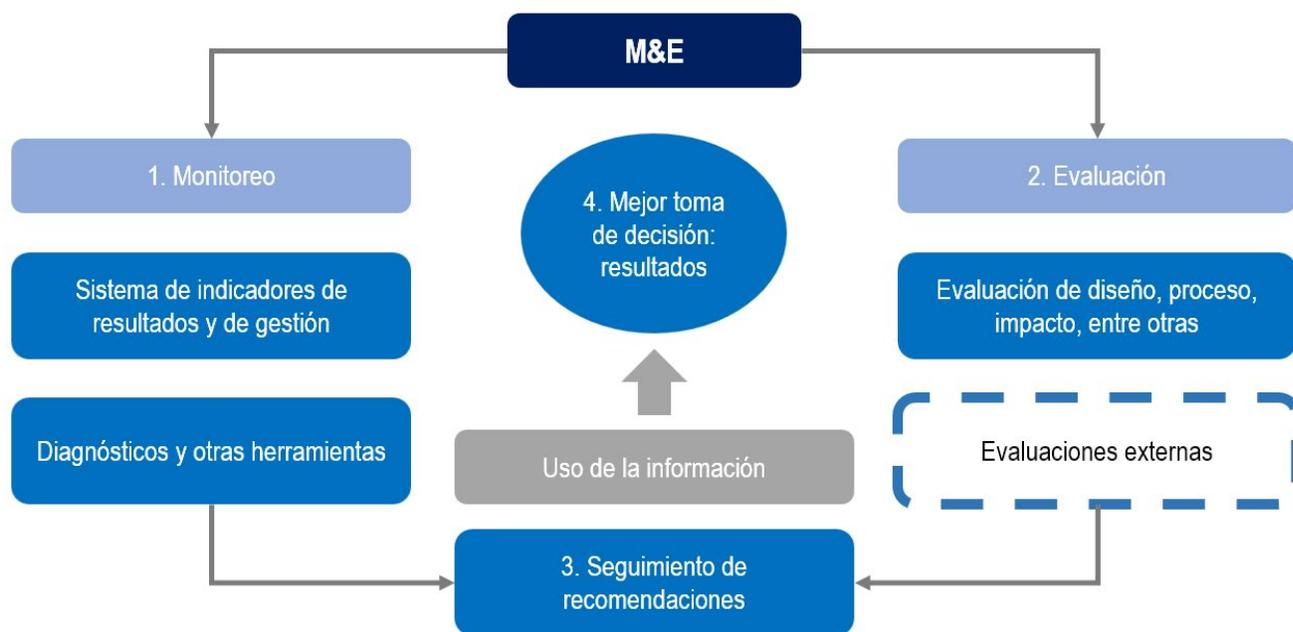
La coexistencia del monitoreo y la evaluación forman un conjunto organizado de procesos, herramientas y metodologías que permiten la recolección, análisis y uso de información para medir el desempeño y el impacto de un programa, proyecto o política. Su propósito es asegurar que se alcancen los objetivos establecidos, evaluar la efectividad de las intervenciones y facilitar la toma de decisiones informadas. En este sistema participan los

ejecutores de los programas, la población beneficiaria, los funcionarios a cargo de la política de monitoreo y evaluación, los evaluadores externos, entre otros actores ya sea porque realizan procesos principales o porque son objeto de sus mediciones.

El diseño y la implementación de los SME ha evolucionado significativamente en los últimos años. Inicialmente, los sistemas se centran en la recopilación básica de datos y el seguimiento de indicadores clave de desempeño (Engela y Ajam, 2010). Sin embargo, los aprendizajes internacionales han observado una transición hacia sistemas más integrales que no solo recolectan datos, sino que también facilitan el análisis y la toma de decisiones basada en evidencia (Goldman et al., 2012).

La visión del CONEVAL en torno a los SME recoge este aprendizaje, reconociendo que la conjunción de los componentes da como resultado la mejora en la toma de decisiones (véase figura 4).

Figura 4. Componentes de los sistemas de monitoreo y evaluación



Fuente: Readaptado de CONEVAL (2019a). Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas. Ciudad de México.

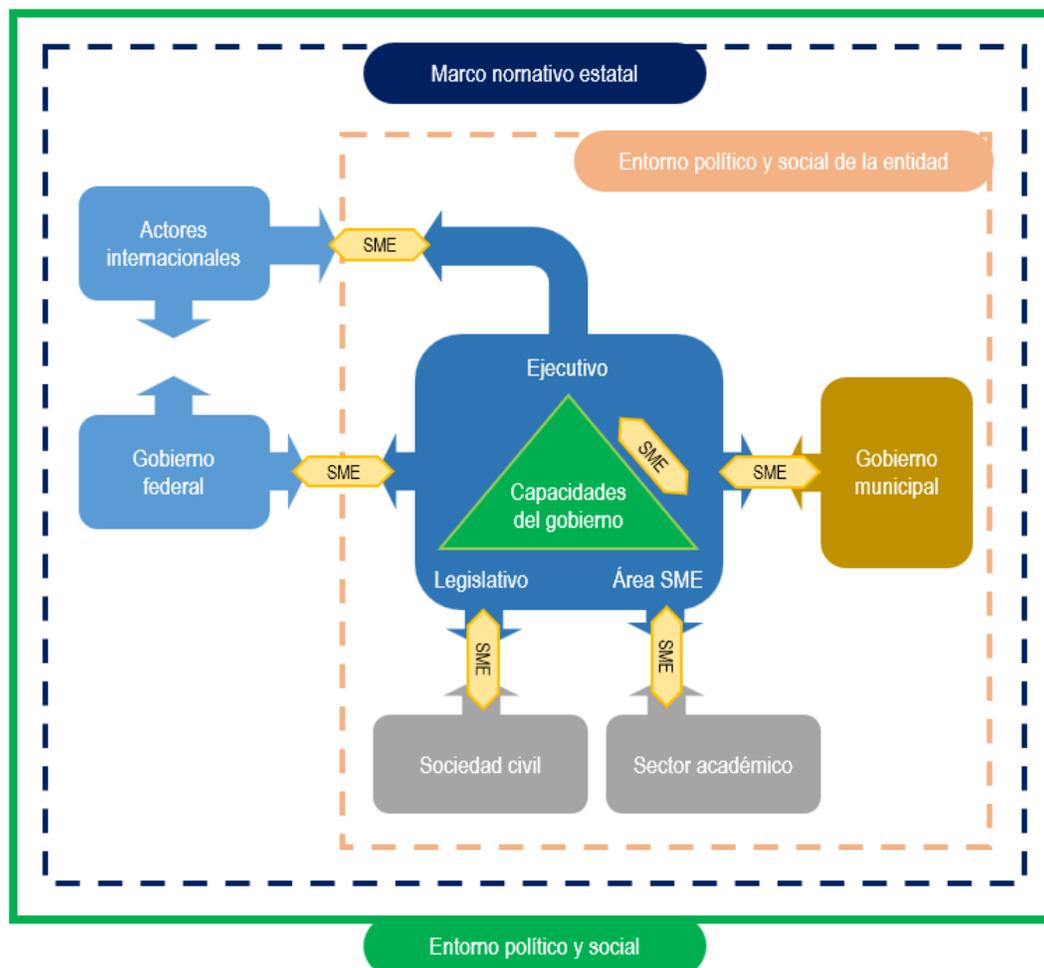
De la figura 4 es posible destacar tres aspectos clave de un SME. El primero de ellos es la necesidad de un equilibrio entre los instrumentos de monitoreo y evaluación para asegurar contar con la mayor información en la toma de decisiones.

El segundo hace referencia al uso de la información en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, es decir, desde la planeación, pasando por la presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y la rendición de cuentas.

Finalmente, el tercer aspecto es la identificación del monitoreo y la evaluación como subsistemas en tanto comprenden procesos complementarios. Su interacción permite contar con una valoración integral del desarrollo y resultados de las intervenciones públicas, y juntos, facilitan la toma de decisiones para optimizar la consecución de los objetivos.

Sin embargo, para que un sistema sea eficaz y eficiente es indispensable el establecimiento de atribuciones específicas de los actores que inciden en su operación. Para el caso de un SMEe, es primordial delimitar el entorno en el que se desenvuelven las actividades del sistema y la vinculación con otros actores como los gobiernos federal y municipal, la sociedad civil, academia y organismos internacionales (véase figura 5).

Figura 5. Factores que intervienen en un sistema de monitoreo y evaluación



Fuente: Readaptado de CONEVAL (2019a). Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas. Ciudad de México.

De la figura 5, la principal característica a resaltar de los SMEe es que son sistemas abiertos, lo que indica que para cumplir su objetivo es necesario que operen en concordancia con el marco normativo y el entorno político y social tanto nacional como subnacional.

Del mismo modo, de la figura 5 es posible comprender que los SMEe permiten la generación de información de forma continua y clave sobre el desempeño de la política social. Esta información no sólo permite retroalimentar y mejorar continuamente dichas políticas, sino que también contribuye a la optimización de los programas, haciéndolos más eficaces en el cumplimiento de sus objetivos. Para ello, se requiere del aprendizaje continuo de los diversos actores involucrados, a partir de sus experiencias y retos vigentes.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Cada uno de los actores, tanto en la cercanía local como en la esfera nacional e internacional, son capaces de potenciar el alcance de los sistemas. Aunque es necesario aclarar que las capacidades del gobierno y del área encargada del SME serán las encargadas de determinar el nivel de coordinación y el impacto que tendrán sus acciones en el exterior.

2. Avances en la construcción de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel subnacional

En México, los SMEe han evolucionado significativamente en las últimas décadas, integrándose como componentes relevantes en el proceso de formulación de políticas públicas. Este avance ha sido impulsado por la creación de marcos institucionales robustos y la implementación de evaluaciones rigurosas para medir sus impactos (Martínez Valle et al., 2016).

Desde 1981 la instauración de comités de planeación en las entidades federativas impulsó la alineación de las acciones y programas de gobierno en el ámbito social, al dotarlos de funciones de monitoreo y evaluación como la coordinación y el control del Plan Estatal de Desarrollo o evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio Único de Coordinación entre la federación y el estado e informar periódicamente al ejecutivo estatal (Morales, 1984).

En cuanto al impulso de marcos normativos robustos y armonizados, el CONEVAL (2019a) analizó los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas, donde destacó la importancia de contar con un arreglo institucional definido para contribuir a la sostenibilidad de los SMEe. Además, se expone la importancia de la armonización de los ordenamientos del SME puede fomentar la participación interinstitucional.

A pesar de este progreso, el avance en la institucionalización de los SMEe ha sido heterogéneo. De acuerdo con Escobar (2018), esto se debe a varios factores, entre los que destacan el diseño institucional, la capacidad de gestión del organismo responsable del monitoreo y la evaluación, la definición de reglas claras para estas tareas y la disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos para el funcionamiento efectivo de estos sistemas.

En este sentido, la literatura coincide en señalar que una mayor autonomía en los órganos locales de evaluación es crucial para garantizar la calidad de las actividades de monitoreo y evaluación, así como su institucionalización. Según Cardozo y García (2020), la autonomía permite a estos organismos tomar decisiones de manera independiente, sin influencias externas, lo que favorece la objetividad y la presentación de resultados imparciales. Además, otros estudios como Martínez Valle et al., (2016) destacan la importancia de contar con un organismo regulador como el CONEVAL para la institucionalización de los SMEe en México, así como la existencia de mandatos legales claros para asegurar la continuidad y efectividad de las evaluaciones.

Por último, en lo que refiere a la gestión, el CONEVAL (2019a) encontró que es crucial identificar las problemáticas existentes en las capacidades institucionales y proponer mejoras

concretas, como la implementación de plataformas de monitoreo que incluyan información sobre evaluaciones y la difusión de dicha información.

A nivel local, la implementación de los SMEe ha permitido contar con datos precisos para garantizar la eficacia de la política social. Esto ha sido posible a partir de la participación y coordinación de diversas instancias y actores clave en el sistema que permite contribuir a una mejor recopilación de información y análisis de resultados. Hernández (2017) destaca el caso de Hidalgo, al ser uno de los estados que más avanzó en sus componentes de monitoreo y evaluación gracias a dicho proceso.

En el caso de Morelos, se registran diversos ajustes normativos como la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Desarrollo Social, la ley de Hacienda y la de Contabilidad y Gasto Público. Aunado al entramado institucional anterior, la creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (COEVAL) permite la existencia de un organismo encargado de monitorear y evaluar el desempeño de las políticas públicas y la medición de la pobreza. De acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del estado de Morelos, y su reglamento, estos ajustes normativos han fortalecido el enfoque de monitoreo y evaluación en la entidad.

Pineda et al. (2013) analiza el caso particular de Yucatán como otro ejemplo de instauración del PbR que requirió modificaciones a la Constitución local y la aprobación de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental para evaluar la calidad del gasto. Lo anterior, sirvió de base para crear el Sistema de Seguimiento y Evaluación del estado de Yucatán (SSEY), que se conformaba por los subsistemas de seguimiento y evaluación. El primero estaba a cargo de todos los ejecutores del gasto, mientras que el segundo fue conducido por una entidad autónoma: el Instituto de Evaluación del estado de Yucatán.

En Durango, por su parte, la implementación del sistema local de monitoreo y evaluación ha sido exitosa por la existencia de un órgano autónomo dedicado a de forma especializada a la evaluación. Para Chávez (2023), la presencia del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (INEVAP) es fundamental para llevar a cabo evaluaciones de manera independiente y sistemática. Al término de la elaboración de este documento, el INEVAP fue extinto por el congreso del estado. El marco legal que habilitaba al INEVAP y sus capacidades técnicas fueron un factor importante en la institucionalización del SMEe.

En Ciudad de México la experiencia fue distinta. En un inicio se contaba con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF, ahora Evalúa-CDMX) un organismo sectorizado que con el tiempo adquirió autonomía técnica y de gestión. Actualmente, el órgano se encarga de evaluar los programas sociales, definir lineamientos para las evaluaciones, elaborar informes sobre la cuestión social y medir el avance en el cumplimiento de los derechos sociales (Martínez, et al., 2013).

Finalmente, destaca el caso de Jalisco, para el cual el establecimiento de un sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) permitió instaurar una plataforma informática con información actualizada para el seguimiento oportuno de temáticas en materia de educación, salud, pobreza, empleo y competitividad. Este sistema, la construcción de las bases normativas y unas capacidades institucionales de mayor alcance han desarrollado mejores prácticas de evaluación (Ballezá, 2015). Algo similar ocurrió en el Estado de México, donde se introdujo un sistema de evaluación del desempeño para implementar el PbR (Ríos, 2013).

Todos los casos anteriores reflejan de forma particular los diversos avances para la institucionalización de los elementos normativos necesarios de los SME. Sin embargo, estos avances también se reflejaron en los resultados recabados de forma bienal del *Diagnóstico*. En la siguiente subsección, abordaremos esta evolución de los SMEe a la luz de los resultados del *Diagnóstico*.

2.1. Avances a la luz del Diagnóstico del avance del sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas

El Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas (Diagnóstico) es un instrumento del CONEVAL que desde 2011 ha documentado el avance de las entidades federativas en la construcción y fortalecimiento de los SME locales.

Durante 12 años, el Diagnóstico permitió verificar la existencia de bases normativas y técnicas para sustentar las decisiones a nivel subnacional a través de documentos oficiales y públicos emitidos o autorizados por una instancia competente y disponibles en medios electrónicos o a través de solicitudes formales ante el Instituto de Transparencia local.

El índice es una medida que refleja la calificación obtenida en la valoración de las herramientas de monitoreo y evaluación. La calificación se mide en una escala de 0 a 100, donde 51.9 puntos corresponden a la evaluación de la existencia y contenido de las bases normativas; y 48.1 reflejan la valoración de los elementos prácticos como los padrones de beneficiarios, las reglas de operación, indicadores y evaluaciones.

La gráfica 1 muestra la evolución de la calificación promedio de las entidades federativas en todas las aplicaciones del Diagnóstico.

Gráfica 1. Resultado del Índice del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas, nivel nacional 2011-2023



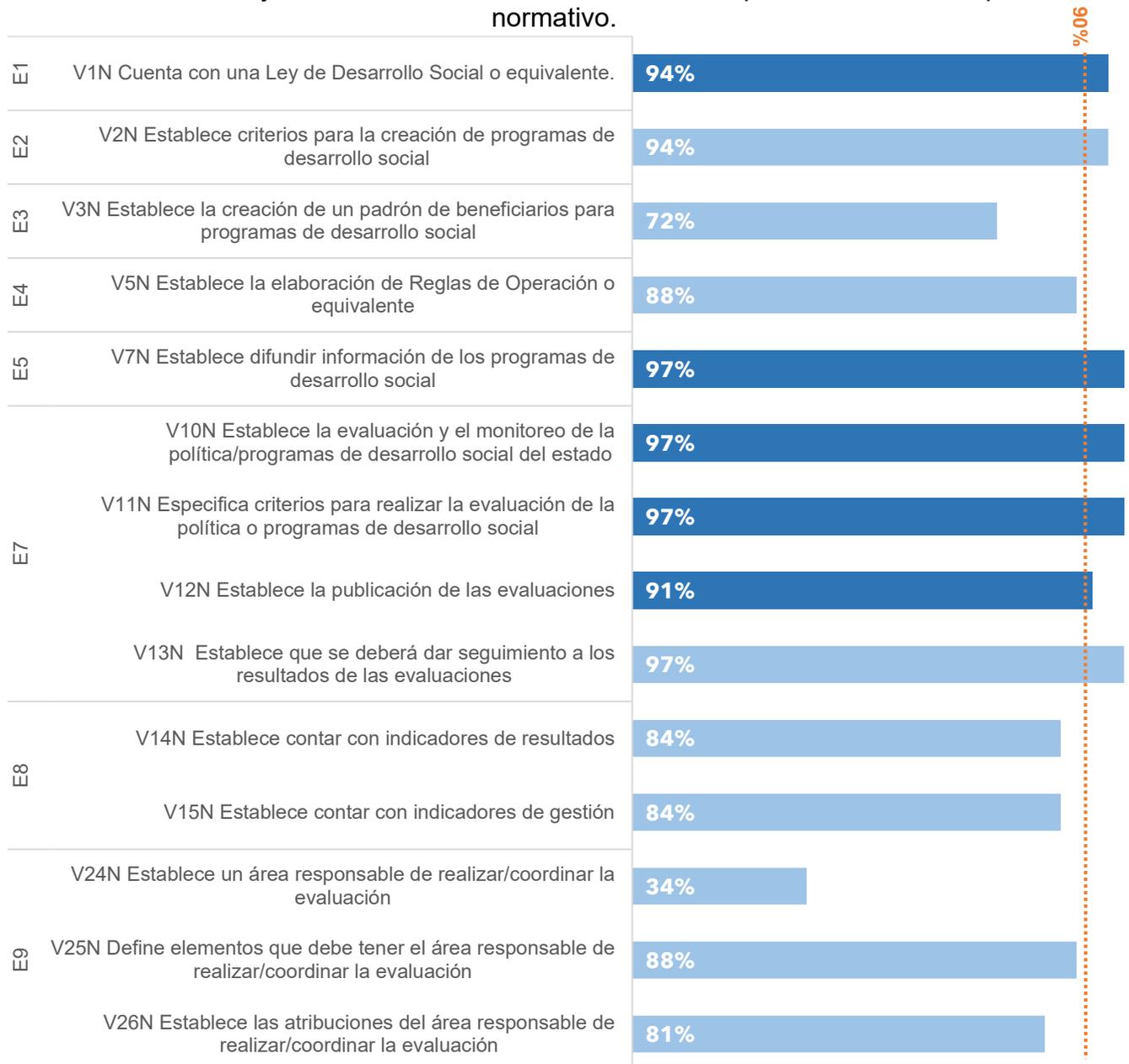
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Los hallazgos del *Diagnóstico* dan cuenta de los diversos avances en la institucionalización de los elementos normativos de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, se observó que para 2013 había 20 entidades que contaban con una Ley de Desarrollo Social, misma que indicaba la población a priorizar, criterios para asignar el presupuesto, la evaluación y difusión de los programas, entre otros. Más tarde, para 2017, todas las entidades contaron con alguna ley que establecía la evaluación y el monitoreo de la política y/o de los programas de desarrollo social del estado, de las cuales, en 26 entidades se incluyó la obligación de difundir información de los programas de desarrollo social.

En 2019 destacó que 21 entidades establecieron criterios para la creación de nuevos programas de desarrollo social como la inclusión de un diagnóstico, la vinculación al plan estatal de desarrollo o algún programa del estado, el objetivo del programa, la población objetivo, tipo de apoyo y la elaboración de indicadores.

Finalmente, la última edición del *Diagnóstico* en 2023, reveló que en 31 entidades hay instrumentos normativos que establecen la obligación de dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, y en 26 entidades se establecen atribuciones que corresponden al área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política o programas de desarrollo social como la planeación, ejecución y seguimiento de las evaluaciones, asesoría en temas de monitoreo y evaluación, revisión o participación en la construcción de indicadores y otras tareas de vinculación (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de entidades con calificación máxima por variable del componente normativo.



Nota: 1) Los elementos expuestos en la gráfica son: E1 Existencia o alcance de las LDS o equivalentes, E2 Criterios para la creación de programas nuevos, E3 Creación de un padrón de beneficiarios, E4 Elaboración de reglas de operación o equivalente, E5 Difusión de información de programas, E6 Transparencia en el presupuesto, E7 Elementos de monitoreo y evaluación, E8 Indicadores de resultados y de gestión y E19 Área responsable de realizar la evaluación.

2) Se compara el avance de las variables de forma ilustrativa con base en un umbral del 90%, siendo una representación del grado de institucionalización de los elementos normativos de los SMEe.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Esta recapitulación de los elementos normativos institucionalizados a nivel entidad federativa a partir de 2011 da cuenta de la evolución y los avances en el establecimiento de los SMEe. No obstante, este avance en el marco normativo forma parte de sólo una de las aristas de esta cimentación de los elementos básicos para los SMEe. A continuación, se realiza el análisis del componente práctico.

En el primer levantamiento del Diagnóstico se encontró que los indicadores (de resultados y gestión) públicos, sistematizados y actualizados fueron las variables prácticas que cumplieron el mayor número de entidades en la primera edición del Diagnóstico con 10 estados. Sin embargo, destacó que ninguna entidad reportaba información actualizada y desagregada del presupuesto asignado a cada programa de desarrollo social.

Años más tarde, en 2015, la realización de evaluaciones públicas, externas, con metodología y costo público, tuvo un gran salto respecto a los años previos. Este aspecto se convirtió en el elemento que cumplió un mayor número de entidades (20).

Posteriormente, en 2019, más de la mitad de las entidades (21) contaba con padrones de beneficiarios para los programas de desarrollo social estatales. Estos padrones, además, reportaban información valiosa en materia del perfil del beneficiario, referencia geográfica, el programa del que recibían apoyo, el tipo de apoyo, entre otros aspectos.

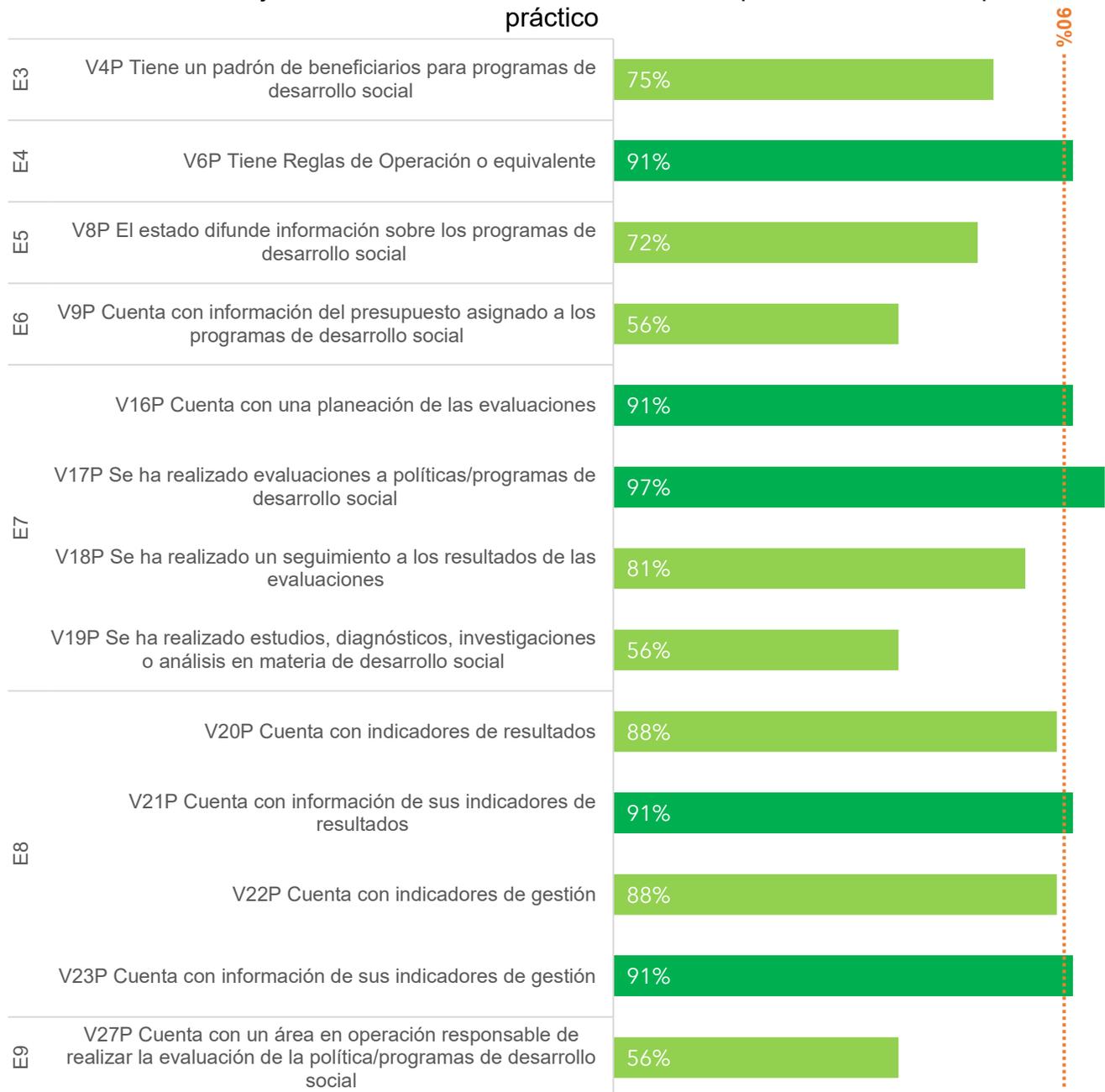
En la edición 2021 destacó que todas las entidades contaron con ROP o lineamientos que regularon la operación de los programas sociales estatales. Además, estos documentos contenían información desagregada sobre el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo, la forma de entrega, etc.

Por último, en el levantamiento 2023 destaca que todas las entidades realizaron evaluaciones a políticas o programas de desarrollo social, de las cuales, 30 de ellas también contaron con un plan o programa anual de evaluación.

En el recuento global, 5 de las 13 variables que se analizan en el componente práctico registraron un cumplimiento total por más del 90 % de las entidades. La realización de estudios e investigaciones sobre desarrollo social y algunas características del área encargada del monitoreo y la evaluación⁴ fueron los aspectos con menor cumplimiento con 18 entidades cada una (ver gráfica 3).

⁴ Aspectos como su estructura organizacional, objetivos y mecanismos de vinculación

Gráfica 3. Porcentaje de entidades con calificación máxima por variable del componente práctico



Nota: 1) los elementos expuestos en la gráfica son: E1 Existencia o alcance de las LDS o equivalentes, E2 Criterios para la creación de programas nuevos, E3 Creación de un padrón de beneficiarios, E4 Elaboración de reglas de operación o equivalente, E5 Difusión de información de programas, E6 Transparencia en el presupuesto, E7 Elementos de monitoreo y evaluación, E8 Indicadores de resultados y de gestión y E19 Área responsable de realizar la evaluación.

2) Se representa del grado de institucionalización de los elementos prácticos con base en un umbral del 90%.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Tras 12 años de su levantamiento de forma bienal fue posible establecer una serie de hallazgos que giran en torno al establecimiento del piso mínimo necesario para la construcción de los sistemas de monitoreo y evaluación y el fortalecimiento de las herramientas que éstos generan.

De forma particular, con el respaldo de la última edición del *Diagnóstico* de 2023, fue posible concluir que la evolución de los SMEe en México refleja un compromiso creciente con la mejora continua de las políticas públicas y la rendición de cuentas, utilizando datos sólidos y evaluaciones sistemáticas para informar y fundamentar las decisiones políticas, así como mejorar los resultados sociales.

A la luz de estos esfuerzos realizados por las entidades federativas en la institucionalización de sus SMEe, se han identificado los diversos avances y los retos vigentes, en el marco de la heterogeneidad en el fortalecimiento de las instancias e instrumentos de los SME. La relevancia de estos aprendizajes descansa en sintetizar los aciertos y ausencias del conjunto de gobiernos estatales, a la luz del análisis de resultados de poco más de una década de diagnósticos. El cuadro 2 resume los principales avances y retos identificados a nivel subnacional.

Cuadro 2. Avances y retos identificados en los SMEe en México

Principales avances	Principales retos
<ul style="list-style-type: none"> • Integración al proceso de formulación de políticas públicas. • Marcos institucionales robustos. • Organismo regulador a nivel federal y creación de instituciones con atribuciones similares en su ámbito de competencia (estatal y municipal) • Generación y uso de herramientas de monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambigüedades u omisiones de responsabilidades a entes encargados en el marco normativo. • Falta de autonomía técnica y de gestión de la autoridad evaluadora. • Falta de personal o alta rotación de personas con competencias técnicas y experiencia para administrar un SME. • Falta de solicitud de información del SME por parte de actores externos a la administración pública. • Asignación inercial del gasto público y poca valoración a los resultados de los programas. • Débil posicionamiento de la evaluación en la agenda pública, baja prioridad para actores políticos.

Fuente: CONEVAL (2019a), López y Cardozo (2021), Martínez Valle et al. (2016), Portilla (2021) y García (2021).



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Los retos vigentes brindan diversos insumos para repensar las casillas vacías en la instalación de los SMEe; y permiten delinear el camino a seguir para su consolidación. Por ello, en la siguiente sección, se aborda de forma general el conocimiento compartido en el Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas y Municipios 2024 organizado por el CONEVAL, con el fin de definir puntualmente la agenda pendiente con los gobiernos locales, así como establecer las directrices para la consolidación de los SME.

3. ¿Qué aprendimos sobre los SMEe en el Seminario de pobreza, monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2024?

Los SME en las entidades federativas han constituido un mecanismo fundamental para la generación y uso de información sobre el desempeño de la política social, facilitando su mejora continua y optimización programática. En este proceso, la vinculación entre el CONEVAL, las entidades federativas y los municipios ha sido un factor clave, pues se han generado espacios de discusión, así como actividades para garantizar el aprendizaje mutuo.⁵

A través de la organización de diversos espacios de discusión, se ha promovido la institucionalización de los SME, así como la difusión de experiencias que forman parte de un conocimiento estratégico para su operación. Dentro de este proceso de vinculación, además, ha generado insumos clave para la retroalimentación del propio CONEVAL, permitiéndole identificar los factores críticos para la cimentación y sostenibilidad de estos sistemas.

El *Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas* (Seminario) es uno de estos espacios de discusión que el CONEVAL realiza cada dos años. Este espacio se creó con el propósito de generar un espacio de diálogo, reflexión, discusión y aprendizaje mutuo para fomentar la toma de decisiones y la mejora de las políticas públicas en general.

El pasado 29 de octubre del 2024 se llevó a cabo la edición 2024 del Seminario, cuya temática central fue “La consolidación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas”. En esta edición, el Seminario tuvo como objetivo identificar los aprendizajes y retos en el proceso de consolidación de los SME en las entidades federativas, a la luz de los avances en la institucionalización y fortalecimiento de los instrumentos de monitoreo y evaluación de la política, así como de las experiencias a nivel subnacional.

Este espacio contó con la participación de personas expertas del ámbito subnacional de que destacaron por sus avances e innovaciones en monitoreo y evaluación: Jalisco, Yucatán y Durango.⁶ Además, reunió la opinión de voces autorizadas a nivel internacional como el Dr. Alejandro Medina Giopp, Dr. Jorge Kaufmann, Mtro. Roy Rogers y el Mtro. Gonzalo Diéguez.

A continuación, se aborda una visión completa y detallada de las ideas, propuestas y experiencias compartidas durante el Seminario con el propósito de enriquecer el conocimiento sobre los avances, desafíos y buenas prácticas en los SME como herramientas para la mejora de las políticas públicas, así como delinear los aprendizajes y retos vigentes que abordaremos en la última sección.

⁵ Estos esfuerzos quedan documentados en los *Resultados de la estrategia de vinculación con entidades federativas, 2018 – 2024* (CONEVAL, 2025).

⁶ Con base en los resultados del *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, se buscó juntar las perspectivas de entidades federativas con diversos grados de avance en el Índice, con el fin de tener una visión más amplia sobre la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación.

Conferencia: *Experiencias y aprendizajes a la luz de los resultados del diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011–2023: avances y retos vigentes para la consolidación*

Ponente: Mtro. Alberto Castro Jaimes, Director Ejecutivo de Planeación Institucional, Investigación y Vinculación Externa del CONEVAL.

El objetivo de la primera conferencia fue realizar una síntesis de las experiencias y aprendizajes obtenidos a lo largo de los 12 años de aplicación del diagnóstico en el avance del monitoreo y la evaluación en entidades federativas, destacando las funciones del CONEVAL como órgano de consulta y acompañamiento técnico en todas las etapas del ciclo de políticas públicas. Cabe destacar que estas experiencias fueron retomadas con mayor detalle en la segunda sección del documento.

Entre los resultados clave, el Mtro. Castro Jaimes destacó tres aspectos:

1. La brecha de calificaciones entre estados se ha reducido significativamente: en 2011 la diferencia entre la entidad con menor y mayor puntaje fue de 60 puntos, mientras que, en la edición más reciente la brecha fue de 30 puntos.
2. En 2023, las entidades alcanzaron una puntuación promedio de 92 puntos de 100.
3. Se observa un progreso tanto en la instalación de normativas como en el uso de prácticas efectivas para mejorar el monitoreo y evaluación, siendo la normativa un precedente necesario para el surgimiento de mejores prácticas.

Del mismo modo, el ponente destacó la necesidad de transitar a un nuevo índice en el que se establezca el avance actual como un *piso mínimo*, que identifique elementos adicionales y nuevas metodologías para evaluar la consolidación. Siguiendo el marco analítico de los derechos humanos, en que se basa la visión del Consejo y sus metodologías, las dimensiones analíticas que permitirán evaluar la consolidación de estos sistemas de información serán la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad. Lo anterior además conlleva a perseguir los principios de transparencia y rendición de cuentas, en torno al propio marco de derechos humanos, y que permite establecer el camino a seguir para un Nuevo Índice de Monitoreo y Evaluación con el fin de identificar oportunidades de mejora y generar mejores prácticas en el marco de los SMEe.

Rumbo al cierre de su intervención, el Mtro. Castro Jaimes recordó que la importancia de los SME es ser una herramienta de mejora de la toma de decisiones, para lo cual debe promoverse el diálogo y la construcción de un aprendizaje mutuo entre los actores involucrados y consolidar sistemas que garanticen el acceso efectivo a derechos sociales.

Mesa 1: Aprendizajes del proceso de construcción de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel subnacional

Ponentes:

Dra. Mónica Teresita Ballescá Ramírez, Directora General de Planeación y Evaluación Participativa del Estado de Jalisco.

Mtra. Isaura Leticia Martos González, Consejera Presidenta y Directora General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de Durango (INEVAP).

Mtro. Wismar Soberanis Cabrera, Director de Información y Evaluación del Estado de Yucatán.

Moderación: Mtra. Estefany Licona Santillán, Directora de Análisis y Vinculación con Entidades Federativas y Municipios.

La Mesa 1 tuvo como objetivo intercambiar aprendizajes por parte de los gobiernos subnacionales sobre el proceso de construcción e implementación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación, así como sobre la utilidad y eficacia de sus instrumentos.



Fotografía: Mónica Teresita Ballescá Ramírez en su intervención virtual sobre los avances en el SME de Jalisco.

En este espacio la Dra. Ballescá tomó la palabra para compartir la experiencia de Jalisco, entidad donde se ha establecido un **vínculo estrecho entre las actividades de planeación y la función evaluativa**.

Este vínculo se materializó en tres grandes instrumentos:

- a. MIDE Jalisco, una plataforma para dar seguimiento a 279 indicadores;
- b. Mis programas, un sistema para consultar información relevante de los programas: convocatorias, requisitos, trámites y reglas de operación;
- c. Evalúa Jalisco, un sitio para documentar información relevante de las evaluaciones a los programas.

Los tres **sistemas de información** son evidencia del nivel de madurez del SME en la entidad, pues requieren la coordinación de las dependencias del ejecutivo, la formación y capacitación de los enlaces, el uso intensivo de la información tras 10 años de funcionamiento y la vinculación con otros gobiernos estatales, organizaciones no gubernamentales, academia e incluso la ciudadanía.



Fotografía: Isaura Leticia Martos González durante su ponencia en materia de la experiencia del establecimiento de SME en el INEVAL de Durango.

En la intervención de la Mtra. Martos destacó la importancia de contar con un **organismo encargado del monitoreo y evaluación autónomo** que sea respaldado por un marco normativo que le permita ejercer sus funciones con independencia de los tres poderes y municipios de la entidad.

Adicionalmente, compartió el proceso de trabajo evaluativo desde la planeación con un **horizonte de evaluación** en la definición del Programa Anual, el análisis en la etapa presupuestal, el acercamiento con las dependencias, la intervención del

sector social y el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

Por último, el Mtro. Soberanis indagó en las experiencias de Yucatán, donde resalta cinco aspectos clave para asegurar el desarrollo y consolidación de los SME:

- La **adaptación de la información al público objetivo** para hacer más clara la comunicación de los resultados por medio de herramientas simples, visuales y accesibles.
- La comunicación o **publicación de los resultados** sean positivos o negativos, para ajustar las acciones necesarias hacia la consecución de los objetivos.
- La capacidad del sistema de **adaptabilidad**, esto significa tener mecanismos de actualización en función del contexto social y económico.
- La **generación de alianzas** y vínculos con otras organizaciones o dependencias para fomentar y respaldar el posicionamiento del monitoreo y la evaluación en la agenda pública.
- La importancia de la **participación ciudadana**, buscar la opinión sobre los resultados de las intervenciones con el fin de ir más allá de la teoría.

Mesa 2: Experiencias sobre la implementación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel internacional

Ponentes:

Dr. Jorge Kaufmann, Consultor Sénior en Gestión y Política Pública.

Mtro. Roy Rogers Ferret, Dirección de Presupuestos de Chile.

Mtro. Gonzalo Diéguez, Center for Advocacy and Global Growth.

Moderación: Dr. John Scott Andretta, Investigador Académico del CONEVAL.

El propósito de la mesa 2 fue identificar enfoques y retos persistentes en América Latina con expertos en Sistemas de Monitoreo y Evaluación en el ámbito local de forma que sea posible delinear los siguientes pasos de estos sistemas.



Fotografía: John Scott Andretta durante su moderación en la ponencia de Jorge Kaufmann.



Fotografía: Jorge Kaufmann en su intervención virtual para la Mesa 2.

En primer lugar, el Dr. Kaufmann habló sobre los retos que afrontan los sistemas, entre ellos destacó:

- La presencia de un débil mandato legal, asociado a la **falta de solidez en el marco normativo del área encargada** del monitoreo y evaluación.
- El **arreglo institucional del área encargada**, sobre todo si su estructura no tiene la misma importancia que otras secretarías o si sus funciones se encuentran segmentadas en diversas dependencias.
- La **nula coordinación** entre niveles de gobierno o entre

dependencias es otro de los retos mencionados pues limita la utilidad y valor de la información generada por el sistema.

- La insuficiencia de **recursos presupuestales** para cumplir con las funciones de monitoreo y evaluación con la calidad y oportunidad que requiere la información.
- La falta de **capacidades institucionales**, de personal capacitado, programas y metodologías robustas. Este punto se asocia con la generación de mecanismos de capacitación para los encargados del monitoreo y la evaluación.
- La importancia de **alianzas estratégicas** con socios que permitan fortalecer e impulsar el SME con las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil o academia.
- La relevancia de hacer llegar la **información** de monitoreo y evaluación de manera **efectiva** a los usuarios.
- La falta de **innovación** de los SME limita la utilidad de estos.

El siguiente expositor, el Mtro. Roy Rogers, brindó un panorama general del desarrollo y características del SME en Chile entre las que resaltan:

- El fuerte **vínculo** entre las diversas **etapas del ciclo de las políticas públicas** desde la planeación, la presupuestación, ejercicio, control y evaluación.
- La **sostenibilidad** del SME que inició funciones desde el año 1993.
- La **cobertura** de los programas a los que da seguimiento, representando éstos cerca del 50 % del total del presupuesto.
- La **legitimidad** desde la institucionalidad y los grupos de interés, esto es, dentro del aparato gubernamental y fuera de él, donde hay participación y comunicación con el área encargada.
- La **información generada es usada y tiene incidencia** en las decisiones de gasto, este proceso de asignación recompensa a los programas que obtienen buenos resultados en las evaluaciones y castiga aquellos mal evaluados.
- La presencia de un **marco normativo flexible**, ya que, en Chile la legislación sobre el área encargada del SME es explícita, pero brinda cierta libertad para desarrollar la estrategia que se considere adecuada, este es un aspecto relevante a diferencia de lo que suele encontrarse en la teoría.
- La máxima **difusión de la información** y con un **enfoque ciudadano**.



Fotografía: Roy Rogers Ferret en su participación virtual para la Mesa 2.

Dentro de los retos destacados que persisten dentro del sistema chileno por el propio ponente, está la garantía en la calidad de los datos, la generación de capacidades y competencias, así como el reforzamiento del vínculo entre la planeación, presupuestación y evaluación.

Al concluir el Mtro. Rogers reflexionó desde su experiencia sobre aspectos clave como la definición de un objetivo claro que persiga el SME y la importancia de que la información no solo esté disponible, sino que sea entregada y usada con oportunidad.



Fotografía: Gonzalo Diéguez en su contribución virtual para la Mesa 2.

Para cerrar esta mesa, el Mtro. Diéguez comentó la importancia de estos sistemas como herramientas fundamentales para evaluar la calidad de las políticas públicas y promover su institucionalización.

Subrayó que en América Latina y el Caribe las experiencias pueden ser analizadas en dos modelos predominantes:

- Enfoques técnico-gerenciales, con énfasis en presupuestos y rendición de cuentas.
- Orientaciones político-sociales, que incluyen la participación ciudadana.

En el marco del segundo modelo, algunos ejemplos concretos incluyen casos como Chile, México, Colombia y Costa Rica que, a su vez, ilustran casos avanzados de la región. Sin embargo, existen retos significativos en la implementación y sostenibilidad de estos sistemas.

Dentro de estos desafíos comunes se encuentra la **fragmentación y heterogeneidad de los ecosistemas de monitoreo y evaluación** en la región, la **insuficiencia de estadísticas sistematizadas** para generar análisis comparativos consistentes y la **complejidad para medir resultados e impactos**, especialmente en contextos locales y subnacionales.

Al concluir, mencionó las nuevas perspectivas y tecnologías dentro de los SME, entre las que destacó el surgimiento de metodologías innovadoras en gobiernos locales y subnacionales y planteó el impacto potencial de la inteligencia artificial (IA) en la práctica evaluativa.⁷ Sin embargo, recalcó que aún persisten interrogantes sobre cómo estas tecnologías pueden consolidar sistemas de monitoreo y evaluación.

⁷ En este punto, es posible destacar casos como el de Argentina, Brasil y Costa Rica, quienes cuentan con experiencias del uso de *Big Data* e IA en ámbitos como salud, educación y recaudación tributaria.

Conferencia magistral: Retos para la consolidación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel local

Ponente: Dr. Alejandro Medina Giopp, Especialista Senior en el Banco Mundial.



La conferencia magistral del Seminario contó con la presencia de un especialista en la materia que actualmente trabaja en el Banco Mundial. Su ponencia tuvo como objetivo analizar, desde la experiencia internacional, cuáles son los elementos necesarios para la consolidación de los SME a nivel subnacional en México.



Fotografía: Alejandro Medina Giopp en su intervención virtual para la conferencia magistral sobre los retos para la consolidación de los SME locales.

El Dr. Alejandro Medina Giopp abordó los desafíos y aprendizajes relacionados con los SMEe, esenciales para la eficiencia de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la asignación basada en evidencia.

En primer lugar, recordó la importancia de los SME, cuya ausencia conlleva ineficiencia en programas sociales, asignación errónea de recursos y falta de aprendizaje institucional.

Dentro de su vasta experiencia, compartió casos de éxito y fracasos que permitieron, desde su perspectiva, profundizar el estudio y aprendizajes en torno a los sistemas.

India es un ejemplo porque a pesar de grandes inversiones en salud, las fallas en monitoreo y evaluación resultaron en impactos negativos debido a datos inconsistentes y baja capacidad de análisis. Algo similar ocurrió en Tanzania, país donde se suscitaron problemas en gobiernos locales por la falta de supervisión y análisis de datos que llevaron a resultados limitados. Por último, en Honduras las ineficiencias en la asignación de recursos para agua y saneamiento mostraron la necesidad de un SME efectivo.

Otros países como Cabo Verde, Brasil, Bogotá y Chile son casos exitosos pues reconocieron la importancia de la integración, planeación estratégica, uso de tecnología, y de las evaluaciones de impacto.

Por su parte, los sistemas en Bogotá, Brasil, y Chile demostraron cómo el monitoreo y la evaluación pueden generar valor público mediante indicadores clave y estrategias efectivas.

El Dr. Medina explicó que éstos y otros casos derivan en tres niveles de retos para la consolidación de los sistemas:

- Retos básicos: aquellos que se refieren a la “evaluabilidad”, la **calidad de datos** y el uso de la **planeación prospectiva**.
- Retos intermedios: desafíos que implican establecer o **reforzar el vínculo entre planeación, presupuestación e inversión pública**.
- Retos avanzados: sistemas que transiten a la interoperabilidad de agencias, **sistemas únicos de beneficiarios** y **sostenibilidad**.

Al finalizar su intervención destacó la importancia de documentar errores para aprender de ellos, fortalecer **capacidades locales** y utilizar herramientas de fuentes oficiales como el Portal Geoespacial de Pobreza del Banco Mundial o las encuestas de hogares para mejorar los SME. La clave está en la integración de datos, el análisis eficiente y la alineación con objetivos estratégicos para maximizar el impacto de las políticas públicas.

Conferencia: Líneas generales para un Nuevo Índice de Monitoreo y Evaluación y consideraciones para su implementación

Ponente: Mtro. José Manuel Del Muro Guerrero, Coordinador General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional del CONEVAL.

La conferencia del Mtro. Del Muro tuvo como objetivo presentar la estructura y el trasfondo de las consideraciones para el establecimiento de una nueva metodología que permita medir la consolidación de los SMEe tras 12 años del levantamiento del índice que permitió evaluar las condiciones mínimas necesarias para establecer los SME en las entidades federativas.



Fotografía: José Manuel Del Muro Guerrero durante su ponencia sobre las consideraciones metodológicas y conceptuales para la medición de la consolidación de los SME a nivel local.

Para abrir esta ponencia el Mtro. Del Muro retomó el avance de las entidades en la implementación de SMEe con marcos institucionales y normativos sólidos; no obstante, mencionó que para hablar de consolidación de los SME es necesario superar los siguientes retos:

1. La formulación de **estudios diagnósticos** para las políticas y programas.
2. La creación de **áreas responsables únicas**.
3. La **alta rotación de personal** técnico capacitado.
4. La **limitación presupuestal** para evaluaciones externas, pues *la autoevaluación termina en autoelogio*.
5. El establecimiento de **metas y presupuestos inerciales** que no responden a diagnósticos actualizados.

Afirmó que, para medir el estado de superación de estos retos es necesaria una nueva metodología que considere la medición de **aspectos más allá de la disponibilidad**, es decir, valorar aspectos de **accesibilidad** y **calidad** de los instrumentos de monitoreo y evaluación pasando de condiciones iniciales a resultados efectivos.

Para lograr este análisis, el Coordinador del CONEVAL presentó las consideraciones para una nueva metodología:

- a) Proveer una visión de análisis más allá de los elementos mínimos, tales como la existencia de leyes, normas e instrumentos necesarios para operar el sistema (disponibilidad); que el sistema esté al alcance y sea útil para tomadores de decisiones y ciudadanos (accesibilidad); y que los indicadores y herramientas cuenten con atributos como precisión, pertinencia y congruencia (calidad).
- b) Conservar el análisis diferenciado por tipo de variable, es decir, aquellas que valoren el marco institucional, leyes y normativas existentes (componente normativo), y las que indagaran sobre el uso efectivo de las herramientas (componente práctico).
- c) Dar cuenta de la **transparencia** en los procesos, **innovación** en evaluaciones, el **uso de la información**, la frecuencia de **actualización** de datos y la **profesionalización** del personal encargado del monitoreo y evaluación.

Estas reflexiones forman parte de la agenda de investigación del Consejo tras los altos puntajes obtenidos por las entidades federativas en el Diagnóstico 2011-2023, cuya última edición, como ya se ha puntualizado, promedia una calificación de 92 puntos sobre 100.

Para ahondar en lo mencionado por el Mtro. Del Muro, en la siguiente sección se abordan los aspectos conceptuales y metodológicos que envuelven la propuesta del nuevo índice para medir la consolidación de los SMEe.

4. Aprendizajes y retos vigentes en materia de la consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación

Como hemos discutido hasta el momento, los SME son estructuras dinámicas en constante transformación, adaptación y rediseño. Su eficacia es muy importante para el éxito de las políticas y programas sociales destinados a mejorar las condiciones de vida y ampliar las oportunidades de la población (Orozco y Valdivia, 2021).

Por ello, para valorar la consolidación de estos sistemas, es fundamental analizar la forma como se constituyen y desarrollan con el paso del tiempo. Con este análisis será posible identificar aquellos aspectos necesarios para que los sistemas cumplan con el objetivo de proporcionar información precisa y oportuna que retroalimente el proceso de planificación y ejecución de las políticas.

En la literatura, autores especializados como Gayithri (2019) y Piachaud (2008) destacan la capacidad institucional y el marco normativo adecuado como motores de cambio que garantizan el éxito de estos sistemas. La coordinación con múltiples actores, incluidos gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía, es otro de los aspectos centrales que pueden asegurar una implementación efectiva y sostenible (Engela y Ajam, 2010; Goldman et al., 2012). Incluso, en años recientes no puede dejarse de lado el impulso que las tecnologías de la información han permitido al mejorar la eficiencia y precisión de los sistemas de monitoreo y evaluación, logrando una mayor transparencia y rendición de cuentas (Kusek y Rist, 2004).

Estos y otros factores son válidos para explicar por qué el monitoreo y evaluación en gobiernos subnacionales muestran una tendencia hacia sistemas más robustos y participativos. Por ejemplo, en una publicación de la CEPAL, Orozco y Valdivia (2021) los retoman dentro de los componentes para la construcción de un sistema adecuado:

1. *Alineación estratégica*: Se refiere a la concordancia entre las políticas y programas de desarrollo social, incluyendo las subnacionales, con los planes nacionales de desarrollo, sectoriales y en su caso incluso con instrumentos internacionales relevantes.
2. *Arreglo institucional*: Se refiere a la disponibilidad y forma de organización de los recursos institucionales (materiales), humanos y financieros que permiten llevar a cabo las acciones de monitoreo y evaluación.
3. *Información y metodologías*: Refiere a la existencia de las fuentes de información (administrativas, encuestas, censos, etc. y sus respectivas bases de datos), así como a metodologías estandarizadas para llevar a cabo el diseño y/o el análisis de los programas y políticas públicas.

4. *Uso de los productos del sistema de monitoreo y evaluación:* Se refiere a que la información generada por el sistema se constituya como insumo de distintos actores para el análisis y toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Otro ejemplo es el trabajo de Gorgens y Kusek (2009) para el Banco Mundial, en el cuál describen 12 componentes de sistemas funcionales de monitoreo y evaluación. Estos son agrupados en tres conjuntos diferentes:

- I. Componentes relativos a “Recursos Humanos, vinculación y Planeación”, que incluyen:
 - La estructura y arreglo organizacional de para el MyE.
 - Las capacidades de los recursos humanos.
 - Los vínculos con diversos actores.
 - Planes que contengan acciones de MyE.
 - Programas de trabajo de MyE.
 - Acciones de promoción de la cultura de MyE.
- II. Componentes relativos al “Levantamiento, captura y verificación de datos”
 - Acciones de monitoreo rutinarias.
 - Encuestas periódicas.
 - Bases de datos utilizadas para el monitoreo.
 - Supervisiones y Auditorías de datos.
 - Evaluación e investigación.
- III. Componente relativo al “Uso de la información”
 - Uso de la información para mejorar resultados.

Olmeda (2016), analizando específicamente el caso de los gobiernos subnacionales de México, propone seis dimensiones relevantes para analizar la construcción de los sistemas de monitoreo y evaluación:

1. *Marco normativo:* La existencia o no de un entramado normativo que impulsa el desarrollo de actividades de monitoreo y evaluación, asigna claramente responsabilidades, define acciones a realizar y su congruencia al evitar ambigüedades, duplicidades o contradicciones.
2. *Arreglo institucional:* Atributos del diseño de las instituciones a cargo de las actividades de monitoreo y evaluación que delimitan entre otros aspectos claves la independencia

del ente a cargo de la política de evaluación de la entidad, las formas en que se vincula con otras dependencias de la administración pública estatal, la forma en que se coordinan diferentes burocracias que pudieran tener asignadas responsabilidades de monitoreo.

3. *Entorno político y social*: Refiere a varios aspectos, entre ellos el compromiso de la autoridad política local, en especial del ejecutivo en turno, para impulsar las acciones de monitoreo y evaluación o no hacerlo, pero también de la capacidad y articulación de la sociedad civil para utilizar esta información y demandar su producción y mejora. Olmedo (2016) también destaca la importancia de contar con personas e instituciones con capacidad de ser evaluadores a nivel estatal.
4. *Capacidades burocráticas*: Los recursos humanos en cantidad y calidad que permitan llevar a cabo acciones de monitoreo y evaluación, así como los recursos materiales, en especial los tecnológicos y presupuestarios que permitan implementar un sistema local robusto.
5. *Vinculación del gobierno de la entidad federativa con otros actores internacionales, nacionales y subnacionales*: Comprenden esta dimensión las formas en que interactúan los gobiernos estatales con el gobierno federal, ya sea para armonizar acciones, solicitar asistencia técnica u otras; las acciones entre gobiernos estatales como pares y aquellos contactos con organizaciones internacionales, estas últimas casi siempre en el marco de acciones de cooperación técnica. También se incluyen como parte de esta dimensión las interacciones de los gobiernos de las entidades federativas con organizaciones de la sociedad civil que pueden ser aliadas en impulsar el uso de herramientas de monitoreo y evaluación como parte de acciones de transparencia.
6. *Utilización de la información*: Se proponen dos vertientes; la primera como insumo para los diseñadores y operadores de políticas y programas de desarrollo social para mejorar la implementación o en su caso replantear los programas si su diseño o resultados no son pertinentes para atender el problema que les da origen; la segunda, como parte de la rendición de cuentas a la que está obligado el estado mexicano en sus diferentes niveles de gobierno y que permite a actores no gubernamentales conocer cómo se usan los recursos públicos y cuáles son los resultados obtenidos de la intervención pública (Olmeda, 2016).

Todas estas perspectivas apuntan a la existencia de elementos comunes o convergentes respecto a los objetivos y características de los sistemas de monitoreo y evaluación.

El primero de estos elementos se trata del propósito del sistema, el cual es identificado como la mejora de la política pública. La construcción del sistema no es un fin *per se*, por el

contrario, se trata de un mecanismo para generar información que haga posible modificar y ajustar programas y políticas para que estén mejor diseñadas y operadas.

A su vez, conforme a lo señalado por CONEVAL, la política social y sus instrumentos deben transitar de un paradigma de atención a las necesidades a uno de ejercicio de derechos. De acuerdo con Hernández y Aparicio (2018: 146): *“La premisa de este enfoque es reconocer que no son necesidades las que se tienen que satisfacer sino derechos inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles e inviolables y, por tanto, la realización y cumplimiento de estos debe ser el objetivo de la política pública”*.

Los autores consultados también coinciden en la idea que un sistema de monitoreo y evaluación debe tener por objeto primordial mejorar las políticas públicas que se implementan requiere contar con un entorno institucional adecuado. Dicho entorno es el resultado de la existencia de normas, y sobre todo de su implementación, que establezcan lo siguiente:

1. Un arreglo institucional que procure la independencia de la institución encargada del SMEe, es decir que su diseño organizacional incorpore consideraciones de autonomía técnica, presupuestal y de gestión.
2. Atribuciones de los involucrados claramente definidas, en particular aquellas relativas al establecimiento de lineamientos y criterios técnicos.
3. Existencia de los recursos humanos adecuados en cantidad y calidad para poder desarrollar las actividades de monitoreo y evaluación. En este sentido es indispensable contar con funcionarios con las habilidades y competencias necesarias para planificar, operar y administrar políticas públicas basadas en evidencia sólida. Estos funcionarios serán responsables de elaborar, interpretar, analizar y utilizar documentos y diversas herramientas de monitoreo y evaluación para mejorar la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas efectivas (Orozco y Valdivia, 2021).
4. Existencia de mecanismos de coordinación y/o vinculación entre diversos actores claves como son gobierno federal, gobiernos de otras entidades federativas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, académicas y especializadas con interés en uno o varios temas de monitoreo y evaluación. La vinculación con otros actores fortalece la legitimidad y el impacto de las políticas y programas evaluados al incorporar múltiples perspectivas y conocimientos especializados externos. Esta práctica contribuye significativamente a la mejora continua de las intervenciones sociales y a la rendición de cuentas.

Con base en los elementos enlistados anteriormente, así como en los hallazgos y aprendizajes expuestos durante el Seminario, en el siguiente apartado se incluye la conceptualización en torno a la consolidación de los SMEe, así como algunas consideraciones en el marco de los retos vigentes.

4.1. *Los retos de los SME: hacia la consolidación*

En general, la literatura sobre sistemas de monitoreo y evaluación no plantea la distinción entre las etapas de construcción y consolidación de estos sistemas, o un punto de inflexión claramente identificable en la evolución de estos. La mayor parte de los autores afirma que los SME tienen componentes en los cuales se realizan ajustes y reformas de manera constante.

Para Mackay (2007) las características que definen a un SME exitoso son las siguientes:

1. El uso intensivo de la información en una o más de las etapas del ciclo de las políticas públicas (Planeación; presupuestación; implementación y administración de actividades del programa o la política social; monitoreo de actividades y del ejercicio presupuestal; evaluación y auditoría de la eficacia y eficiencia del programa; revisión de los resultados de la política en el último periodo).
2. Generación y uso de información confiable y de calidad la cual es sujeta periódicamente a revisiones por parte de herramientas estandarizadas.
3. Sostenibilidad, entendiendo por ello que el sistema tiene una alta probabilidad de permanencia y sobrevivir a los cambios de gobierno, o incluso a los cambios de los integrantes de gabinete.

Con base en lo enlistado con anterioridad, así como los elementos resaltados por los ponentes del Seminario abordados en la sección anterior, la figura 6 muestra una serie de elementos para la consolidación de los SME que permiten ir más allá de su construcción e institucionalización, permitiendo el entorno adecuado para su sostenibilidad de forma funcional y exitosa.

Figura 6. Elementos para la consolidación de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Mackay (2007), Piachaud (2008), Goldman et al. (2012), Gorgens y Kusek (2009), Engela y Ajam (2010), Olmeda (2016) y Orozco y Valdivia (2021), así como en las ponencias durante el Seminario del Dr. Alejandro Medina Giopp, Mtro. Roy Rogers, Mtro. Jorge Kaufmann y del Mtro. Gonzalo Diéguez.

A partir de la experiencia de recopilación y análisis de la información derivada del *Diagnóstico* desde 2011 hasta 2023, a continuación, se presenta en el cuadro 3 un resumen de los principales hallazgos en la implementación del Índice del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas entre 2011 y 2023.

Cuadro 3. Hallazgos de la implementación del Índice 2011-2023

Aspecto	Diagnóstico 2011-2023
Dimensiones	Los criterios de valoración se concentran en identificar la existencia de ciertos elementos mínimos de los sistemas de monitoreo y evaluación establecidos en la normatividad y en la práctica.
Componentes	El instrumento se encuentra balanceado en término de 14 variables normativas y 13 variables prácticas.
Fuentes de información	Solo toma en consideración información disponible en páginas de internet oficiales.
Valoración	Flexibilidad en los criterios de calificación establecidos para algunas de las variables, tanto normativas, como prácticas, lo cual ha permitido tanto la obtención de puntajes altos para la mayor parte de los elementos del ISMEEF, como la disminución de la varianza al paso de los años que ha sido calculado.
Transparencia	Incluye un ejercicio de “Ciudadano simulado” cuya finalidad es identificar los hallazgos sobre el acceso a la información pública relacionada con los elementos de monitoreo y evaluación. Lo anterior, mediante una búsqueda activa y pasiva para cada entidad.
Metodología	No existe claridad sobre los criterios de selección de la unidad de análisis principal del instrumento, es decir, los programas o acciones de desarrollo social. Al respecto, en algunos casos se tomaba en consideración aquellos que eran propuestos por la entidad federativa y en otros casos

Fuente: elaboración del CONEVAL.

A partir de estos elementos y con base en los aprendizajes y experiencias compartidos en el Seminario, es que se entiende a la consolidación de los SME como la etapa que supera la disponibilidad de los elementos base, tanto normativos como prácticos, que aseguran su construcción.

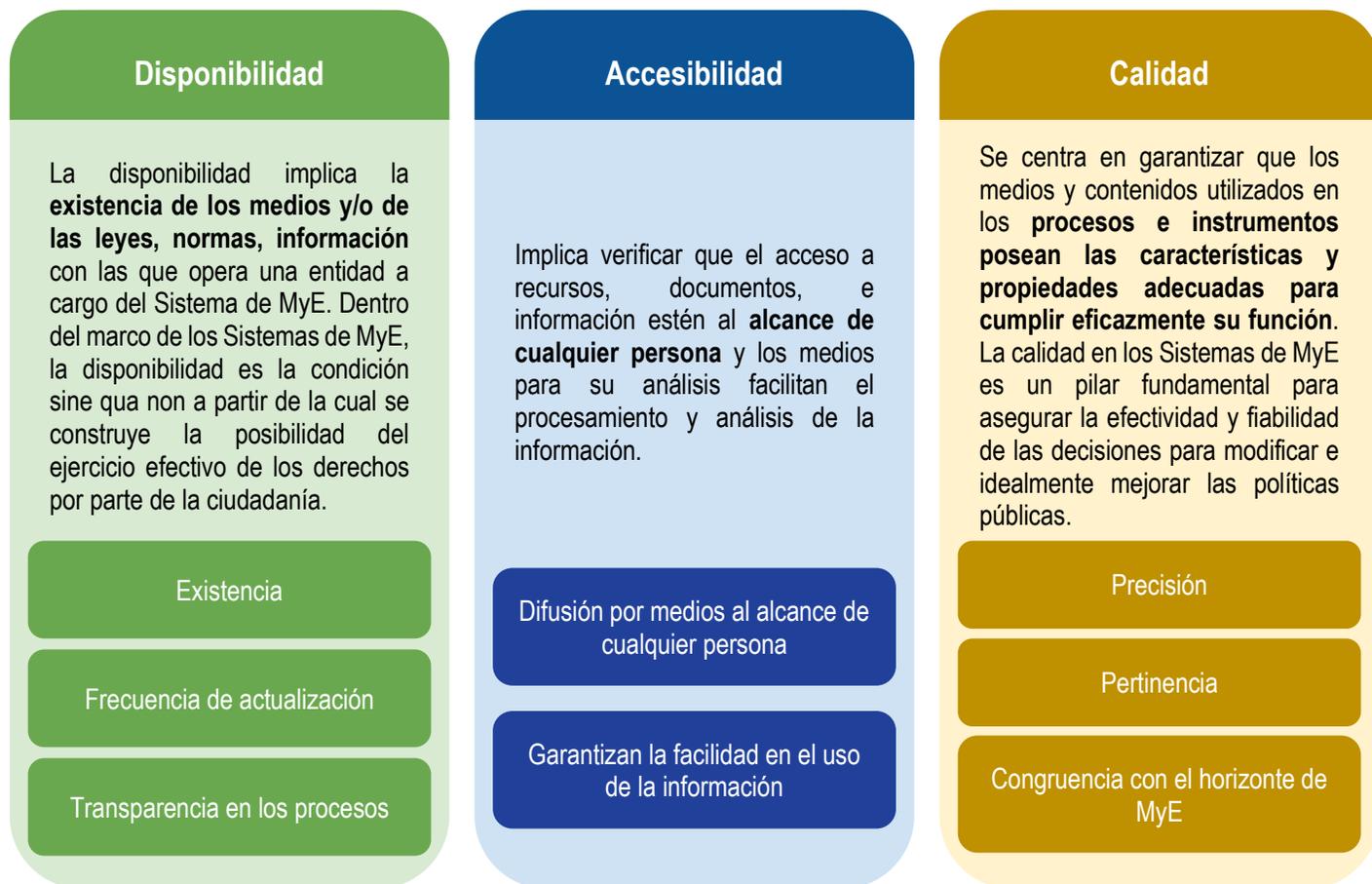
Los elementos para la consolidación contemplan: 1) la disponibilidad de los elementos mínimos, normativos y prácticos, contemplados desde el *Diagnóstico*; 2) la accesibilidad de la información de monitoreo y evaluación; 3) su calidad; y 4) el uso efectivo y continuo de la información que proviene de las herramientas de monitoreo y evaluación.

Las dimensiones de análisis hacen referencia a las características y propiedades que deben contener las herramientas, instrumentos y factores que intervienen en un sistema de monitoreo y evaluación. El CONEVAL ha identificado tres dimensiones que actúan en una escala vertical, es decir, se construye una sobre la otra: la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad. A continuación, se definen individualmente.

- *Disponibilidad*: La disponibilidad implica la existencia de los medios y/o de las leyes, normas, información con las que opera una entidad a cargo del Sistema de MyE. Dentro del marco de los Sistemas de MyE, la disponibilidad es la condición sine qua non a partir de la cual se construye la posibilidad del ejercicio efectivo de los derechos por parte de la ciudadanía. La disponibilidad se evalúa a través de tres subdimensiones: la existencia de los instrumentos, la frecuencia de actualización y la transparencia en los procesos.
- *Accesibilidad*: Implica verificar que el acceso a recursos, documentos, e información estén al alcance de cualquier persona y los medios para su análisis facilitan el procesamiento y análisis de la información. La accesibilidad se evalúa a través de dos subdimensiones: la difusión por medios al alcance de cualquier persona y la facilidad en el uso de la información.
- *Calidad*: Se centra en garantizar que los medios y contenidos utilizados en los procesos e instrumentos posean las características y propiedades adecuadas para cumplir eficazmente su función. La calidad en los SME es un pilar fundamental para asegurar la efectividad y fiabilidad de las decisiones para modificar e idealmente mejorar las políticas públicas. La calidad se evalúa a través de tres subdimensiones: la precisión, la pertinencia y la congruencia con el horizonte de monitoreo y evaluación.

Las tres dimensiones se resumen en la figura 7.

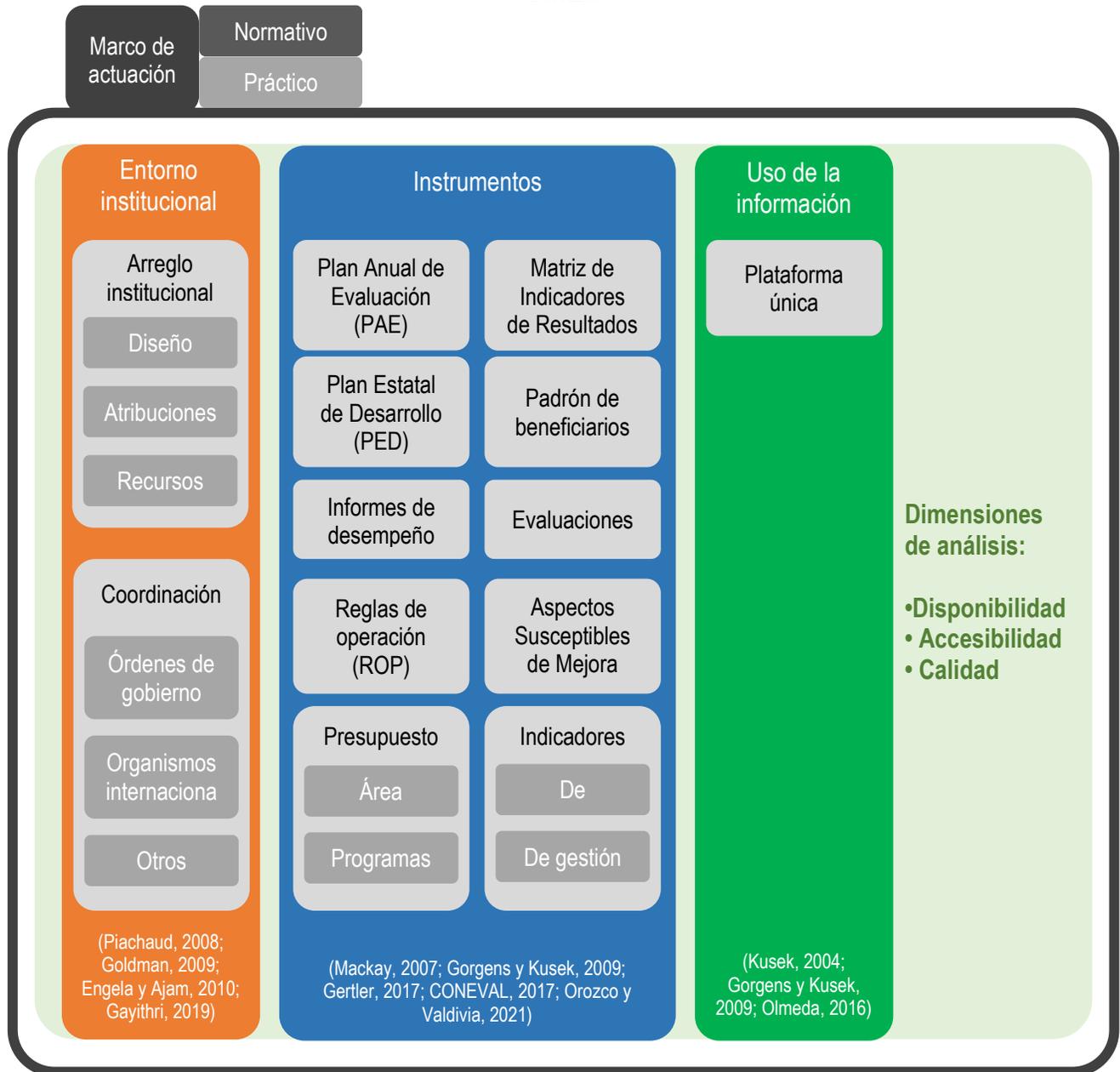
Figura 7. Dimensiones de análisis del nuevo índice de monitoreo y evaluación



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Tras toda esta agenda de investigación, el CONEVAL propone un instrumento que considere diferentes aspectos inherentes al proceso de consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación expuestos hasta el momento, organizados en dos niveles y en una serie de unidades analíticas que permiten una mejor comprensión y operatividad del instrumento (ver figura 8).

Figura 8. Estructura analítica: hacia un instrumento de medición de la consolidación de los SMEe



Fuente: elaboración del CONEVAL.

La estructura analítica de la figura 8 se desagrega en dos niveles que reconocen el carácter multidimensional y operativo de los SME.

- **Nivel 1: Dimensiones**

Las dimensiones son el primer eje transversal y delimitan los atributos que deben contener las unidades analíticas. Definen los aspectos de progresividad de la herramienta, es decir, cada uno se considera una etapa necesaria para asegurar el cumplimiento de la siguiente. Su inclusión permite cuantificar el grado de consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

- **Nivel 2: Componentes**

Es el segundo eje transversal y divide la información captada para su construcción a partir de sus características en dos grandes clases: normativo y práctico. El primero identifica la normativa emitida por las entidades federativas para regular los elementos hallados en el análisis y que conforman los sistemas de monitoreo y evaluación. Por su parte, la segunda clase identifica la implementación de los elementos encontrados en el análisis y relacionados con los ejercicios en materia de monitoreo y evaluación que desarrollan las entidades federativas. Estos componentes permiten ordenar de forma coherente las categorías, los elementos y variables de la herramienta.

A partir de estos niveles de análisis se identifican una serie de aspectos centrales denominados como unidades analíticas:

- **Unidades analíticas:**

- *Categorías*: Son las divisiones analíticas en las que se clasifican los elementos y subelementos del índice. Estos clasificadores tienen por finalidad desagregar la herramienta a partir de las características y tipología de la unidad de análisis subsecuente.
- *Elementos*: Son las grandes clases en las que se desagrega el análisis del índice y se vinculan con los distintos factores inherentes al sistema de monitoreo y evaluación, es decir, el entorno institucional, los instrumentos y el uso de la información.
- *Subelemento*: Estas temáticas permiten especificar los elementos y delimitar aspectos centrales de un sistema de monitoreo y evaluación.
- *Variables*: Son la tercera unidad de análisis y proporcionan información específica de los diferentes subtemas que aborda la herramienta. Las variables guardan una relación estrecha con los elementos descritos con anterioridad. Asimismo, las variables son la unidad básica de análisis y se agrupan dependiendo de los componentes normativo y práctico, así como de las dimensiones de análisis.

- **Criterios:** Son la última unidad de análisis en donde se realiza una valoración cualitativa del grado de cumplimiento de cada subtema, es decir, de cada variable, con el propósito de garantizar la inclusión de los aspectos básicos de los sistemas de monitoreo y evaluación enfocados en su consolidación.

Cuadro 4. Niveles y dimensiones analíticas de la consolidación de los SMEe

Componente	Categoría	Elemento	Subelemento	
Normativo	1. Entorno institucional	1.1. Área responsable del monitoreo y la evaluación	1.1.1. Diseño	
			1.1.2. Atribuciones	
			1.1.3. Recursos humanos	
		1.2. Coordinación	1.2.1. Actores relevantes	
	2. Instrumentos	2.1. Instrumentos de planeación		2.1.1. PAE Estatal
				2.1.2. PED
		2.2. Instrumentos de presupuestación		2.2.1. Presupuesto
				2.3. Instrumentos de control
		2.4. Instrumentos de monitoreo		2.4.1. ROP o equivalente
				2.4.2. Indicadores
		2.5. Instrumentos de evaluación		2.5.1. Evaluaciones
				2.5.2. ASM
Práctico	1. Entorno institucional	1.1. Área responsable del monitoreo y evaluación	1.1.3. Recursos humanos	
		1.2. Coordinación	1.2.1. Actores relevantes	
	2. Instrumentos	2.1. Instrumentos de planeación		2.1.1. PAE Estatal
				2.1.2. PED
		2.2. Instrumentos de presupuestación		2.2.1. Presupuesto
				2.3. Instrumentos de control
		2.4. Instrumentos de monitoreo		2.4.1. ROP o equivalente
				2.4.3. Indicadores de gestión
				2.4.4. Indicadores de resultados
		2.5. Instrumentos de evaluación		2.4.5. MIR
	2.5.1. Evaluaciones			
	2.5.2. ASM			
	3. Uso de la información	3.1. Uso de la información		3.1.1. Uso de la información

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Conclusiones

En su labor de seguimiento a la estrategia de fortalecimiento de los SMEe, así como en la persecución del objetivo de fomentar la apropiación y uso de la información que genera, el CONEVAL aporta un diagnóstico, que socializa y debate con funcionarios de entidades federativas, municipios y representantes de la sociedad civil. Entre sus logros, encuentra el aprendizaje y divulgación de prácticas y mecanismos que sensibilizan, promueven y encaminan los esfuerzos de todos los actores clave en el establecimiento de los SMEe.

El grado de institucionalización de los SMEe, hasta el punto de referencia actual (con los mayores puntajes previstos en 2011), se han alcanzado en estrecha colaboración con gobiernos estatales, la academia y el sector social. Este progreso gradual da cuenta de los mecanismos que han abonado a la implementación de SME a nivel estatal. A través del Índice del Sistema de Monitoreo y Evaluación no sólo se ha logrado medir avances en la materia, sino también orientar áreas de mejora e identificar aprendizajes.

No obstante, persisten retos en la consolidación plena de estos sistemas, la ruta a seguir requiere entender qué avances normativos y prácticas implica este proceso; y comprender cuáles son los elementos clave para avanzar hacia un nivel superior respecto a la base alcanzada.

Una nueva metodología para medir, en adelante, la consolidación de los SMEe, requiere trazar un escenario alcanzable, retador y útil. Despierta también la necesidad de ser sensible a los retrocesos más básicos de los sistemas subnacionales, tal como la desaparición de Instituciones como el INEVAP.

En el Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas y Municipios 2024 se escucharon diversas perspectivas en torno a la consolidación de los SME, y se expuso en relieve el avance hacia elementos más complejos. Entre ellos, las y los ponentes participantes enfatizaron la necesidad de generar un entorno normativo sólido, con un arreglo institucional que permita dar legitimidad y claridad a las atribuciones en materia de monitoreo y evaluación. Se habló también de la necesidad de generar información de calidad; privilegiar la innovación para la recolección de datos; y generar el entorno para que los actores involucrados utilicen y difundan la información de monitoreo y evaluación, en aras de generar un círculo virtuoso para la mejora de la política social y cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información de aquellos procesos por los que los gobiernos buscan garantizar plenamente derechos de la ciudadanía.

Las perspectivas compartidas en el Seminario, así como los aprendizajes obtenidos a lo largo de 13 años de Diagnósticos, resaltan la importancia de que los gobiernos estatales y municipales, en el marco de sus atribuciones, cimenten sistemas de monitoreo y evaluación cuya constante evolución y mejora. Se establece la necesidad de abrir los sistemas al diálogo

con actores relevantes, que permita la coordinación y la definición de metas afines. Es propicio generar un circuito virtuoso de información y actores para la mejora de las intervenciones públicas, haciendo uso de las herramientas de monitoreo y evaluación con calidad. Mirar hacia la consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación requiere que sus elementos posean características que aseguren la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de la información generada. Para ello, la labor de vinculación y deliberación que impulsó el CONEVAL a lo largo de su ciclo es valiosa para consultar logros, avances conceptuales y puntos de partida comparables que sirvan como insumo para la o las instituciones que adquieran funciones y responsabilidades de evaluación y seguimiento al desempeño de políticas públicas.

Los aprendizajes y perspectivas emanadas en este documento dan cuenta de la labor del CONEVAL para la instalación y para conceptualizar la futura consolidación de sistemas de monitoreo y evaluación, transparentes y con información de calidad, que persigan simultáneamente mejoras en los sistemas de rendición de cuentas, mayor efectividad de la política social, y fortalecimiento en la planeación y ejercicio del gasto en beneficio de la población.

Referencias

Bertalanffy, L. (1976). Teoría General de los Sistemas, México FCE.

Cardozo, M. y García, G. (2020). Nivel de autonomía y calidad de los trabajos de los órganos coordinadores de evaluación estatal en México. *Recherches en Sciences de Gestion*, N° 141(6), 169-194. <https://doi.org/10.3917/resg.141.0169>.

Chávez, H. (2023). La Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en el nivel subnacional de México: El caso de Durango, México (Tesis Doctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2025). *Resultados de la estrategia de vinculación con entidades federativas, 2018 – 2024*. México: CONEVAL.

CONEVAL (2019a). Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas. México: CONEVAL.

CONEVAL (2019b). Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos, tercera edición. México: CONEVAL.

CONEVAL (2018). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018.

Engela, R. y Ajam, T. (2010). Evaluation Capacity Development: Implementing a Government-Wide Monitoring and Evaluation System in South Africa, Working Paper Series No. 21 No. 21. OED, The World Bank, Washington, D.C.

Eremugo, I. (2021). "Influence of Monitoring and Evaluation System Components on the Performance of National Non-Governmental Organizations (NNGOs): A Case of Global Aim Uganda" en *Journal of Business and Strategic Management* Vol.6, No. 3, pp 57–81

García Gamboa, J. (2021). "La importancia de la autonomía en el proceso de evaluación del estado de Durango" en Miriam Cardozo y Angélica Rosas (coord.) *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*, UAM Xochimilco, pp. 185-204

Gayithri, K. (2019). "Monitoring and Evaluation of Government Programs in India and Canada". en K. Gayithri, B. Hariharan, y S. Chattopadhyay (eds) *Nation-Building, Education and Culture in India and Canada*, Springer, pp.171-185.

Gertler, P. et.al (2017). La evaluación de impacto en la práctica, Segunda edición. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

Goldman, I. et. al (2012). Establishing a National M&E System in South Africa en Prem Notes #21 Special series The Nuts & Bolts of M&E systems, Banco Mundial, Washington, D.C.

Gorgens, M. y Kusek, J. (2009). Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development tool kit. The World Bank.

Hernández, G., Aparicio, R. y Mancini, F. (coords.) (2018). Pobreza y derechos sociales en México. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Hernández, N. (2017). Monitoreo y evaluación ¿Una práctica pendiente en las entidades en México? El caso del estado de Hidalgo. Encrucijada revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, (27), 1-18.

Kusek, J. y Rist, R. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington D.C.: Banco Mundial.

Mackay, K. (2007). Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno, Washington DC, Independent Evaluation Group (IEG) y Banco Mundial (BM). Disponible [en línea] <https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/monitor...>

Martínez, A., Mendieta, G., Aguilar y López, Á. (2013). La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal. México: Evalúa-DF.

Morales, M. (1984). Los Comités Estatales de Planeación (COPLADES), nuevos organismos para impulsar el desarrollo regional en México. (Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México)

Morra Imas, L y Rist, R. (2009). El camino para la obtención de resultados: Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo, Washington DC, Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/The%20R...>

Langbein, L. (2006). Public Program Evaluation: A Statistical Guide (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315497891>

López Rodríguez, B. O. y Cardozo, M. (2021). “El Sistema de Monitoreo y Evaluación del estado de Chihuahua. El mercado y los costos de las evaluaciones de programas públicos” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva época, ·No. 241, pp. 211-243.

Olmeda, J., Flamand, L., Flores, J. y Gordillo, J. (2016). Propuesta metodológica para analizar la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación estatales. México: El Colegio de México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2023), Glosario de términos clave en evaluación y gestión basada en resultados para el desarrollo sostenible (Segunda edición), Ediciones OCDE, Paris.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Means Evaluation (2023). "¿Cómo hacer un sistema de monitoreo y evaluación? Cuatro estudios de caso de políticas de ciencia, tecnología e innovación", Madrid.

Orozco, M. E., y Valdivia, R. (2021). *Monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales*. En Cecchini, Holz y Soto de la Rosa (coords.). *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Piachaud, D. (2008). Social justice and public policy: a social policy perspective en Craig, Gary, Burchardt, Tania and Gordon, David, (eds.) *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies*, Policy Press, Bristol, Reino Unido, pp. 33-52.

Pineda, A., Ortegón, J., Flores, C., Suárez, W. y Jiménez, S. (2013). Diseño del sistema de seguimiento y evaluación del estado de Yucatán, en Maldonado, C. y Galíndez, C. (coord.) *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales* (pp. 117-132). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Portilla, R. (2021). "Condiciones para la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública. El caso de Evalúa Jalisco" en Miriam Cardozo y Angélica Rosas (coord.) *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*, UAM Xochimilco, pp. 169-184.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. Documento recuperado de <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>

Ríos, N. (2013). El sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales del Estado de México. (Tesis Doctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas).