

Notas sobre monitoreo y evaluación a nivel local

Avances en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Édgar A. Martínez Mendoza

Nereida Hernández Reyes

Ana Paulina González Arroyo

Cristian Franco Canseco

Mayra Ortega

www.coneval.org.mx

Av. Insurgentes Sur # 810, colonia Del Valle, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03100, Ciudad de México | Tel. 5481 7200 | @Coneval

Bases para construir un sistema de monitoreo y evaluación a nivel estatal

Con las reformas implementadas a nivel federal en la década de los años 2000, que establecieron las bases de un sistema de monitoreo y evaluación para la federación, las administraciones estatales también iniciaron un proceso de transformación hacia una administración pública orientada a resultados. El CONEVAL, con el propósito de acompañar a las entidades federativas en la generación de elementos de monitoreo y evaluación, desarrolló el *Diagnóstico de avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* (CONEVAL, 2012).

Desde 2011, con el seguimiento del avance en la generación de elementos que en la norma y en la práctica tanto nacional como internacional se reconocen como necesarios, aunque no suficientes para conformar un sistema de monitoreo y evaluación, ha sido posible conocer la evolución de las entidades federativas en la integración de la función de evaluación en la gestión pública. Estos elementos se sintetizan en un índice del avance del monitoreo y evaluación constituido por nueve elementos divididos en 27 variables en su ámbito normativo y práctico.¹

Entre 2011 y 2019, el promedio del índice pasó de 45.1 a 83.0 puntos porcentuales. Para el mismo periodo, el promedio del componente práctico pasó de 22.1 a 38.4 puntos porcentuales; mientras tanto, el normativo aumentó de 22.2 hasta 44.6 puntos porcentuales. Esto es, en ocho años todos los gobiernos estatales han avanzado en el desarrollo de elementos de monitoreo y evaluación de su política social, tanto en la regulación que implica la generación de leyes, reglamentos, entre otros, como en la implementación de estos elementos como parte del ciclo de política pública.

¹ Los elementos considerados en el Diagnóstico son: Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente, Criterios para la creación de programas nuevos, Creación de un padrón de beneficiarios, Elaboración de reglas de operación o equivalente, Difusión de información de los programas, Transparencia en el presupuesto, Elementos de monitoreo y evaluación; Indicadores de resultados y de gestión y Área responsable de realizar evaluación.

Si bien, los resultados del *Diagnóstico* muestran que el monitoreo y la evaluación han permeado en la agenda pública de los gobiernos estatales, el sistema de monitoreo y evaluación, entendido como la interacción articulada de múltiples actores con intereses, mandatos e incentivos diversos (Pérez y Maldonado, 2015), presenta aún retos importantes.

Es decir, existe un camino largo entre generar elementos de monitoreo y evaluación y construir un sistema de monitoreo y evaluación. Para lograr que un sistema de monitoreo y evaluación sea eficaz, se requiere del esfuerzo perdurable y articulado de los múltiples elementos y actores que interactúan en un sistema, y producir información que se utilice de manera recurrente para la toma de decisiones.

Un sistema de monitoreo y evaluación eficaz

Un sistema de monitoreo y evaluación se considera eficaz si cumple con los siguientes atributos (COLMEX, 2016):

Perdurabilidad

Un sistema puede continuar a lo largo del tiempo, particularmente cuando es capaz de trascender de un sexenio a otro y de un cambio de partido en el poder a otro.

Articulación

En un sistema se puede integrar en la misma dinámica a los diferentes actores de manera armónica y generar los canales para la comunicación y coordinación efectiva entre los mismos.

Uso

Un sistema es capaz de producir información útil y relevante para el proceso de toma de decisiones; particularmente si la información se utiliza para diseñar y rediseñar políticas públicas que logran obtener resultados en beneficio de la población.

La pregunta entonces es **¿cómo lograr un sistema de monitoreo y evaluación eficaz?**

En la literatura diversos autores han analizado los factores que determinan el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación, los cuales, coinciden en que dependen de: a) el diseño del aparato gubernamental que opera el sistema y de sus cualidades, b) el contexto en el que opere cada gobierno específico y, c) de los vínculos que se dan entre estos tres ámbitos (Pérez y Maldonado, 2015).

Factores que posibilitan un sistema de monitoreo y evaluación eficaz

En el marco de estos tres ámbitos, en la experiencia estatal de México se identifican cinco factores que favorecen o restringen la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación eficaz: a) marco normativo, b) arreglo institucional, c) entorno político y social, d) capacidades institucionales y e) la vinculación con otros actores. Si bien, la combinación de estos factores explica en gran medida el éxito de un sistema de monitoreo y evaluación, se advierte que también depende de las características específicas de cada gobierno estatal.

1) Marco Normativo

Un elemento fundamental para la construcción de los sistemas de monitoreo y evaluación es el establecimiento de un marco normativo que contribuya al proceso de institucionalización en las entidades federativas. Este factor se refiere al entramado normativo cuya presencia o ausencia impulsa o dificulta el desarrollo de acciones de monitoreo y evaluación, estableciendo responsabilidades, tipo de acciones a desarrollar e implicaciones legales de la política de monitoreo y evaluación.

En la experiencia mexicana el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación debe acompañarse necesariamente del sustento normativo. Pero es importante, además, que la normativa que se emita resulte un todo homogéneo y no solo un conjunto de regulaciones superpuestas, ambiguas o contradictorias, cuya falta de congruencia normativa afecte las acciones de monitoreo y evaluación.

Con base en la reforma constitucional de 2008, desde 2017, las 32 entidades federativas cuentan con una Ley de Desarrollo Social, o legislación equivalente, en las que se fundamenta la obligatoriedad de realizar la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social que implemente la entidad federativa. Asimismo, de la Ley derivó normativa específica como reglamentos, lineamientos, acuerdos, entre otros, en los que se especifica la obligatoriedad de generar los elementos del sistema, los actores que participan, la planeación de la evaluación entre otros.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se ha desarrollado normativa específica con vigencia para cada ejercicio fiscal, por ejemplo, lineamientos o programas anuales de evaluación, que limitan su perdurabilidad en el mediano o largo plazo, principalmente en los cambios de gobierno. En otros casos, la legislación carece de criterios específicos que homologuen las herramientas que se generan en la entidad, por

ejemplo, para crear nuevos programas, reglas de operación o padrones de beneficiarios. De esta forma, se generan buenas prácticas pero temporales y acotadas a una o algunas dependencias en específico.

Uno de los retos más notable para los estados es lograr que los diferentes ordenamientos legales que emanan sean consistentes y complementarios entre sí. Es común que se emita normativa con atribuciones de monitoreo y evaluación para una dependencia específica, sin realizar la revisión integral en otros ordenamientos legales. Esta particularidad también se observa en la normativa de los tres órdenes de gobierno, en la que recurrentemente se presenta ambigüedad en los mecanismos de coordinación.

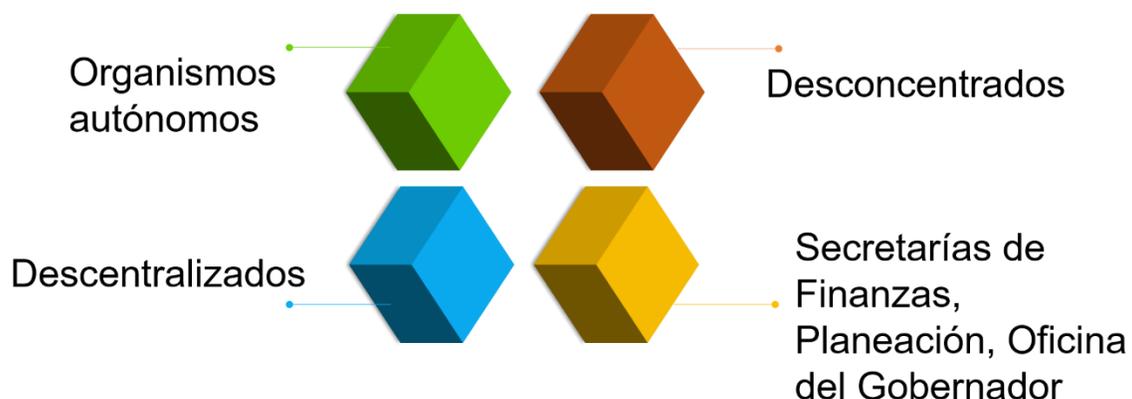
2) Arreglo Institucional

Otro factor crucial es el arreglo institucional, que se refiere a las características que dan forma a la o las agencias que rigen y las que participan en la política de monitoreo y evaluación, que permiten que los sistemas funcionen e interactúen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado.

El tipo de arreglo institucional determina: a) la autonomía e independencia de la instancia o instancias rectoras del monitoreo y la evaluación respecto del ámbito político, lo cual afectará el grado de objetividad de las evaluaciones; b) los vínculos entre la agencia rectora de la evaluación y el resto de la administración, en consecuencia, sus hallazgos y recomendaciones se aceptarán de diferente manera; c) cuando varias agencias comparten responsabilidades en el monitoreo y la evaluación, el arreglo institucional que las vincula es central para dar cuenta tanto de la manera en que se realizan estas tareas como de los efectos en el sistema de monitoreo y evaluación en general.

Las entidades federativas han dotado de las atribuciones en materia de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social a diversas áreas. Básicamente, se puede identificar cuatro organismos rectores del monitoreo y evaluación con naturaleza diferente: 1) organismos autónomos; 2) unidades descentralizadas de la Secretaría de Desarrollo Social o similar 3) unidad desconcentrada de la Secretaría de Desarrollo Social o similar o 4) unidades que forman parte de la estructura de las Secretarías de Finanzas o Planeación o de la Oficina del Gobernador (Ver figura 1).

Figura 1. Naturaleza de los organismos de monitoreo y evaluación



Fuente: elaboración del CONEVAL, 2019.

Actualmente las 32 entidades federativas cuentan con más de un área rectora del monitoreo y evaluación (generalmente, Finanzas con la función de monitoreo, mientras que otra u otras unidades vinculadas a las Secretarías de Desarrollo Social, Finanzas o Planeación está a cargo de la evaluación). Un acierto en todas las áreas rectoras en las entidades federativas es que no operan políticas o programas, quedando clara la relevancia de la objetividad de la acción de la evaluación.

Se identifica que en promedio existen cuatro instancias con atribuciones de rectoría en el tema de monitoreo y evaluación en cada entidad federativa: áreas operativas, consejos técnicos, consejos ciudadanos).² Un reto acerca del arreglo institucional para las entidades federativas es la articulación entre las distintas áreas que existen y se involucran, ya que los esfuerzos de monitoreo y evaluación pocas veces implican el trabajo conjunto de las áreas rectoras, más bien, son abordados como temas independientes, por ejemplo, monitoreo y evaluación. Incluso hay entidades federativas en el que el tema pasa por un proceso de aprendizaje y adaptación en la que el arreglo institucional se modifica debido a un cambio de gobierno, lo cual genera un avance discontinuo en la implementación del monitoreo y la evaluación.

3) Entorno Político y Social

Otro factor que determina la estabilidad y continuidad de los sistemas de monitoreo y evaluación es el entorno político y social. En este factor se considera la composición de los congresos estatales, la voluntad política del gobierno, la participación de la sociedad civil y el sector académico como contrapesos efectivos en el proceso de toma de decisiones públicas; la existencia de una cultura de la evaluación, transparencia y rendición de cuentas, así como la existencia de oferentes y demandantes de los servicios de evaluación de programas y políticas públicas.

En términos generales es posible señalar que la construcción del sistema de monitoreo y evaluación es posible si existe voluntad de las autoridades políticas para impulsarla. También, es cierto que en los gobiernos democráticos hay mayor probabilidad de que surja y se desarrolle un órgano con suficiente autonomía para evaluar las políticas. Al mismo tiempo, en los espacios donde existe una sociedad civil activa y consolidada, y que actúa como contrapeso del poder político, las posibilidades de promover mecanismos de evaluación efectiva serán mayores. Además, es indispensable contar

² De acuerdo con un análisis de la normativa de las áreas de monitoreo y evaluación realizado en 2018 por CONEVAL.

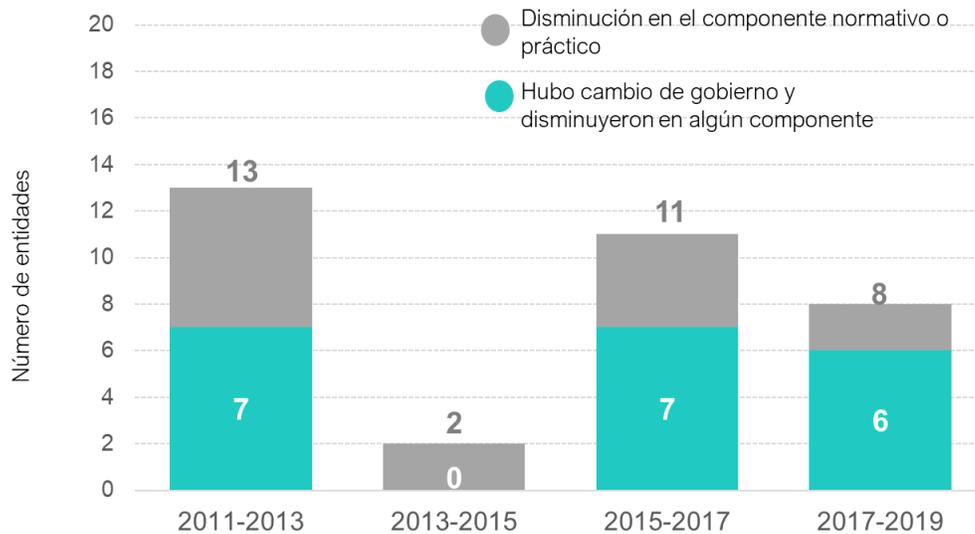
con una oferta de profesionales de la evaluación fuera del gobierno que realicen evaluaciones externas objetivas y técnicamente sólidas.

Como se señala en estudios de caso realizados para países latinoamericanos, la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación resulta en parte, tanto del tiempo de madurez del sistema como de las condiciones contextuales que enfrenta (Cunill-Grau y Ospina, 2008). En este periodo de implementación la evolución de los sistemas tiende a no ser lineal (Pérez y Maldonado, 2015).

Este comportamiento también se identifica en la generación de elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, en donde, en un periodo de ocho años, se observa que la generación de elementos de monitoreo y evaluación ha sido creciente, aunque con retrocesos, en los últimos años, principalmente cuando hay un cambio de gobierno. (Ver gráfica 1).

Este comportamiento se observa con mayor frecuencia en la implementación de elementos prácticos que son suspendidos (por ejemplo, generación de reglas de operación), más que de elementos normativos (por ejemplo, la cancelación o de la norma que obliga a las entidades a emitir sus reglas de operación).

Gráfica 1. Entidades federativas que disminuyeron en algún componente del índice de monitoreo y evaluación, 2011-2019



Variaciones de las entidades en las cinco ediciones del Diagnóstico

Fuente: elaboración del CONEVAL, 2019.

Si bien, en las entidades federativas se ha realizado un esfuerzo por incorporar, a través de consejos o de manera no formal (foros, reuniones, etc.) tanto al poder legislativo como al sector académico y la ciudadanía en temas de evaluación, aun resultan ejercicios poco sistemáticos.

4) Capacidades Institucionales

El funcionamiento eficaz de los sistemas de monitoreo y evaluación depende también de las capacidades y la especialización del personal que trabaja en las áreas responsables y, de la existencia de un sistema de información que permita integrar y compartir información (ver figura 2).

Figura 2. Capacidades institucionales necesarias en los sistemas de monitoreo y evaluación efectivos



Fuente: elaboración del CONEVAL, 2019.

Las instituciones encargadas de monitorear y evaluar la política de desarrollo social deben contar con equipos de profesionales con una formación en temas de monitoreo y evaluación. Asimismo, es importante que el personal profesionalizado pueda contar con cierta estabilidad en el puesto, ya que, de esta manera, se logra dar continuidad a los esfuerzos realizados para la creación e implementación de una cultura del monitoreo y la evaluación.

La existencia de un sistema de información integral favorece la recopilación de información necesaria para la toma de decisiones y, siempre que pueda ser compartida, favorecerá la coordinación y articulación de las diferentes áreas encargadas de la política de desarrollo social. Este tipo de sistema de información evita la sobreproducción de datos e indicadores que no tienen utilidad para otros sectores y la duplicidad de acciones de recopilación de la información.

En este tema, es importante destacar que algunas de las entidades federativas han dado continuidad al personal especializado en el tema de monitoreo y evaluación, a pesar del cambio del gobierno. Mientras que otras carecen del personal necesario y especializado

para realizar las funciones relacionadas con el monitoreo y evaluación en este tipo de políticas.

Sobre los sistemas de información, la práctica común de los actores de monitoreo y evaluación es que cuentan con más de un sistema de información, los cuales son creados por las diferentes áreas responsables en temas de planeación, desarrollo social o presupuestación, pero que no comparten información entre ellos, por lo que la información necesaria para la toma de decisiones se encuentra fragmentada. En contraste, existen algunos casos en el que las entidades han logrado establecer un sistema articulado en el cual se concentra la información de manera homogénea y es alimentado con información de diferentes dependencias estatales.

El reto pendiente es dar mayor estabilidad al personal que labora en las áreas responsables, así como lograr la integración de sistemas de información únicos y comunes para las entidades de la administración pública estatal.

5) Vinculación con otros actores

Un último factor que favorece la implementación y fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación es la existencia de vínculos con diferentes ámbitos de gobierno, organismos nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

La coordinación y colaboración con este tipo de actores impulsar el aumento de capacidades y conocimientos sobre evaluaciones; facilita el intercambio de información, recursos y mejores prácticas; así como favorece la construcción de una cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

En general, son pocas las entidades federativas en México que se vinculan con este tipo de actores de manera sostenida para fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación.

Entre los espacios permanentes, pero no suficientes, que se han creado para llevar a cabo interacción con otros entes de gobierno, son los consejos técnicos/ciudadanos en cuyo semáforo se abordan temas acerca de la planeación y seguimiento de las evaluaciones y, recomendaciones a programas y políticas sociales; la vinculación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y CONSEVAL quienes aportan su experiencia a nivel federal para reducir el tiempo de aprendizaje; la red de unidades de evaluación en las que las entidades federativas promueven el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre pares; así como foros entre los que se cita la Semana de la Evaluación en México y que varias entidades replican con el fin de promover la cultura de la evaluación.

Tareas pendientes en este sentido son integrar a los ciclos de la política pública a la sociedad civil, promover la creación de programas académicos para fomentar la generación de nuevo talento en temas de evaluación, capacitar a otros actores (legisladores, por ejemplo) para que puedan tener un papel más activo en el sistema de monitoreo y evaluación. Si bien, estos elementos son indispensables para fortalecer un sistema de monitoreo y evaluación, el debate presente es hasta qué punto las agencias de evaluación asumen esta responsabilidad.

Referencias bibliográficas

Colegio de México (COLMEX) (2016). *Propuesta metodológica para analizar la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación estatales*. Documento elaborado para CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*. México: CONEVAL.

Cunill-Grau, Nuria y Sonia Ospina (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina. Informe Comparativo 12 países*. Caracas: Banco Mundial-CLAD.

Pérez, Gabriela y Claudia Maldonado (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México: CIDE.