

Lecciones aprendidas en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación en gobiernos locales de América Latina : lo que va de 2014 a 2016

**¿Cuál es la capacidad necesaria para vigilar, evaluar y asegurar resultados en los niveles regional y local
¿Cómo asegurarla?**

Tercer Seminario de Pobreza, Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2016: Elementos para la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y en el nivel local

**Fernando Rojas
México DF, 24 y 25 de noviembre, 2016**

SEIS LECCIONES APRENDIDAS – CINCO RESPUESTAS TENDENCIALES

LECCIONES APRENDIDAS

1. Monitoreo y Evaluación no son fines en sí mismos.
2. La evaluación tiene que ser oportuna
3. La comunidad es agente activo de M&E Local
4. La capacidad no se limita a estructuras, sistemas y procedimientos
5. Municipio y Estado son los responsables; pero el actor es la red
6. Toda acción y toda organización pueden ser evaluadas

NUEVAS TENDENCIAS EN A.L.

1. M&E para crear confianza gobierno-ciudadanos
2. Monitoreo analítico para corrección oportuna
3. Instancias y procedimientos de Voz, Vigilancia y Control
4. Indicadores de desempeño local y regional: de Resultados y de Gestión para Resultados
5. Coordinación para reconocer realidad de interdependencia
6. De formatos taxativos y rígidos a “spending reviews” ajustados al objeto

Lección 1: M&E no son fines en sí mismos

- Mediciones e informes son productos; no resultados
- Más información de evidencia NO es mejor decisión
- Se hacen evaluaciones de programas; pero no se usan
- Presupuesto por resultados: mucha información; pero poco impacto
- La ciudadanía tiene acceso inmediato a múltiples fuentes de “evidencia” que compiten con la información oficial y forman opinión pública
- M&E no han contribuido a elevar confianza ciudadana en el gobierno o en el presupuesto- Tampoco a romper inercia presupuestal o abrir espacio fiscal para nuevas prioridades

Tendencia 1: M&E para crear confianza gobierno-ciudadanos

- Información basada en evidencia PARA la toma de decisiones
- La producción de evidencia se sujeta a pruebas costo-beneficio. La oportunidad es ESENCIAL para el beneficio
- Evidencia es comunicada de manera clara y transparente por unidades de gobierno y por grupo de interés
- Centros de documentación de evidencia acumulada recogen información de distintas fuentes y la comunican stakeholders
- Estados y municipios (como autoridades hacendarias) recurren a múltiples fuentes de información y la comunican y la utilizan junto con la información (federal) oficial

ES MEJOR DECIDIR A TIEMPO, CON LA INFORMACIÓN DISPONIBLE, QUE UNA DECISIÓN TARDÍA O SIN NINGUNA INFORMACIÓN

Referencias Lección y Tendencia 1

- Hatry, H. (2013) *Performance Measurement for the 21st Century*. The Urban Institute, Washington, DC
- Análisis del enorme volumen de MIR sin uso en el SED
- Proyectos en curso:
 - reforma de los indicadores de desempeño de gobiernos locales (DNP-Colombia)
 - Sostenibilidad de regla fiscal subnacional depende de comunicación de opciones y beneficios (Banco Mundial para 9 países, incluidos Colombia y Perú) – Nueva regla fiscal Perú
 - Indicadores de Desempeño para ciudades y áreas metropolitanas (PNUD)

Lección 2: La evaluación tiene que ser oportuna

- Se hacen evaluaciones de programa; pero se utilizan poco porque no coinciden con ciclo de decisiones de política pública, presupuesto
- Los programas tienen su propio ciclo, que no coincide con el ciclo de las decisiones públicas
- Las evaluaciones ex – ante son valiosas; pero no tienen la evidencia de oro: el resultado
- Las evaluaciones ex – post suelen aportar la evidencia más sólida sobre intervención-resultado; muy valiosas cuando se las puede realizar. Pero son generalmente muy costosas para las entidades federativas o los municipios; son indiferentes al ciclo político y a los incentivos de los gobernantes. Son más propias de la capacidad y del ciclo de producción de un agente especializado externo (académico).

Tendencia 2: Monitoreo analítico para corrección oportuna

- Se comienza por el Resultado (no por el programa)
- Las *trayectorias de implementación* llevan del resultado a los programas y otras intervenciones de gobierno
- *El monitoreo analítico* identifica factores de desviación de las trayectorias de implementación y propone correctivos.
- Cambio en la unidad de análisis: del programa a la planeación estratégica y la estrategia de implementación
- El programa no asegura el resultado: es necesario anticipar, mitigar y vigilar los riesgos a tiempo

Referencias - Lección y Tendencia 2

- La calidad de las auditorías de desempeño no se mide por la pureza de la auditoría sino por la adecuación de las preguntas y el método a los recursos y los tiempos disponibles
- Avances hacia Auditorías de Desempeño y hacia la unificación de criterios, estándares y métodos entre las ASF y las contralorías de todos los niveles

Lección 3: Alto costo de oportunidad: no utilizar la comunidad como agente activo de M&E Local

- Sistemas de M&E locales y regionales suelen ignorar el potencial de la proximidad gobierno-ciudadano: para identificar insuficiencia e insatisfacción con el resultado
- Las comunidades pueden dilucidar opciones para financiar prioridades, elevar los resultados y reducir los costos
- También para reducir la corrupción

PERO NO TIENEN CANALES PARA EXPRESAR SU VOZ DE MANERA EFICAZ Y OPORTUNA

Tendencia 3: Instancias y procedimientos de Voz, Vigilancia y Control

- Las comunidades piensan en resultados, no en reglas o procesos
- Planeación y presupuesto participativos reflejan prioridades de demandas y expectativas de impactos(no sólo mediciones de oferta)
- Consejos Fiscales, Consejos de Presupuesto o de Gasto, vigilan, presentan escenarios y opciones alternativas, recomiendan y/o aconsejan con su evidencia
- Aportes de gobierno nacional a estados y municipios se co-planear y co-validan con expectativas y satisfacción ciudadana
- Nuevas formas de contratación pública involucran la vigilancia y satisfacción ciudadana

Referencias Lección y Tendencia 3

- Las series de medición de “(ciudad, estado) Cómo Vamos” se han extendido a más de 50 estados, áreas metropolitanas y ciudades de América Latina
- Nuevas modalidades de contratación local focalizadas en el resultado: *pay for success*, *bonos de impacto social*
- Micro-medición del acceso precisa la focalización: estudios locales para Bolivia, Nueva Educación Pública en Chile

Lección 4: La capacidad no se limita a estructuras, sistemas y procedimientos

- Oficinas e institutos primordialmente responsables de la evaluación tienden a formalizar (y estancar) sus técnicas; no se autoevalúan
- Muy limitado efecto de M&E en la rendición de cuentas de los gobiernos (todos los niveles)
- Sistemas regulados de gestión (del recurso humano, del presupuesto, de ...) no aseguran cumplimiento – sólo aseguran mediciones de cumplimiento formal y financiero

Tendencia 4: Indicadores de desempeño local y regional: de Resultados y de Gestión para Resultados

- Nuevo balance entre “Modelos de Gestión” y “Sistemas de Gestión”
- Desarrollo de modelos de servicios
- Unificación del control bajo nuevos balances
- Creciente uso de evaluaciones de desempeño organizacional (no de programas sino de misión, objetivos, mandato electoral) y de políticas públicas
- Creciente medición costo/impacto de los incentivos
- Diversificación y Especialización de la COMUNICACIÓN DE MEDICIONES DE RESULTADO: la eficacia de la comunicación depende de su adecuación al destinatario

Referencias Lección y Tendencia 4

- Contralorías balancean auditorías de cumplimiento y financiación con AD
- Plan Nacional de Desarrollo de Colombia ordena de Modelo de Gestión en todos los niveles
- Estudios *Value for Money* en 9 países de la OCDE: nuevo balance entre medición del cumplimiento y medición del resultado
- Cadenas de responsables en las asociaciones municipales, áreas metropolitanas, contratos-plan, aseguramiento de calidad, etc.

Lección 5: Municipio y Estado son los responsables; pero el actor es la red

- La medición de resultados de cada jurisdicción sólo cubre parcialmente beneficiarios, costos, modelos contemporáneos de provisión de servicios
- Medición estandarizada ignora condiciones de acceso en marco de interdependencia
- Las nuevas unidades de mejoramiento de servicios no tienen capacidad contractual o presupuestal

Tendencia 5: Coordinación para reconocer realidad de interdependencia

- M&E integran los esfuerzos de varios gerentes de programas, planeación estratégica y evaluación, o de supervisión y mejoramiento de servicios; de proyecciones y de IT
- Mediciones de desempeño local y estatal incluyen responsabilidad por la formación de nuevas unidades responsables de entrega de servicios
- Menú de opciones posibles de trabajo en red intergubernamental, a seleccionar según objeto del servicio
- Redes de intercambio de conocimiento y aprendizaje mutuo entre niveles de gobierno, Coneval, ASF, universidades, para atacar problemas compartidos con opciones experimentales y buenas prácticas demostradas
- Unificación de estándares, métodos y resultados de la ASF y las varias contralorías (INTOSAI)

Referencias Lección y Tendencia 5

- Estudios OCDE
- Recentralización de educación en Chile crea nuevas unidades sub-regionales (SLE)
- Observatorios municipales y metropolitanos incluyen mediciones específicas de mejoramiento de acceso

Lección 6: La evaluación se ha circunscrito a programas. Pero Toda acción y toda organización puede ser evaluada

- Pautas rígidas de evaluación no permiten adecuar el método al objeto de la medición y el análisis. Se necesita flexibilizar pautas de evaluación para mediciones y análisis rápidas y para prácticas que evolucionan con experiencias demostradas de efectividad e impacto del M&E
- Reglas e instrumentos de M&E son renovables. Sujetos a evaluación de impacto y a mejoramiento de continuo en forma de curvas de aprendizaje en todos los niveles de gobierno
- Se requiere de la guía y el apoyo del gobierno federal, del INEGI, del CONEVAL, para orientar y estimular producción de información relevante que sea fácilmente comprensible

Tendencia 6: De formatos taxativos y rígidos a “spending reviews” ajustados al objeto

- Los spending reviews son flexibles, adecuados a su objeto
- Independientes de la rutina y la inercia presupuestaria. Crean espacio fiscal y sirven para reasignar gasto según prioridades
- Muchos son ad-hoc, selectivos, sobre demanda. A veces se los institucionaliza en “reviews típicos”, generalmente comprensivos
- Separados del proceso presupuestario. Hacen preguntas que no se pregunta el presupuesto; pero (idealmente) alimentan decisiones presupuestarias
- Comienzan generalmente con el resultado buscado
- Buscan formas de M&E de los Bonos de Impacto Social
- Tienen que ser independientes del gobierno y generalmente agregan información fiscal y de política pública
- **Requieren apoyo político (no son obligatorios)**

Referencias Lección y Tendencia 6

- Hoy se evalúa la calidad y se monitorea y mide el impacto de políticas y organizaciones complejas como las participaciones y los aportes intergubernamentales: responsabilidad individual por contribución a la cadena de servicios (R-33)
- También la contribución de estados y municipios a políticas multigubernamentales, multi-sectoriales, como reducción del crimen, mantenimiento de cuencas, acuerdos de paz (Colombia)
- Review de programa
- Review sectorial para educación-Chile
- Review sectorial de eficacia y eficiencia manejo hacendario

SÍNTESIS COHERENTE-LAS TENDENCIAS SON:

- CRECIENTE FOCALIZACIÓN EN IMPACTOS
- METAS REFLEJAN EXPECTATIVAS Y NECESIDADES PRIORITARIAS
- AMPLIACIÓN DE INFORMACIÓN, MEDICIONES Y ANÁLISIS: TODO LO QUE INTERESA AL GOBIERNO Y A LOS CIUDADANOS
- EVALUACIONES Y ESTUDIOS OCASIONALES
- COMUNICACIÓN BIEN DISEÑADA
- FORMAS DE CONTRATACIÓN E INCENTIVOS HACIA RESULTADOS SON EVALUADOS Y MEJORADOS CONTINUAMENTE

Gracias!