

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACION

SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO DCE

El Sistema de M&E de México:

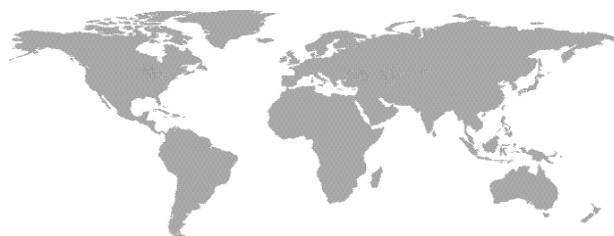
Un salto del nivel sectorial
al nacional

No. 20 | Septiembre 2009



Manuel Fernando Castro, Gladys Lopez-Acevedo,
Gita Beker Busjeet, and Ximena Fernandez Ordonez





Serie de Documentos de Trabajo DCE • N° 20

El Sistema de M&E de México:

Un salto del nivel sectorial al nacional

Manuel Fernando Castro
Gladys Lopez-Acevedo
Gita Beker Busjeet
Ximena Fernandez Ordonez

www.worldbank.org/ieg/ecd

Septiembre 2009
Banco Mundial
Washington, DC



Copyright 2009
Grupo de Evaluación Independiente
Comunicación, Aprendizaje y Estrategia (IEGCS)
E-mail: ieg@worldbank.org
Teléfono: 202-458-4497
Fax: 202-522-3125

La construcción de sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en los países ayuda a fortalecer la gobernabilidad—a través del fortalecimiento de las relaciones de rendición de cuentas y el incremento de la transparencia en la gestión. Igualmente, impulsa el desarrollo de una cultura del desempeño en la administración pública capaz de sustenta una mejor formulación de políticas y una mas eficiente toma de decisiones presupuestarias. Un área relacionada es la sociedad civil, la cual puede desempeñar un rol catalítico en cuanto a los aspectos mencionados al proporcionar evaluaciones de desempeño del gobierno. El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) está orientado a identificar estudios de caso y ayudar a los gobiernos a desarrollar enfoques basados en buenas prácticas, a través de compartir el creciente cúmulo de experiencia de dicho trabajo.

La Serie “Documentos de Trabajo del GEI” difunde los avances de diferentes procesos en curso con la intención de fomentar el intercambio de ideas y experiencias sobre cómo mejorar la efectividad del desarrollo haciendo uso de la evaluación. Un objetivo de esta serie es lograr que los hallazgos se difundan rápidamente, aún cuando sean presentados de manera un tanto informal.

Los hallazgos, interpretaciones, opiniones y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente las opiniones del Grupo de Evaluación Independiente o de cualquier otra dependencia del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos, o los países que ellos representan.

ISBN-10: 1-60244-129-4
ISBN-13: 978-1-60244-129-3

ÍNDICE

Abreviaturas	iv
Prefacio	v
Resumen Ejecutivo	vi
Introducción	1
1. Hacia una Gestión Basada en los Resultados en México	3
1.1 Esfuerzos Dispersos de MyE desde 1970 hasta Principios de 1990	3
1.2 Establecimiento de una Función Sistemática de Evaluación: 1997-2003	3
1.3 Avance hacia un Sistema de MyE a Nivel Gubernamental a partir de 2004	5
2. CONEVAL y la Institucionalización de la Evaluación	6
2.1 Objetivos	7
2.2 Estructura Orgánica, Roles y Responsabilidades de las Agencias Involucradas	7
2.3 Principales Herramientas y Metodologías de MyE	10
2.3.1 Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales	10
2.3.2 La Matriz de Indicadores	11
2.3.3 Metodologías de Evaluación de Programas	13
2.3.4 Programa Anual de Evaluación y Unidades Sectoriales de Evaluación	15
2.3.5 Métodos de Evaluación de la Reducción de la Pobreza	17
2.4 Utilización de la Información del Desempeño Generada por el CONEVAL	18
3. El Sistema de Evaluación del Desempeño -SED	21
4. El Sistema de MyE de México: Fortalezas y Principales Desafíos	23
4.1 Gestión del Cambio	24
4.2 Desarrollo de Capacidades de Evaluación	25
4.3 Coordinación Inter-institucional	26
4.4 Fortalecimiento de la Función de Planeación Estratégica	27
4.5 Fortalecimiento de la Función de Monitoreo	28
4.6 Fortalecimiento de la Calidad de la Información del Desempeño	29
5. Conclusiones y Lecciones Aprendidas	30
Bibliografía	34
Anexo 1: Cronología de Iniciativas y Eventos Clave	36
Anexo 2: Programa Anual de Evaluación	37

ABREVIATURAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
DF	Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
GEI	Grupo de Evaluación Independiente
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MyE	Monitoreo y evaluación
MI	Matriz de Indicadores
MML	Matriz del Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGP	Oficina de Gerencia de Presupuesto
PAE	Programa Anual de Evaluación
PART	Herramienta de Categorización de la Evaluación de Programas
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TR	Términos de Referencia

PREFACIO

El apoyo del Banco Mundial para fortalecer los sistemas de MyE en América Latina y el Caribe ha crecido sustancialmente en la última década. Existe una intensa actividad en temas de MyE en más de 20 países de la región, siendo México uno de los principales.

Este documento fue preparado en forma conjunta por el Grupo de Evaluación Independiente y la Unidad de Pobreza y Género de América Latina (LCSP) en la red PREM del Banco Mundial. La preparación de este documento se basa en la asistencia técnica coordinada por la LCSP y proporcionada por el Banco Mundial al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México entre 2007 y 2008. El documento analiza los esfuerzos del gobierno por institucionalizar las prácticas de evaluación, en particular el proceso por el cual se reforzó la orientación hacia los resultados en el sector social.

México fue pionero en América Latina en el uso de metodologías robustas para evaluar el desempeño de la política social, especialmente a partir de 1997, cuando se evaluó el programa *Progresar/Oportunidades*. Dentro de la comunidad de desarrollo, esta evaluación es considerada como una de las de mayor influencia. Al mismo tiempo, el sector social ha sido un fuerte defensor del uso de evaluaciones en la administración pública de México y, en consecuencia, ha ejercido una importante influencia en las recientes reformas de MyE y de la gestión basada en resultados a nivel gubernamental.

La evaluación es hoy una rica y dinámica actividad que contribuye a mejorar la innovación y la generación de conocimientos en la administración pública de México —a tal punto que México se ha convertido en fuente potencial de identificación de lecciones, mejores prácticas, factores de éxito y obstáculos en la institucionalización de la evaluación en el gobierno. Por consiguiente, se espera que la difusión de la experiencia de México en esta área beneficie a los funcionarios que adelantan tareas similares en otros países.

Los principales autores de este documento son Manuel Fernando Castro, Gladys Lopez-Acevedo, Gita Beker Busjeet y Ximena Fernandez Ordonez. El equipo del Banco Mundial que brindó asistencia técnica también incluyó a Alejandro Medina Giopp, Gilberto Moncada Vigo, Jonna Lundwall, Rosa Maria Fernandez-Hernandez y Lucy Bravo. Los autores agradecen especialmente los aportes editoriales de Helen Chin.

La evidencia empírica para este trabajo se obtuvo a partir de varias misiones del Banco a México, de comentarios y entrevistas con funcionarios del gobierno y evaluadores externos, y de una extensa revisión de documentos del gobierno y del Banco Mundial sobre CONEVAL, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Los autores desean expresar su reconocimiento y agradecimiento a todos los funcionarios del gobierno que ofrecieron su respaldo, especialmente al equipo de CONEVAL, incluyendo a Gonzalo Hernández, Secretario Ejecutivo; Edgar Martínez, Director General Adjunto de Coordinación; Gabriela Pérez, Directora General Adjunta de Evaluación, y Shakirah Cossens, Directora de Monitoreo de Programas Sociales.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen exclusivamente a los autores principales y no representan necesariamente las opiniones del Banco Mundial ni del gobierno de México.

RESUMEN EJECUTIVO

El entusiasmo por la gestión basada en resultados en México es palpable entre las principales agencias y los funcionarios de diferentes niveles de la administración pública. Este interés se ha visto estimulado por importantes disposiciones legales y por un número creciente de evaluaciones de impacto de los programas sociales más relevantes .

. El reconocimiento nacional e internacional que ha obtenido la evaluación de impacto del programa Progresar/Oportunidades, sin duda, ha jugado un papel preponderante en ubicar la evaluación en el foco de atención de la gestión pública. En términos del marco normativo, este diagnóstico indica que México ha logrado crear una base sólida sobre la cual puede desarrollar su ambiciosa agenda de iniciativas de MyE. Esfuerzos legales clave como la Ley de Responsabilidad Fiscal, las normativas del Programa de Mejoramiento de la Gestión y la Ley de Desarrollo Social han proporcionado un marco que corrige, completa y refuerza normativas de evaluación preexistentes. Estas resultan extremadamente importantes para la sustentabilidad del sistema en el largo plazo y configuran una de las principales fortalezas del sistema Mexicano de M&E hacia adelante.

Este documento presenta un breve análisis de la transición progresiva de México desde un sistema de MyE sectorial hacia un sistema de alcance nacional en el gobierno. El trabajo destaca las reformas institucionales más importantes introducidas, las decisiones de política tomadas y los pasos operativos más importantes que se han dado, teniendo en cuenta el contexto político e institucional en el que dichos cambios y decisiones fueron posibles. El documento destaca el rol específico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) como un agente de cambio que ha promovido la innovación y la institucionalización de la evaluación, así como el impulso aun enfoque de resultados anivel del gobierno federal mediante su apoyo a la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El análisis incluye una rápida revisión de las fortalezas del sistema gubernamental y de los principales desafíos para el futuro seguidos, , de la identificación de lecciones clave para otros países y algunas conclusiones.

Una de las conclusiones de este documento es que tras las reformas de 2005, México ingresó en una etapa avanzada de gestión basada en resultados cimentada sobre bases institucionales sólidas: las leyes han proporcionado un marco presupuestario moderno, se han desarrollado herramientas y arreglos de MyE adecuados y se han creado condiciones favorables a la rendición de cuentas y la transparencia que hacen operativamente posibles la mayoría de los cambios. No obstante, los autores también coinciden en afirmar que una institucionalización total aún no se ha completado. La sustentabilidad del sistema y las reformas, así como la consolidación del proceso de implementación, dependerán del modo en que el gobierno enfrente una serie de desafíos relacionados incluyendo, entre otros, la asimilación de las reformas, la mayor utilización de la información de desempeño, la generación de mecanismos para impulsar el desarrollo de capacidades en un nivel mas amplio, especialmente en el nivel subnacional, y la armonización y racionalización del trabajo de evaluación entre las diferentes dependencias responsables.

INTRODUCCIÓN

Los intentos por establecer la evaluación de los programas federales como una práctica del gobierno, datan de mediados de 1970 en México. Sin embargo, solo a fines de los años 90 las reformas de Monitoreo y Evaluación (MyE) y de gestión basada en resultados comenzaron a tomar arraigo en la administración pública federal. Uno de los catalizadores del proceso de institucionalización de la evaluación fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Las características únicas del CONEVAL —concretamente su independencia, capacidades técnicas y mandato— le han permitido avanzar en la construcción del sistema de MyE del sector social y a la vez ejercer una importante influencia sobre el desarrollo de la gestión basada en resultados en el gobierno federal.

Con la creación de CONEVAL, en 2005, se observó un creciente entusiasmo por la medición del desempeño y el énfasis en los resultados en México. El interés de las secretarías del sector social, como por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Educación,¹ lo mismo que el de dependencias con funciones transversales como la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), ha crecido sustancialmente. Como consecuencia, México ha introducido con éxito prácticas y herramientas de MyE estandarizadas a nivel gubernamental, así como mandatos para incrementar el foco en los resultados, particularmente en el proceso presupuestario. Luego de una reforma constitucional realizada en 2007, los gobiernos sub nacionales deberán emular a la administración federal en el diseño de sus agencias estatales de evaluación, la introducción de métodos de M&E y la elaboración de presupuestos basados en resultados.

No se puede comprender el camino de México hacia un sistema nacional de MyE sin considerar los cambios políticos que se produjeron a fines del siglo XX. Siete décadas bajo un régimen de partido único fueron reemplazadas gradualmente por una democracia en funcionamiento y un llamado a una mayor rendición de cuentas del gobierno. La economía y los problemas sociales también desempeñaron un rol preponderante. A principios de esta década, el 20% de la población mexicana se encontraba en la pobreza extrema y el país aún sufría el impacto de dos crisis financieras de gran escala. Fuertes cuestionamientos empezaron a emerger respecto a en qué medida el gasto social estaba contribuyendo a solventar estos problemas.

México representa el caso de un país que logró transitar de un modelo de evaluación limitado—concentrado en áreas muy específicas de la administración— hacia un sistema de evaluación cada vez más sofisticado, que hoy abarca la totalidad del gobierno Federal—con metodologías diferenciadas, capacidades cada vez mayores e injerencia progresiva en la toma de decisiones del gobierno. Igualmente, México es una experiencia de construcción gradual de instituciones de M&E y gestión basada en resultados basada en la experiencia internacional pero con un alto grado de innovación y desarrollos específicos adaptados a las necesidades del país. Es por ello que el caso de México aporta valiosos elementos para los profesionales del MyE a nivel nacional e internacional.

Este documento ofrece un breve panorama general de la transición progresiva de México desde un sistema de MyE sectorial, hacia a un sistema de alcance gubernamental en el nivel nacional. Destaca las reformas institucionales introducidas, las decisiones de política tomadas

¹ En menor medida, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) también tuvo un rol importante en este proceso.

y los pasos operativos más importantes que se dieron, teniendo en cuenta el contexto político en el que dichos cambios y decisiones fueron posibles. El documento presta especial atención al papel jugado por CONEVAL en allanar el camino para estas reformas, en particular la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) bajo el liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se incluye un breve análisis de las fortalezas y desafíos del sistema, seguida de algunas lecciones de interés para otros países.

1. HACIA UNA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS EN MÉXICO

El camino transitado por México hacia un sistema de gestión basado en resultados puede dividirse en tres períodos. El primer período, desde fines de los 70 a los 90, estuvo caracterizado por iniciativas dispersas y *ad hoc* de evaluación en sectores específicos, a menudo con el respaldo de agencias internacionales. El segundo período, iniciado a fines de los 90 y facilitado por la apertura del sistema político, trajo consigo la formalización de mecanismos de rendición de cuentas mediante una oleada de reformas legislativas a favor de la evaluación de los programas gubernamentales. La formalización, sumada a la exitosa e influyente evaluación de impacto de uno de los programas sociales mas importantes, PROGRESA/OPORTUNIDADES contribuyó a marcar el giro de la administración federal hacia la medición del desempeño así como al establecimiento de instancias del gobierno responsables de llevar a cabo las evaluaciones. El progreso logrado le permitió a México pasar a una tercera etapa en la que se avanza hacia la institucionalización de la evaluación en el sector social, bajo el marco del CONEVAL, y se inicia la transición y consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño- SED a nivel Federal. Este sistema, coordinado por la SHCP, está intrínsecamente ligado a la reforma de presupuesto publico.

1.1 Esfuerzos Dispersos de MyE desde 1970 hasta Principios de 1990

Ya desde los años 70 Mexico realizaba evaluaciones de programas, a menudo impulsadas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un buen ejemplo fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), de hecho una de las primeras intervenciones para la reducción de la pobreza rural ².

Durante fines de los 80 y principios de los 90 se introdujeron iniciativas más sistemáticas desde el área del control fiscal. La entonces recientemente creada Contraloría—introdujo los conceptos de medición de desempeño y de Auditorías Integrales. A principios de los 90 hubo intentos por crear esquemas formales de evaluación para programas financiados a nivel federal, pero estos no lograron materializarse³.

Hacia mediados de los 90 se había iniciado una serie de evaluaciones en el sector social – tales como las del programa Abasto Social de Leche - Liconsa, el programa Abasto Rural - Diconsa, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y algunos programas de capacitación laboral, pero estas continuaron siendo aisladas y, en gran medida, *ad hoc*. Por otra parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), creado en 1996, propicio la introducción de indicadores de desempeño y evaluaciones internas a un nivel más amplio. Sin embargo, estas iniciativas se centraron principalmente en fortalecer los controles internos y, dado que sus resultados no se hicieron públicos, los incentivos para la rendición de cuentas externa fueron muy limitados.

1.2 Establecimiento de una Función Sistemática de Evaluación: 1997-2003

A fines de los 90, México experimentó importantes cambios en el sistema político dirigidos a la profundización democrática, que por consiguiente afectaron el carácter de las reformas de la evaluación en el país. Antes de este período, eran pocas las iniciativas orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público ya que el país había sido gobernado bajo un régimen de partido único desde la década de 1920. Sin embargo, hacia

² Ver Cardozo 2006, pág. 155–157. También ver IEG-World Bank 1983, PIDER I. <http://www-wds.worldbank.org>.

³ Aparentemente, éste fue el caso de la Secretaría de Programación Presupuestaria. Ver Hernandez 2008.

finales de 1990, los acontecimientos políticos propiciaron el fortalecimiento institucional de la rendición de cuentas del gobierno.

Fue durante este período, en 1997, que México introdujo la evaluación de impacto del programa de transferencias en efectivo Progresar/Oportunidades; una innovadora intervención social acompañada de uno de los primeros esfuerzos de evaluación rigurosamente planeados y ejecutados. Debido a los sólidos resultados de esta evaluación y a su influencia sobre la política social mexicana esta evaluación, y el programa, rápidamente se convirtieron en un exitoso caso de estudio que impulsó el diseño e implementación de programas similares con sus correspondientes evaluaciones en un creciente número de países en desarrollo.⁴

La visibilidad nacional e internacional de *Oportunidades* llegó en un momento político crítico. Miembros de la tecnocracia mexicana en el gobierno advirtieron el importante papel que podía tener la evaluación en la modernización de la administración pública y la política federales, y la experiencia abrió el camino para el establecimiento de una función de evaluación más sistemática. La Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL fue pionera en los esfuerzos por implementar un sistema de MyE sectorial y en la utilización progresiva de información de las evaluaciones en la toma de decisiones de política social, aspecto que produjo una importante influencia sobre otras secretarías del gabinete y sobre el gobierno federal.

En 1998, el Congreso introdujo el requisito de que todos los programas federales que ofrecieran subsidios debían preparar reglas de operación (ROP), con información básica sobre el diseño del programa, sus objetivos, indicadores de desempeño, poblaciones beneficiarias y mecanismos de operación. Las ROP mejoraron significativamente la disponibilidad y calidad de la información de desempeño, así como las posibilidades de Monitorear y Evaluar sobre algunos parámetros de calidad. Pero fue en 1999 cuando se produjo un hito para la evaluación cuando el Congreso estableció que todos los programas con reglas de operación debían ser evaluados anualmente por evaluadores externos. El requisito abarcó aproximadamente 25–30% del presupuesto federal⁵ para programas, y el número de evaluaciones anuales pasó de un solo dígito en 1999 a más de cien evaluaciones en 2001 y en los años siguientes⁶.

Otros cambios que contribuyeron a sentar las bases para la evaluación del desempeño en el gobierno mexicano incluyen: la introducción de un sistema de “Metas Presidenciales”⁷, la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)⁸, la promulgación de la Ley

⁴ Hoy más de 30 países en desarrollo han incorporado programas similares con transferencia de fondos con sus respectivos componentes de evaluación. Algunos ejemplos son Colombia (*Familias en Acción*), Nicaragua (*Red de Protección Social*), Jamaica (Advancement through Health and Education) y Honduras (*Asignación Familiar*).

⁵ Entrevista con Gabriela Pérez, ex Directora Adjunta de Evaluación del CONEVAL, en la sede del Banco Mundial en Washington, DC, Mesas Redondas de Expertos sobre Herramientas de medición del desempeño, 3 de febrero de 2009.

⁶ En consecuencia, el gasto en evaluaciones creció en forma significativa y alcanzó un promedio de US\$15 millones anuales, sin incluir las evaluaciones de impacto para múltiples años. Extraído de Hernández 2007b.

⁷ El sistema de Metas Presidenciales estaba orientado a establecer explícitamente las prioridades del gobierno y monitorear el desempeño. A pesar de que el sistema logró poco, fue un signo del nuevo rol que desempeñaría la evaluación de la gestión en la administración.

⁸ Este organismo de supervisión fue creado en 2001 para brindar asistencia al poder legislativo en el control del poder ejecutivo.

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁹ y la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP)¹⁰.

1.3 Avance hacia un Sistema de MyE a Nivel Gubernamental a partir de 2004

Un mayor avance hacia la institucionalización de la evaluación en México se dio a partir de 2004 con la Ley de Desarrollo Social con la cual se se introdujeron mejores prácticas de política social y estándares de MyE internacionalmente aceptados¹¹. Esta ley también creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política social -CONEVAL, como una institución técnicamente autónoma con la misión de medir los resultados nacionales en materia de reducción de la pobreza y coordinar la evaluación de los programas sociales en el gobierno federal.

La primera visión articulada de un sistema de gestión por resultados a nivel gubernamental fue expresada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006¹², en particular con la creación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED). A diferencia de esfuerzos anteriores¹³, esta reforma fue impulsada y dirigida por funcionarios de alto nivel interesados, entre otros aspectos, en la modernización del presupuesto y la evaluación del gasto público. Algunos aspectos importantes de esta reforma incluyen: (i) la institucionalización de los vínculos entre planificación estratégica y el proceso presupuestario, (ii) el lanzamiento de una iniciativa de presupuestación por resultados, y (iii) la introducción de herramientas de planificación y evaluación a nivel de los programas.

Como un aspecto instrumental a la reforma, el SED (bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda) se integro a dos actividades existentes—el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), y las Evaluaciones de Programas Sociales, coordinadas por el CONEVAL. Las evaluaciones de otros sectores debían ser coordinadas por la SHCP u otras dependencias (ver figura 1). La implementación de un SED integrado comenzó a hacerse efectiva en 2007 con el lanzamiento de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales¹⁴. Estos lineamientos fueron en realidad el primer paso hacia la armonización y unificación de las prácticas de evaluación en todas las dependencias de la administración federal. Otro paso importante fue la formulación de Lineamientos Generales para la Programación del Presupuesto Federal 2008 en los cuales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció los procedimientos básicos para la implementación del SED y el presupuesto por resultados.

⁹La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 11-06-2002) destacó nuevamente el rol de la evaluación como fuente de información de desempeño. Luego de la sanción de esta ley, todas las evaluaciones externas concluidas están a disposición del público en los sitios web de los ministerios.

¹⁰ Este nuevo organismo reemplazó a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en 2003 y se le asignó responsabilidad por las auditorías de desempeño.

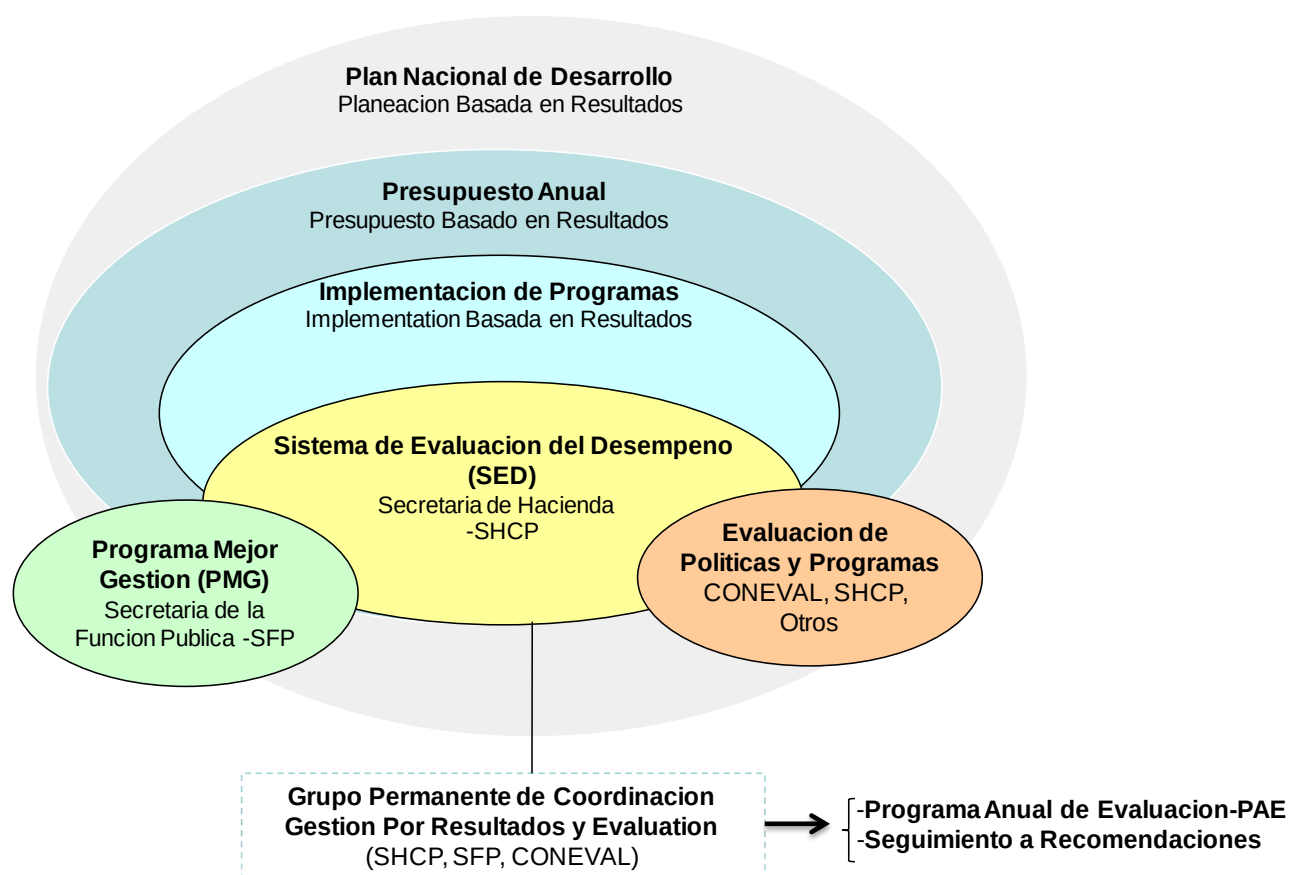
¹¹ DOF 2001 de 2004. La principal dependencia que implementó esta ley fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que a través de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación formó un equipo técnico para el desarrollo del sistema de MyE para el sector social a partir de 2001.

¹² DOF 30-03-2006.

¹³ En 1995, la llamada Reforma del Sistema Presupuestario, intentó introducir el presupuesto por programas y esbozó por primera vez el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED). La iniciativa fue implementada con poco éxito pero influenció el discurso presupuestal con elementos sobre la dirección estratégica y la transparencia del gasto público y contribuyó a una mayor claridad en los conceptos de la gestión del desempeño. Ver Cardozo 2006, p. 121.

¹⁴ Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (Oficina de Auditoría), DOF 30-3-07.

Figura 1: Sistema Federal de Gestión Basada en Resultados



2. CONEVAL Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

El proceso de transición hacia la democracia de finales de la década de 1990 generó importantes cambios en el ambiente político mexicano que contribuyeron al desarrollo de las instituciones de evaluación y de gestión basada en resultados en la administración federal. La creación del CONEVAL fue una respuesta a dichos cambios, tanto desde el punto de vista político como administrativo.

A nivel político, el fin del régimen de partido único del PRI (Institutional Revolutionary Party) impulsó al Congreso a buscar nuevas formas de control sobre el poder ejecutivo con el fin de garantizar una mayor rendición de cuentas sobre el gasto, especialmente el gasto social. En esa medida, un importante factor de impulso fue la desconfianza de la naciente oposición en cabeza del PRI y otros partidos sobre el eventual uso político que la nueva administración le podría dar a la información oficial de resultados (por ejemplo, la medición de la pobreza o la selección de beneficiarios de los programas sociales).

A nivel administrativo, México tenía ya una larga historia de decisiones administrativas dirigidas a cancelar muchos buenos programas de gobierno con el simple argumento de que la nueva administración, al asumir funciones, deseaba implementar sus propios programas, pero sin contar con la evidencia suficiente sobre los beneficios o costos de

tales decisiones¹⁵. Por lo tanto, si el fortalecimiento de la función de evaluación fue visualizado como una oportunidad para fortalecer la rendición de cuentas y modernizar los procesos de toma de decisiones del gobierno la creación del CONEVAL pretendió ser una solución institucional dirigida a alinear los incentivos políticos y administrativos existentes y hacer sostenible dicho esfuerzo.

2.1 Objetivos

La Ley de Desarrollo Social de 2004 y los decretos reglamentarios que respaldan la creación del CONEVAL establecen como sus objetivos, los siguientes: (i) Normar, llevar a cabo y/o coordinar la evaluación de las políticas de desarrollo social a nivel nacional, así como los programas, los fondos y las acciones que ejecuten las dependencias públicas; y (ii) Establecer los lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza a nivel del gobierno nacional, estatal y municipal, garantizando la transparencia, la objetividad y el rigor técnico que requiere dicha actividad.

Esta particular combinación de objetivos convierte a la reducción de la pobreza en el principal indicador de desempeño de la política de desarrollo social; estableciendo por tanto que todas las intervenciones sociales deberán contribuir a ese resultado. Adicionalmente, al incorporarla dentro del ámbito de competencias del CONEVAL, la ley también establece que la medición de la pobreza debe ser asumida como una evaluación en sí misma, haciendo uso de análisis independientes y de metodologías técnicamente robustas y creíbles. El fundamento estratégico detrás de estos objetivos consistió en contribuir —mediante la producción y la utilización progresiva de información de MyE— a mejorar la eficiencia, la efectividad y la rendición de cuentas de las políticas de desarrollo social y de las estrategias de reducción de la pobreza.

2.2 Estructura Orgánica, Roles y Responsabilidades de las Agencias Involucradas

El CONEVAL es el eje del sistema de MyE del sector social de México. Debido a esto, en la actualidad funciona como una de las dependencias que lideran la implementación de la gestión basada en resultados a nivel de todo el sector público. El CONEVAL coordina las actividades de evaluación intersectoriales, establece normas y metodologías para la evaluación de los programas sociales, ofrece asistencia técnica a los ministerios y dependencias¹⁶ y realiza directamente o gestiona la realización de ciertas evaluaciones específicas. También coordina con diferentes organizaciones multilaterales de desarrollo la planificación y realización de trabajos de evaluación lo cual incluye asistencia técnica a entidades nacionales y gobiernos subnacionales para la implementación de sus sistemas de MyE, y capacitación en metodologías robustas para la evaluación de programas.

Asimismo, el CONEVAL prepara y consolida los informes de evaluación y difunde los hallazgos al Congreso, las dependencias del gobierno y la sociedad civil. Para llevar a cabo estas tareas, el CONEVAL cuenta con un equipo de 70 profesionales, incluyendo personal administrativo, y en 2008 contaba con un presupuesto anual de

¹⁵ Ver Levy, 2007.

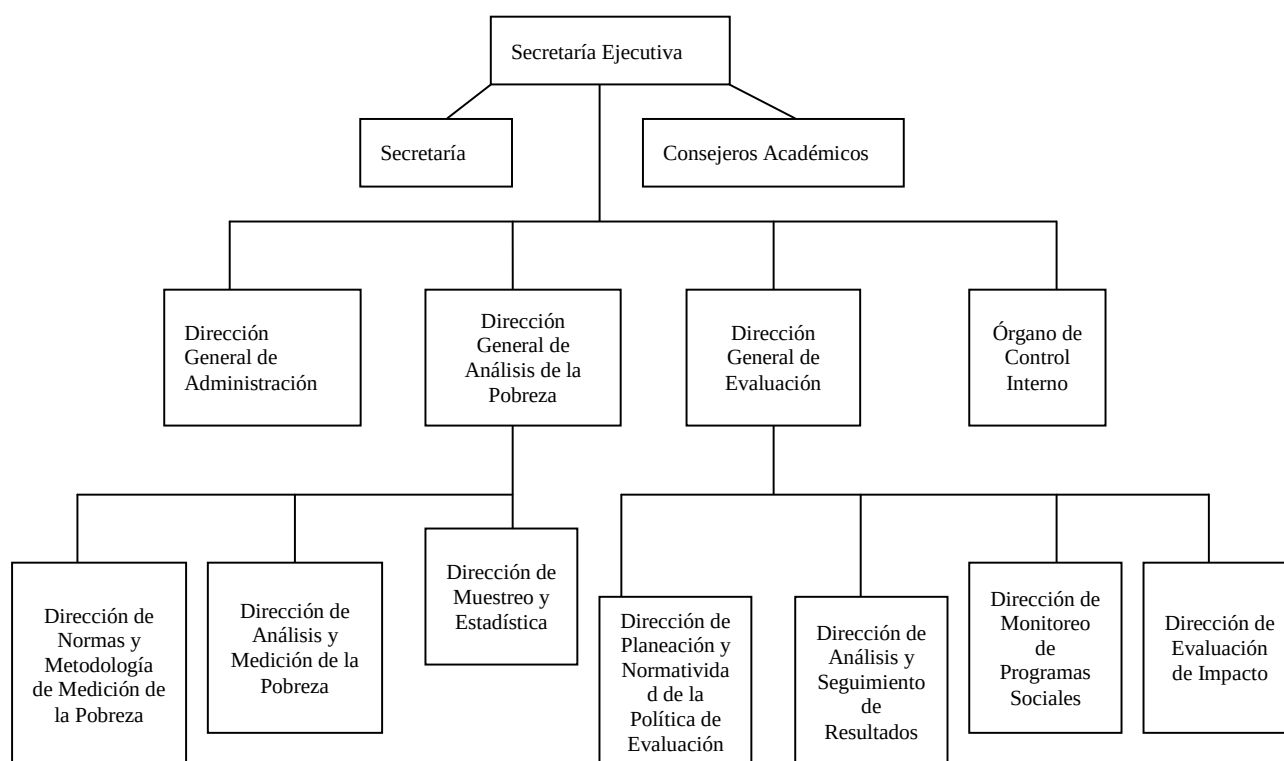
¹⁶ Se brinda asesoramiento periódicamente entre dependencias, incluyendo la Oficina del Presidente, el Ministerio de Vivienda y la Secretaría de la Función Pública, así como a diversas secretarías del sector social y de otros sectores.

aproximadamente 120 millones de pesos mexicanos (US\$9,2 millones)¹⁷. La estructura institucional se ilustra en la figura 2¹⁸.

Una característica que merece atención es la naturaleza mixta del CONEVAL como agencia del gobierno y como instancia relativamente independiente, con una estructura organizacional autónoma. A pesar de formar parte del poder ejecutivo y de que su director es designado por el gobierno federal, el CONEVAL es dirigido por un organismo colegiado independiente, compuesto por seis académicos. Estos seis miembros son elegidos democráticamente¹⁹ del universo de instituciones académicas certificadas del país y ejercen funciones por un período de cuatro años. Los consejeros participan en todas las decisiones del organismo, en la definición de los proyectos a evaluar y en la revisión de los resultados. También ejercen funciones de decisión sobre la dirección administrativa de la institución y desempeñan un papel central en la definición de las metodologías de evaluación, incluyendo la medición de la pobreza.

Una segunda característica es el énfasis particular del CONEVAL en el sector social pues fue concebido como una institución sectorial y está respaldado legalmente por un mandato sectorial, concretamente la Ley de Desarrollo Social.

Figura 2: Estructura orgánica de CONEVAL



Otro rasgo distintivo es la integración de las funciones de evaluación de los programas sociales y de medición de la pobreza bajo el ámbito de una Secretaría Ejecutiva (figura 2). En la mayoría de los países en desarrollo, estas dos actividades generalmente son

¹⁷ Sin embargo, se contratan consultores externos anualmente principalmente para llevar a cabo diferentes tipos de evaluaciones.

¹⁸ Oracle Customer Snapshot 2008.

¹⁹ Los miembros son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, un instrumento de coordinación para establecer las acciones e inversiones del gobierno con el fin de lograr los objetivos de la política de desarrollo social.

administradas por instituciones diferentes, a pesar de que comparten objetivos tales como la evaluación de los resultados del gobierno, y requisitos clave en sus funciones, como la independencia y la credibilidad de sus productos.

En desarrollo de su mandato el CONEVAL dedica una significativa cantidad de trabajo y personal a la estimación y el análisis de la pobreza y a consolidar la información su monitoreo y evaluación. De esta forma, teniendo en cuenta mejores prácticas internacionales, el CONEVAL no sólo monitorea las mediciones de ingresos, sino que adelanta estimaciones de la pobreza multidimensional.

Estas características institucionales y el particular mandato del CONEVAL presenta una serie de ventajas y desventajas²⁰. Las ventajas surgen del hecho que México ha constituido un valioso ente defensor, responsable del desarrollo de la evaluación. La experiencia y especialización de su personal, y la participación de académicos le han permitido al CONEVAL desarrollar metodologías y llevar a cabo y/o comisionar evaluaciones que son técnicamente confiables y creíbles para las partes interesadas, tanto internas como externas. Asimismo, el CONEVAL ha contribuido al uso de la información de las evaluaciones y, podría decirse, que su coordinación y soporte técnico han propiciado la reducción de los costos de realizar evaluaciones en las dependencias del sector social. De la misma forma, la integración de la medición de la pobreza con la evaluación de los programas sociales han brindado una ventaja adicional en cuanto que se ha incrementado la utilización y el uso compartido de las encuestas y de la información estadística para medir el desempeño de las intervenciones sociales.

Sin embargo, existen también algunas desventajas derivadas del modelo CONEVAL. Por un lado, su enfoque restringido al sector social impide al CONEVAL evaluar programas en áreas clave del gobierno (por ejemplo, infraestructura, industria, seguridad interna²¹) las cuales tienen, sin duda, efectos importantes en los resultados sociales. Por otro lado, las restricciones legales también impiden al CONEVAL jugar un papel de mayor liderazgo en el impulso y coordinación de la función de evaluación en todo el universo del sector público, incluyendo la provisión de asistencia técnica a organismos clave del gobierno. Sin instituciones especializadas para brindar apoyo técnico y supervisión al trabajo de evaluación en áreas del sector público que el CONEVAL no puede atender, la brecha de capacidades técnicas en evaluación entre el sector social y otras áreas de la administración pública ha venido creciendo.

Las relaciones del CONEVAL con los ministerios y agencias con frecuencia son difíciles, en particular cuando las evaluaciones identifican problemas de implementación y deficiencias en los programas. Sin embargo, la credibilidad y respaldo que ha logrado acumular gracias a su modelo institucional le han permitido adelantar sus labores de forma objetiva y hasta cierto punto independiente. No obstante lo anterior, un aspecto importante es que esta relativa independencia al tiempo que le da credibilidad, lo separa al CONEVAL de los procesos directos de toma de decisiones del gobierno lo que limita, a su vez, su capacidad de hacer exigible el uso de la información de las evaluaciones en las decisiones del gobierno (por ejemplo, en el presupuesto y la planificación), incluso en el sector social. A pesar de estas desventajas, el conocimiento técnico que proporciona el CONEVAL ha contribuido a mejorar calidad técnica de las evaluaciones en el sector

²⁰ Oficialmente, el CONEVAL inició sus operaciones en 2005, cuando se estableció su estructura corporativa en la carta orgánica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y su decreto (DOF 24-08-2005).

²¹ Excepto por los programas que involucran transferencias al nivel subnacional (Ramo 33), en los que el CONEVAL está evaluando actualmente programas relacionados con la infraestructura y la seguridad pública.

social y sus productos y asistencia son apreciados como valor agregado neto en la administración pública. Por lo demás, no existe en México otra entidad con la capacidad técnica y experiencia en evaluación con que cuenta el CONEVAL.

2.3 Principales Herramientas y Metodologías de MyE

Como responsable de coordinar la evaluación de los programas sociales y de la medición de la pobreza el CONEVAL ha desarrollado una serie de herramientas con las cuales ha buscado asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones. Dichas herramientas incluyen, principalmente, lineamientos generales de evaluación, marcos lógicos para la planificación y la evaluación de programas y una serie de metodologías de evaluación adaptadas a los diferentes fines de la evaluación del desempeño. Estos instrumentos han sido desarrollados y/o mejorados desde 2005 de acuerdo con los estándares internacionales mas aceptados, y también involucran un alto grado de innovación y adaptación “a la medida”, en respuesta a las necesidades específicas de México.

Al respecto, es importante destacar que a pesar de que el mandato del CONEVAL está circunscrito exclusivamente al el sector social, la mayoría de las herramientas que ha desarrollado han sido adoptadas por el gobierno federal para servir fines más amplios de MyE, tales como la gestión y el presupuesto basados en resultados.

2.3.1 Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales

El desarrollo de una “cultura” de evaluación que garantice la adecuada implementación y el uso de la evaluación en el gobierno es un esfuerzo complejo y de largo plazo. Con frecuencia, la resistencia de importantes sectores y grupos de funcionarios públicos interesados en mantener el *statu quo*, requiere una muy clara y exigible definición de los cambios que deben adoptar, y los pasos que deben seguir, todas las dependencias, lo mismo que la estandarización de los conceptos y la unificación del lenguaje de la gestión basada en resultados para el conjunto de la administración. Debido a lo anterior, la asimilación de las reformas de MyE a menudo conlleva a la adopción de reglamentaciones formales dirigidas a asegurar el uso sostenido de las prácticas y herramientas de evaluación a lo largo del tiempo.

El CONEVAL asumió el liderazgo en la preparación de un conjunto formal de lineamientos de política. Ninguna otra dependencia pública contaba en ese momento con la capacidad técnica y la credibilidad para formular tales lineamientos. Para la SHCP y la Oficina del Presidente los lineamientos planteaban la oportunidad de establecer vínculos formales y operativos mas claros entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario, tal como lo había establecido la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006.

En marzo de 2007, el CONEVAL, la SHPC y la SFP lanzaron en forma conjunta los Lineamientos generales para la evaluación de programas federales. Con estos se introdujeron criterios técnicos para normar la evaluación de los programas federales (por ejemplo, los mecanismos para garantizar la calidad y utilización), procedimientos estandarizados para mejorar la formulación de los indicadores de desempeño y los objetivos estratégicos de las dependencias, y se exigió el desarrollo de sistemas de MyE en todas las dependencias del gobierno federal.

La primera etapa de la implementación de los lineamientos se focalizó en el desarrollo de marcos lógicos (matrices de indicadores) y en los análisis de consistencia y resultados

para todos los programas federales con reglas de operación. La segunda etapa se focalizó en los planes de evaluaciones anuales, incluyendo el rango completo de metodologías de evaluación diseñadas e implementadas por el CONEVAL.

Algunos de los logros derivados del proceso de implementación de los lineamientos generales incluyen: la actual disponibilidad de procedimientos específicos para la definición de marcos lógicos en todos los programas presupuestarios; la adopción de un único lenguaje de MyE y gestión basada en resultados en el gobierno federal; la definición de metodologías de MyE estandarizadas; y el inicio de un proceso de aprendizaje basado en la aplicación práctica de instrumentos de MyE en todas las dependencias federales. En conjunto, los lineamientos integraron y mejoraron todos los mandatos anteriores, impulsaron la evaluación en el gobierno, contribuyeron a la consolidación de una base legal sólida, y modernizaron el sector público al adoptar estándares de MyE internacionalmente aceptados²².

2.3.2 La Matriz de Indicadores

La orientación hacia los resultados adoptada por la administración Mexicana produjo una creciente demanda de información de desempeño en diferentes niveles del gobierno. Una de las fuentes de dicha demanda ha sido la presión ejercida desde la Presidencia de la República para que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se convierta en un efectivo punto de referencia frente al cual alinear los planes sectoriales, sus programas y metas, y desde luego, medir sus resultados. Otra importante fuente de la demanda por información de resultados fue el giro de la SHCP hacia el presupuesto basado en resultados y la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño -SED. Fue justamente el giro de la SHCP hacia los resultados lo que reforzó la necesidad de mecanismos para mejorar la planificación de los programas y la medición de los resultados del presupuesto federal.

En respuesta a estas necesidades, el CONEVAL, la SHCP y la SFP impulsaron la adopción de la metodología internacional del marco lógico, hoy ampliamente conocida en México como la matriz de indicadores (MI). Esta matriz fue de hecho establecida y normada por los lineamientos generales de MyE.

La introducción de la matriz en todos los programas representó un importante desafío de implementación ya que implicó la revisión de todos los diseños de los programas y de su lógica interna y externa, lo mismo que la definición de indicadores de desempeño de buena calidad. Esto, por lo tanto, exigió el desarrollo de capacidades de planeación y evaluación en todos los programas y dependencias frente a lo cual, el CONEVAL, con el respaldo de la SHCP y la SFP, desarrolló un intenso programa de capacitación en la metodología del marco lógico cuya implementación fue también facilitada por instituciones internacionales y nacionales²³. Más de 1.620 funcionarios fueron capacitados en 65 talleres, y se establecieron MIs en 389 programas (cubriendo 70% del presupuesto federal)²⁴.

²² Las principales leyes que impulsaron la agenda de resultados son: (i) la Ley General de Desarrollo Social (DOF 20-01-2004), (ii) la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30 - 2006), (iii) la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 06-06-2006), y (iv) la Ley de Presupuesto Anual de 2006, 2007, y 2008.

²³ Principalmente, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e instituciones académicas locales.

²⁴ Burgos 2008.

El uso de MIs se centró inicialmente en programas con reglas de operación; es decir, en programas que otorgan subsidios. Sin embargo, debido a la elevada demanda, rápidamente se hizo evidente la necesidad de ampliar este objetivo y asegurar que todos los programas presupuestales de la federación, sin excepción, contaran con Matrices de Indicadores para 2010²⁵. El CONEVAL también se propuso impulsar talleres de capacitación con los gobiernos subnacionales, para comenzar a transferir los principios de la MI en el contexto de la gestión basada en resultados, según lo requerido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006.

La introducción de la MI como una de las principales herramientas del sistema trajo consigo múltiples beneficios a la administración federal, incluyendo: (i) un método operativo para facilitar la transición de una gestión tradicional (basada en insumos y actividades) a una gestión enfocada en el desempeño (basada en *productos, resultados e impactos*); (ii) un marco unificado de planeación y evaluación de los programas para estandarizar la medición de sus resultados; y (iii) mayor consistencia y mejor calidad en el diseño de los programas²⁶. En México, al igual que en muchos países, a medida que los gobiernos han venido creando y modificando programas, el fundamento original de muchos de ellos se había visto debilitado con el transcurso del tiempo, y lo mismo podría decirse de su alineación con los planes nacionales y sectoriales. Por lo tanto, es de esperar que el impacto de la introducción de la MIs y los consiguientes cambios serán significativos²⁷.

No obstante lo anterior, aún es necesario estandarizar la calidad y el contenido de las MIs, lo mismo que desarrollar mecanismos para asegurar su revisión periódica. El análisis de una muestra no aleatoria de matrices mostró que la calidad aún es heterogénea entre los sectores. En algunos casos las matrices presentan estándares muy elevados en términos de la definición técnica de sus supuestos, metas, e indicadores, o en la identificación de los recursos e información financiera, mientras que en otros, estas son poco claras en estos aspectos y presentan deficiencias en la secuencia lógica de los *insumos*, actividades, productos y resultados.

La validación interna de las matrices de indicadores por parte de los Ministros o de los funcionarios con responsabilidad última por los resultados las dependencias y sectores es también un aspecto pendiente. Sin dicha aprobación política, los procesos y compromisos aun se efectúan mayormente a un nivel intermedio y no avanzan más allá de los funcionarios técnicos del gobierno. De otra parte, también se necesitará mayor capacitación y orientación adicional a nivel nacional y sectorial para ayudar a cambiar la percepción que actualmente existe en una proporción importante de dependencias y funcionarios en cuanto a que las MIs no son más que un requisito administrativo, esta vez del CONEVAL, la SHCP o la SFP, en lugar de una herramienta de gestión dirigida a beneficiar a las dependencias propiamente dichas.

²⁵ Perez-Jacome 2008.

²⁶ La revisión de la lógica interna del programa fue complementada significativamente por la evaluación de la consistencia y resultados en 2007, que también presentaba muchos de estos problemas.

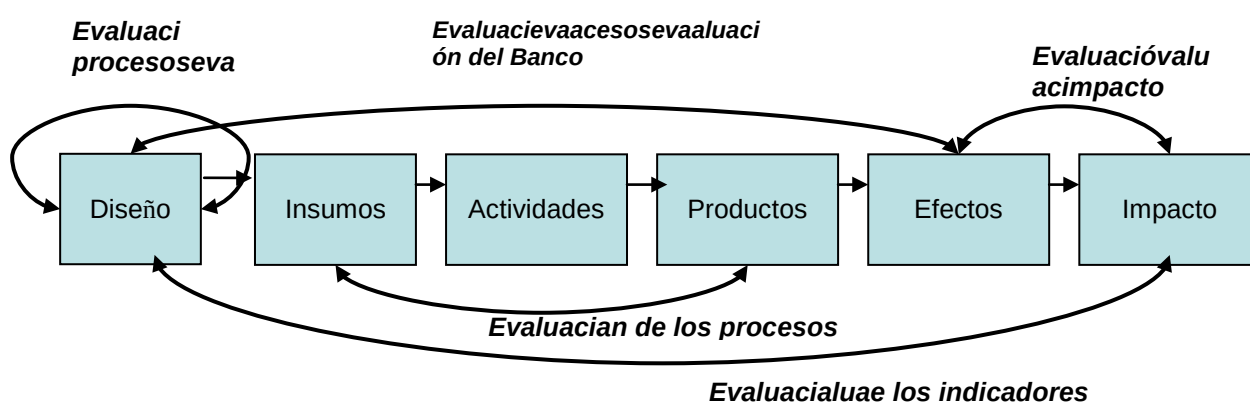
²⁷ Por ejemplo, una evaluación del Banco Mundial por el período 2001–07 demostró que los programas calificados con mejores marcos lógicos fueron satisfactorios en 90% de los casos, mientras que los programas con marcos lógicos de calidad media o baja resultaron satisfactorios en sólo 50% de los casos, lo cual sugiere que los mejores marcos de resultados, tales como la matriz de indicadores, pueden estar asociados a un mejor diseño, implementación, MyE y supervisión del programa. Ver “*The Role of M&E in the Results Agenda and IEG Database*” en www.worldbank.org/ieg.

2.3.3 Metodologías de Evaluación de Programas

Uno de los principales desafíos en el proceso de institucionalización de un sistema de M&E en el gobierno es el desarrollo de metodologías estandarizadas y técnicamente sólidas. Debido a esto, uno de los primeros pasos dados por CONEVAL consistió en diseñar un “menú de evaluaciones” dirigido a especificar de resultados satisfacer las necesidades específicas de información de resultados de diferentes usuarios dentro y fuera del gobierno.

El menú incluyó una combinación de técnicas de evaluación diseñadas o adaptadas para cubrir los distintos niveles de la cadena de implementación de los programas del gobierno. La lógica implícita del enfoque metodológico adoptado y el alcance de cada método se presenta en la figura 3.

Figure 3: Principales métodos de evaluación del CONEVAL



Las metodologías cubren aspectos relacionados con la calidad del diseño, los indicadores, los procesos, la planificación estratégica y el impacto de los programas. La contribución de cada una de estas metodologías a la producción de información del desempeño en el gobierno se describe a continuación:

Evaluación de Diseño. Se realiza a programas que se encuentran en su primer año de implementación y examina en que medida el programa hace un aporte relevante a la solución de un problema específico y si los objetivos del programa se encuentran alineados con los objetivos de su sector o entidad. Esta evaluación sólo utiliza información secundaria y no requiere procesos de recolección de datos. Igualmente, es obligatoria para todos los programas nuevos y está destinada a informar a la gerencia del programa, los funcionarios encargados del presupuesto y demás personal del ministerio. La metodología contempla la realización de un análisis *ex-ante* (previo a la implementación) por parte de los programas, aunque este aspecto aún no se encuentra en operación. Se espera que esta evaluación ayude a identificar potenciales problemas o fallas en la formulación de los programas, contribuyendo a mejorar la efectividad de las intervenciones. También se busca que esta evaluación aclare de qué manera un programa nuevo agregara contenido a las políticas existentes, reduciendo así la duplicidad de esfuerzos.

Evaluación de Procesos. Determina la eficiencia y la eficacia de los mecanismos de operativos de un programa durante su implementación y ofrece recomendaciones con respecto a aspectos susceptibles de mejora antes de que finalice el programa. Permite a los gerentes identificar cuellos de botella en los mecanismos de entrega o prestación de

servicios de las intervenciones, así como impulsar mejoras en la operación de los programas que permitan incrementar sus efectos favorables sobre la población destinataria. Como tal, esta metodología busca explicar los factores determinantes del desempeño de los programas. La evaluación de procesos se implementa caso por caso para ser utilizada por la gerencia del programa, funcionarios de presupuesto y demás personal de los sectores y agencias relacionados con el programa.

Evaluación de Consistencia y Resultados. Es una evaluación rápida diseñada para obtener una perspectiva general y comparativa sobre los siguientes aspectos de los programas: diseño, planificación estratégica, cobertura, mecanismos de focalización, operación, percepción de los beneficiarios y resultados. Se utiliza para destacar fortalezas y debilidades específicas de los programas y para motivar a sus responsables a evaluar algunos de sus programas utilizando métodos más rigurosos. Este método de evaluación sólo utiliza información secundaria, no involucra procesos de recolección de datos originales, y está dirigido a un amplio rango de usuarios, que incluyen el Presidente y los ministros, los directores de las agencias, la gerencia del programa, las personas a cargo de labores de coordinación, y el público en general.

Evaluación de Indicadores. Este método está en proceso de desarrollo actualmente y comenzará como programa piloto en 2010. Busca medir la calidad de los indicadores, incluyendo las MIs, para establecer si son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados, lo mismo que si su información proviene de fuentes confiables. Su principal objetivo es asegurar que los programas cuenten con información de buena calidad para adelantar labores de monitoreo, evaluación, planeación y presupuestación bajo un enfoque de gestión basado en resultados. La evaluación de indicadores se implementará caso por caso y está destinada a la gerencia del programa y al personal de nivel intermedio de los ministerios y agencias.

Evaluación de impacto. Busca medir los cambios en las condiciones de bienestar de la población beneficiaria que son atribuibles a un programa específico. Este método de evaluación ofrece la evidencia técnicamente más sólida sobre si un programa está funcionando o no. Como tal, su principal objetivo es informar a los funcionarios de mayor rango en el gobierno sobre si se debería continuar un programa o no, o si necesitan modificaciones. Este tipo de evaluación se implementa caso por caso, se lleva a cabo generalmente en diversos puntos del programa junto con otros métodos y está destinada a niveles más ejecutivos del gobierno, aunque ofrece información útil a la gerencia del programa, los funcionarios del gobierno y al público en general.

Basado en las metodologías descritas, el CONEVAL logró expandir la práctica de evaluación para cubrir a todo el sector social.

Son múltiples los beneficios obtenidos a partir del uso estandarizado de metodologías de evaluación en México. En primer lugar, se ha creado una base de datos del desempeño con información comparable para todos los programas, lo que está permitiendo al CONEVAL analizar con mayor precisión la efectividad de políticas más amplias, e incluso de instituciones. En segundo lugar, el mayor volumen de información del desempeño disponible también está ampliando la “masa crítica” de conocimiento sobre los programas, aspecto que está siendo ampliamente favorecido por el acceso público a esta información. Una prueba de esto es que el CONEVAL ya comenzó a publicar información de manera agregada (por ministerio) en su sitio web, utilizando los

resultados de las evaluaciones de consistencia y resultados de 2007 realizadas a 106 programas²⁸.

En términos de estas metodologías, existen varios temas que requerirán más atención en el futuro. Uno de estos temas es que la coordinación de más de 100 evaluaciones anuales exigirá capacidades no sólo en el CONEVAL sino también en las unidades de evaluación responsables de los sectores y agencias. La carga técnica y operativa adicional que implica un volumen de evaluaciones de esa magnitud exigirá, a su vez, el desarrollo de herramientas apropiadas para manejar el creciente volumen de información, lo mismo que mecanismos adecuados para garantizar la calidad de dichas evaluaciones. Otro tema relacionado es como garantizar que las metodologías existentes se complementen de manera efectiva debido a que algunas de las metodologías actuales aparentemente muestran ligeras duplicidades²⁹.

Soluciones adecuadas para estos problemas serán necesarias, no sólo para asegurar la adopción de los métodos por parte de los programas, sino también para satisfacer las demandas de transparencia y rendición de cuentas provenientes de grupos tales como los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

El CONEVAL ha demostrado su compromiso con la exploración de formulas tendientes a mejorar las opciones de evaluación disponibles y proporcionar información útil para la toma de decisiones. Sin embargo, se debe tener cuidado de no incrementar excesivamente el numero de herramientas de evaluación con el fin de evitar un inmanejable volumen de evaluaciones y preservar su calidad. También es importante asegurar que la SHCP, la SFP, la Oficina del Presidente y los programas se involucren activamente en el proceso de selección de los programas a evaluar de forma que los métodos puedan satisfacer efectivamente sus requerimientos de información. Esto será particularmente importante en la evaluación de programas de sectores diferentes al social, a través del SED.

2.3.4 Programa Anual de Evaluación y Unidades Sectoriales de Evaluación

Con el fin de implementar su diversificado menú de evaluaciones, el CONEVAL propuso y logro que la SHCP y la SFP respaldaran el establecimiento de un Programa Anual de Evaluación (PAE). El PAE es preparado y publicado en forma conjunta todos los años por estas tres dependencias (CONEVAL, la SHCP y la SFP), en coordinación con los ministerios de línea y las dependencias responsables de los programas a evaluar.

El PAE fue una respuesta a la necesidad de planificar la actividad de evaluación, asegurar que los programas a ser evaluados se seleccionen estratégicamente, y que se evalúen utilizando métodos técnicamente validados. El PAE también sirve como un mecanismo para armonizar la oferta y la demanda de evaluación en el gobierno al tiempo que busca asegurar que los hallazgos logren influenciar los procesos de toma de decisiones. El esquema pretende lograr esto a través de la influencia que puedan ejercer la SHCP, la SFP y el CONEVAL desde multiples perspectivas sobre el programa.

El CONEVAL es el líder técnico en la elaboración del PAE y trabaja en estrecha colaboración con los ministerios de línea mientras que la SHCP y la SFP asumen papeles de consulta, decisión y soporte, principalmente. El PAE se publica a mediados del año

²⁸ Hernández 2007a.

²⁹ Este parece ser el caso, por ejemplo, de la evaluación de indicadores y la evaluación de consistencia y resultados.

calendario para que los ministerios de línea puedan planificar y presupuestar con anticipación las evaluaciones.

La evaluación de Consistencia y Resultados ha sido central para la elaboración del PAE puesto que sus hallazgos, en 2007, permitieron al CONEVAL construir la primera línea de base para informar las decisiones futuras sobre qué programas necesitan una evaluación más profunda. En ese sentido, el análisis de consistencia y de resultados proporciono un primer panorama general sobre áreas clave del desempeño que deberían ser objeto de evaluación en diferentes programas (ej: el diseño, la focalización o la operación) y que fueron importantes en la negociación de los PAEs para 2008 y 2009 con los sectores y dependencias.

Unidades administrativas encargadas de la función de evaluación dentro de los ministerios fueron introducidas en 2007. La responsabilidad principal de estas unidades es la coordinación, la contratación y la supervisión de las evaluaciones con el fin de asegurar que el trabajo de evaluación se lleve a cabo en forma adecuada y con los recursos humanos y financieros necesarios. Aunque algunos ministerios como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación ya poseían dichas unidades, en la mayoría de ministerios no se contaban con tales unidades y tuvieron que ser establecidas.

Antes de establecer las Unidades de Evaluación, las gerencias del programa eran directamente responsables de coordinar sus evaluaciones anuales. Sin embargo, las gerencias de los programas generalmente estaban sobrecargadas con tareas de implementación y carecían de la capacidad técnica y del tiempo necesario para coordinar el trabajo de evaluación. Adicionalmente, existían problemas de “conflicto de interés” ya que los gerentes de programa eran simultáneamente implementadores y responsables de elegir a sus evaluadores externos. En la actualidad, las Unidades de Evaluación son la contraparte principal del CONEVAL, la SHCP y la SFP en la definición y ejecución del PAE.

Un aspecto del PAE a destacar es la estandarización de los Términos de Referencia (TR) de las evaluaciones tanto en aspectos de procedimientos como de contenido, aspecto en el cual el CONEVAL desempeña un papel central. Los TR estándar ofrecen una guía técnica detallada para los evaluadores y los funcionarios del gobierno sobre qué preguntas deben responder las evaluaciones y de qué forma deben hacerlo. Igualmente, establecen detalles sobre las responsabilidades, los plazos y los productos mínimos a ser entregados por los evaluadores. Los TR son preparados por el CONEVAL en coordinación con los programas, y luego son distribuidos a las dependencias.

Con anterioridad a la existencia de este mecanismo de preparación técnica de los TR bajo el liderazgo de CONEVAL, se solicitaba a los ministerios y programas que contrataran y supervisarán a los evaluadores pero no se contaba con criterios estándar. La estandarización de TR por tanto contribuyó a reducir la heterogeneidad en la calidad de las evaluaciones en la administración pública³⁰. Al igual que otras herramientas, los TR estandarizados también reforzaron el establecimiento de un lenguaje común de gestión basada en resultados en toda la administración al tiempo que mejoraron la transparencia en la realización de las evaluaciones, ya que sus informes finales comenzaron a ser publicados en el sitio web del CONEVAL.

³⁰ Las entrevistas realizadas en 2008 mostraron que la introducción de TRs fue considerada extremadamente positiva tanto por el personal de los ministerios de ejecución que trabajaban con evaluaciones como por los evaluadores externos contratados para realizar las evaluaciones.

2.3.5 Métodos de Evaluación de la Reducción de la Pobreza

Hasta hace poco tiempo, México no tenía una definición oficial sobre la medición de la pobreza. Esta situación no es inusual en los gobiernos de diferentes países, aunque unos pocos, particularmente India y Estados Unidos, tienen ya una larga tradición en el uso de una línea de pobreza oficial. Debido a que la definición de la pobreza es al mismo tiempo un producto de análisis técnicos y de los procesos políticos, contar con una posición oficial es un activo importante ya que esta ayuda a enfocar el debate no solo en el número de personas pobres sino en las cuestiones más relevantes como sus causas, principales tendencias y las decisiones de política que se requiere adoptar.

En 2000, el gobierno de México convocó a un comité de expertos para definir una posición oficial sobre cómo medir la pobreza: el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). Este Comité está compuesto por un grupo multidisciplinario de académicos y por observadores del gobierno.

El CONEVAL adoptó las recomendaciones del CTMP cuyo trabajo involucro una extensiva revisión de la literatura y experiencia internacional sobre la medición de la pobreza, y fue considerado de alta calidad. Uno de los aportes más importantes del CTMP fue que le otorgo credibilidad y transparencia al proceso de medición de la pobreza que hoy lleva a cabo el CONEVAL.

De acuerdo con lo anterior, el CONEVAL obtuvo un mandato directo para medir la pobreza, tal como lo establece la Ley de Desarrollo Social, en el entendido que obtener resultados en la reducción de la pobreza comenzó a ser considerado como el principal fin de la política y los programas sociales. De la misma forma, al reconocer la naturaleza multidimensional y compleja de la pobreza el CONEVAL introdujo una serie de indicadores para evaluar su estructura y tendencias de manera sistemática.

Para medir la pobreza por ingresos, el CONEVAL utiliza como indicador de bienestar de los hogares el ingreso per cápita. Existen tres líneas de pobreza conocidas. La primera es la línea de pobreza alimentaria, que consiste en una estimación de los ingresos requeridos para adquirir una canasta de alimentos para satisfacer los requisitos nutricionales mínimos. La segunda es la línea de pobreza de capacidades, que mide los gastos familiares por encima de la línea alimentaria. La tercera es la línea de activos o de patrimonio, que mide el nivel de pobreza con base en los alimentos más otros activos básicos. Esta tercera línea de pobreza se ubica por encima de las dos líneas anteriores.

El CONEVAL ha venido avanzando en una metodología para medir la pobreza multidimensional, lo cual ha exigido la realización de amplias consultas con académicos y expertos sectoriales para establecer qué indicadores de bienestar deben incluirse en la medición, así como otros temas técnicos específicos.

Debido a su capacidad y amplia especialización técnica el CONEVAL ha ganado credibilidad y confianza en la medición de la pobreza en México. Esto se debe también a su organización y al carácter transparente del proceso para la definición de las metodologías de estimación de la pobreza y la difusión de sus resultados. El CONEVAL ha utilizado un enfoque similar en la evaluación de los programas y políticas sociales y al mismo tiempo ha retroalimentado la definición de sus mecanismos para la medición de la pobreza con base en su experiencia de evaluación de programas. En ambos casos el intercambio mutuo de experiencias y conocimiento ha contribuido a enriquecer la

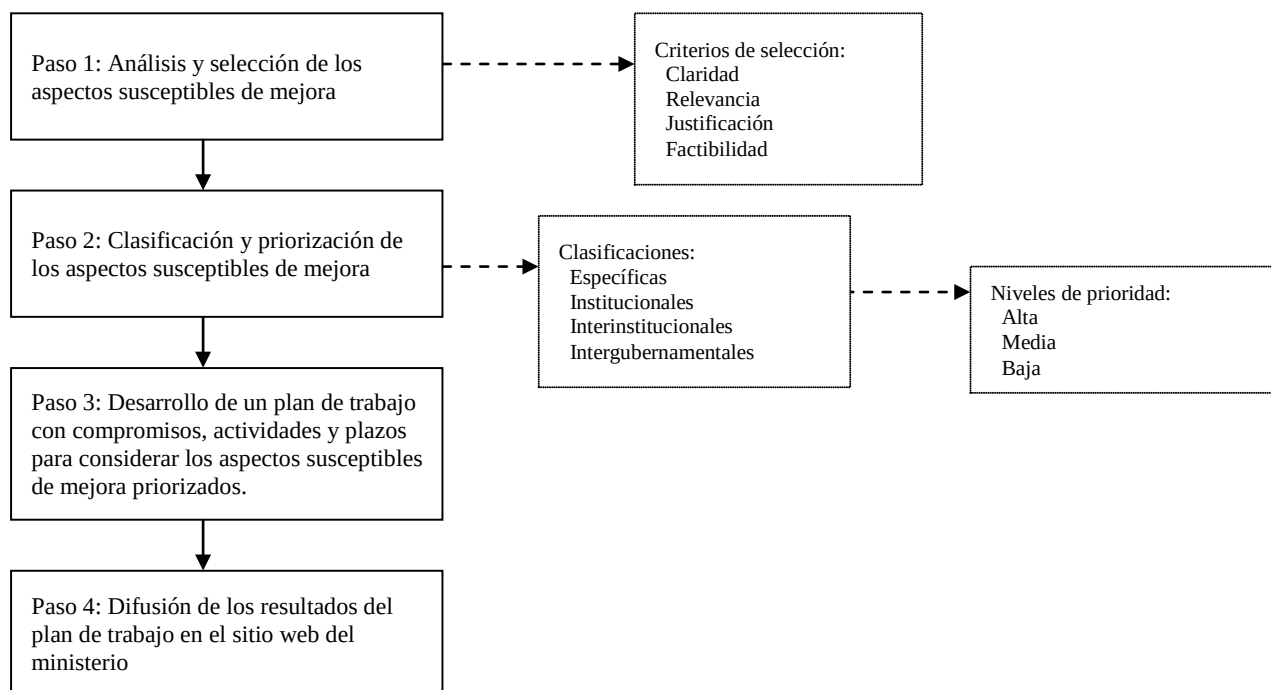
definición de las preguntas que deben responder las evaluaciones, la identificación y refinamiento de los instrumentos para responder dichas preguntas, y finalmente la aplicación de las metodologías de evaluación y su disseminación. No cabe duda que el proceso transparente y técnico a través del cual el CONEVAL realiza las evaluaciones de reducción de la pobreza y de los programas sociales le ha permitido posicionarse dentro del gobierno Federal como una institución confiable.

2.4 Utilización de la Información del Desempeño Generada por el CONEVAL

La transparencia y la rendición de cuentas son, sin duda, los principales factores que ha impulsado la introducción de un enfoque de gestión basado en resultados en México. El Congreso ha sido el principal receptor de informes de evaluación desde 1999 y también los ministerios, en particular la SHCP y la SFP, al igual que los programas mismos, han recibido un creciente número de informes de evaluación. Más recientemente, la ciudadanía y la sociedad civil organizada también ha obtenido mayor acceso a los resultados de las evaluaciones. Este aspecto contrasta con el período 2000–2006 en el que se realizaron más de 500 evaluaciones externas pero en que se utilizó efectivamente muy poca de dicha información. De hecho, e en ese momento existía un bajo nivel de conciencia acerca del rol que podría desempeñar la evaluación en mejorar los programas del gobierno.

Previo a 2006 la actividad de evaluación carecía de incentivos y tampoco se contaba con arreglos institucionales que garantizaran el uso de los hallazgos. En esa medida, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de 2007 fueron una respuesta específica al bajo uso de los hallazgos de las evaluaciones. Uno de los propósitos de los lineamientos fue justamente el de garantizar que se difundieran los resultados clave de las evaluaciones y que llegaran efectivamente a manos de los responsables de la tomar de decisiones en el gobierno. Un mecanismo de seguimiento, para priorizar e impulsar el uso de las recomendaciones de las evaluaciones externas fue emitido en octubre de 2008—los Lineamientos para la Utilización de los Resultados de las Evaluaciones. Estos lineamientos identificaron los actores e instrumentos relevantes y establecieron un proceso de seguimiento en cuatro pasos (figura 4).

Figura 4. Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora



Fuente: Oficio N° 301-A-1981. Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales, México D.F., 14 de octubre de 2008

Una vez que la evaluación es revisada y aceptada por el programa o dependencia, se seleccionan los aspectos susceptibles de mejora en términos de su relevancia y factibilidad de implementación. Posteriormente, las recomendaciones se clasifican según el tipo de actor involucrado en la solución, dependiendo de su ámbito de influencia (por ejemplo, nivel de programa, institucional, interinstitucional) y seguidamente se priorizan en términos de importancia: alta, media o baja. Con base en estos pasos, se solicita a los programas elaborar un plan de implementación a dos niveles (programa e institución) el cual debe describir las actividades y los plazos para la introducción de las recomendaciones en ambos niveles. La disseminación de los planes de implementación de las recomendaciones en el sitio web de cada ministerio es solicitada y las unidades de evaluación de cada ministerio son responsables de ese proceso³¹.

Un mayor uso de los hallazgos de las evaluaciones también ha sido impulsado por la SHCP a través de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados. Actualmente, se exige a las dependencias que presenten indicadores de desempeño de sus programas presupuestario lo mismo que sus informes de evaluación a la Oficina Federal de Presupuesto. La SHCP creó, y actualmente se encuentra implementando una Unidad de Evaluación del Desempeño la cual está a cargo de informar el proceso presupuestario en forma permanente con base en la información proveniente de las evaluaciones. Se prevé que progresivamente esta unidad será uno de los usuarios más importantes de la información de desempeño a nivel federal.

El desarrollo de actividades de evaluación, aunque en forma lenta, también ha fortalecido progresivamente la planeación de los programas e, igualmente, le ha otorgado un rol más activo a las unidades de evaluación dentro de los ministerios las cuales también se han convertido en importantes usuarios de la información de evaluación. De la misma forma,

³¹ Oficio N° 301-A-1981, Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales, México D.F., 14 de octubre de 2008

al tiempo que el Congreso y los organismos de control han comenzado a establecer una relación más fluida con las dependencias ejecutivas a cargo de la evaluación, también han comenzado a incrementar el uso de la información de desempeño.

Un caso que ilustra esta relación es el de la Auditoría Superior de la Federación, organismo que respalda al Congreso en el control del ejecutivo. Esta entidad recibió talleres de capacitación organizados por el CONEVAL sobre temas tales como las MIs, la elaboración de indicadores de desempeño y los beneficios de utilizar estas herramientas para fines de control presupuestario. De hecho, este organismo de auditoría se encarga actualmente de revisar los indicadores de desempeño de todos los programas y emite un informe oficial sobre su consistencia, incluyendo recomendaciones vinculantes para los programas.

Así mismo, el proceso presupuestario de 2009 también ofrece evidencia de la tendencia hacia una mayor utilización de los hallazgos de las evaluaciones. La SHCP y la Oficina del Presidente solicitaron información de evaluaciones directamente al CONEVAL, con el fin de informar la toma de decisiones sobre la priorización de recursos presupuestales entre programas. El CONEVAL presentó un informe sobre los 106 programas evaluados con la metodología de consistencia y resultados, y la SHCP utilizó dichas evaluaciones como información adicional para informar el proceso de preparación del presupuesto de 2009³². Un aspecto a destacar es que esta información logró influenciar algunos cambios en los programas requeridos por la SHCP. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Grado de utilización de las evaluaciones

PROGRAMA	HALLAZGOS DE LAS EVALUACIONES	PRESUPUESTO DE 2009
1. Modelo comunitario para la educación de población vulnerable	- Necesidad de mejorar la planeación del programa	Los programas se fusionaron en una única intervención llamada “Educación inicial y básica para población rural indígena”
2. Modelo comunitario para la educación inicial y básica de poblaciones indígenas y migratorias	- Duplicación de esfuerzos, se sugiere un diseño único y unificado, y una matriz de indicadores	
3. Programa de soporte de capacitación	Perspectiva limitada de generación de competencias de trabajo	Reemplazado por el nuevo programa de soporte a la productividad
4. Uso eficiente de agua y energía	- Focalización en la misma población con componentes similares	Integración en un nuevo y único “Programa para la Modernización y Mejora Técnica de las Unidades de Irrigación”
5. Plena utilización de infraestructura hídrica y agrícola	- La fusión simplificaría la estructura administrativa y beneficiaría el monitoreo	

Fuente: SHCP, Subsecretaría de Gastos, Director Adjunto de la Oficina de Política y Control Presupuestario. Burgos 2008.

³² Se puede obtener la información en www.coneval.gob.mx.

De acuerdo con la SHCP, las evaluaciones existentes y las MIs implementadas por las dependencias federales permitieron mejorar la alineación entre los objetivos de los programas y los objetivos nacionales en el presupuesto de 2009. Por primera vez, las asignaciones presupuestarias fueron vinculadas con los indicadores y metas de los programas³³.

También es importante mencionar que además de un mayor uso por parte de las dependencias del gobierno, los medios nacionales de comunicación utilizan periódicamente los resultados de las evaluaciones de programas que publica el CONEVAL en sus sitios web. Igualmente existe evidencia reciente de que organizaciones de la sociedad civil han comenzado a utilizar los resultados con el propósito de ejercer control social sobre el gobierno³⁴.

3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO -SED

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enmendada en 2007, actualizó el marco presupuestario mexicano y sentó las bases para orientar el gasto federal hacia un enfoque de presupuesto basado en resultados. Con este propósito, la Ley creó el Sistema de Evaluación del Desempeño -SED, el cual de alguna forma vino a integrar todos los esfuerzos de evaluación anteriores en un Sistema de MyE nacional.

Es importante destacar la evolución progresiva del SED, ya que este fue propuesto por primera vez en 1995 como parte de una serie de reformas al sistema presupuestario. En ese sentido, los esfuerzos realizados en su implementación solo se materializaron después de más de una década, en 2008, cuando el SED comenzó a operar formalmente. Aunque no es fácil determinar todos los factores que favorecieron su evolución, se destaca que el establecimiento del modelo de MyE del CONEVAL en el sector social, el avance logrado en la implementación de MIs en todos los programas, y la existencia de un conjunto de métodos de evaluación robustos aplicados a más de 130 programas por año, crearon en conjunto una base sólida desde la cual el sistema pudo efectivamente materializarse.

El SED es operado por la SHCP, la SFP y el CONEVAL y cuenta con dos pilares. El primero es el monitoreo de los programas financiados por el presupuesto federal, el cual se realiza utilizando la base de información de las MIs. Esta actividad se lleva a cabo durante la implementación de los programas y está orientada a advertir a los funcionarios de presupuesto acerca de posibles retrasos y obstáculos en la ejecución y el logro de sus metas. El segundo pilar es el de evaluación de resultados de los programas federales (definidos dentro del PAE) el cual, a su vez, posee dos subcomponentes. Por un lado, la evaluación de resultados de los programas federales (incluyendo la de los programas sociales a cargo del CONEVAL), y la evaluación de procesos y la calidad de los servicios públicos, realizada bajo el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a cargo de la SFP³⁵.

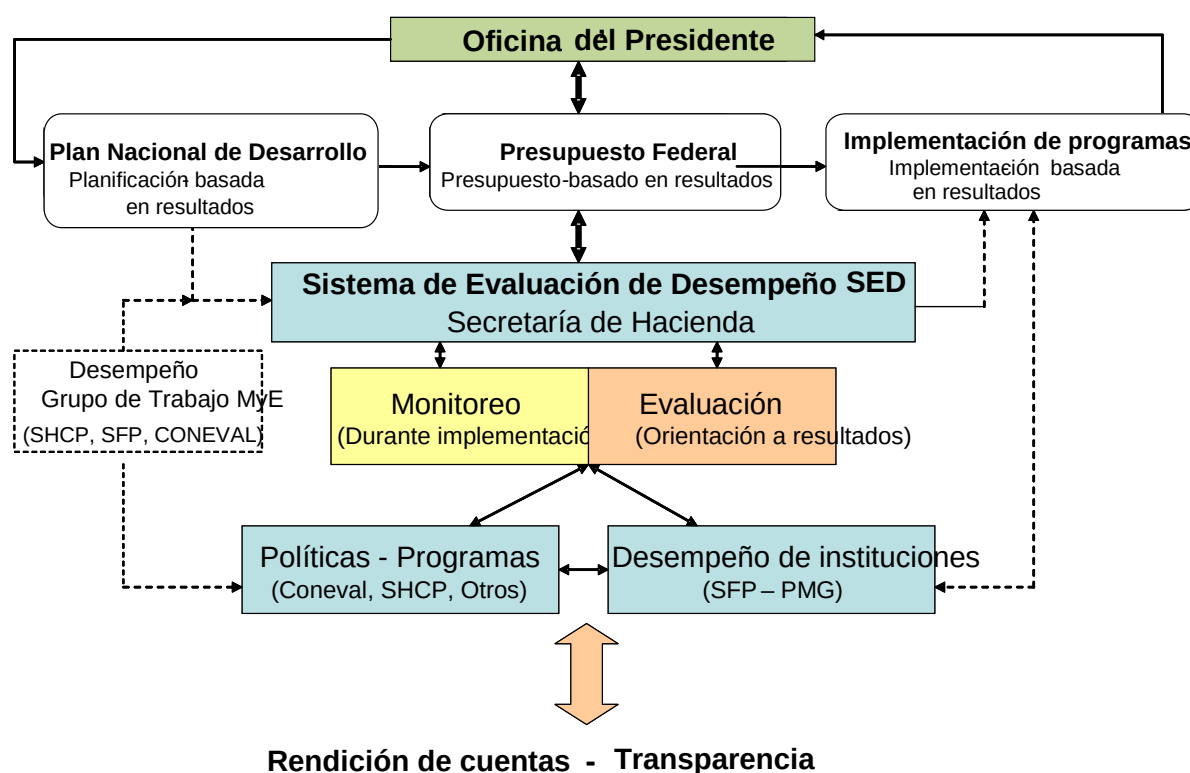
³³ Burgos 2008.

³⁴ Tal es caso de Gestión Social y Cooperación (GESOC), una organización civil cuyo objetivo consiste en llevar a cabo investigaciones, monitoreo y evaluación para incrementar la rendición de cuentas de los programas públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Ver www.gesoc.org.mx.

³⁵ La Secretaría de la Función Pública tiene tres responsabilidades principales de MyE en México: (i) desarrollar y gestionar sistemas para monitorear el desempeño del personal y el desempeño gerencial en la administración de los programas presupuestarios del gobierno, (ii) eliminar los obstáculos sistémicos para una

Las tres dependencias poseen funciones y responsabilidades operativas específicas con respecto al SED. Con base en su experiencia y capacidades, el CONEVAL brinda asistencia técnica en el área de monitoreo y evaluación y, obviamente, coordina la evaluación de todos los programas sociales. La SHCP garantiza el cumplimiento de estándares de gestión dentro de las dependencias a través de métodos de certificación. Finalmente, la SHCP dirige el proceso de presupuestación basada en resultados y se asegura de que la información generada por todas las dependencias se canalice hacia el proceso de toma de decisiones presupuestarias. Las tres dependencias también definen conjuntamente los parámetros y lineamientos para la realización de evaluaciones, el seguimiento a la implementación de recomendaciones (figura 5).

Figura 5: El SED y la coordinación institucional



Utilizando la metodología del marco lógico (es decir, las MIs), el SED, promueve la alineación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los programas del sector y el presupuesto³⁶ (ver figura 5).

Con el fin de informar el presupuesto, el SED genera continuamente información de MyE sobre el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas federales. Con dicha información, provista por las MIs y el PAE, se espera que los funcionarios de presupuesto puedan advertir sobre posibles obstáculos afectando el cumplimiento de las metas y, de ese modo, proponer acciones correctivas.

mejor gestión del desempeño, y (iii) ofrecer certificaciones independientes de calidad sobre los indicadores de desempeño seleccionados por la SHCP para monitorear el desempeño de los programas presupuestario.

³⁶ El poder legislativo y el ejecutivo, así como los gobiernos subnacionales, evalúan su desempeño en base a sus propios estándares, aunque también deberían cumplir con los requerimientos del presupuesto federal y de la responsabilidad hacendaria con respecto a la evaluación.

Para garantizar la coordinación institucional en la implementación de actividades de gestión basada en resultados, el SED creó un Grupo de Trabajo de Gestión y Evaluación Basada en Resultados que involucra a las tres dependencias operativas. Este grupo trabajó conjuntamente de manera efectiva en la elaboración de las reglamentaciones existentes (por ejemplo, los Lineamientos Generales para la Evaluación, el PAE, entre otras) y en la realización de tareas interdisciplinarias relevantes, tales como eventos de difusión, capacitación, seminarios, entre otros.

Con respecto a la elaboración a la preparación del presupuesto, la SHCP, en coordinación con los ministerios de línea, decide las prioridades en materia de gastos y de asignación de recursos. Con base en la información de MyE del SED y los resultados obtenidos por las dependencias el año anterior, entre otros factores, la SHCP puede proponer mejoras a los programas, políticas o instituciones. La asignación de recursos puede aumentar dependiendo del desempeño y de la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones. Asimismo, los programas pueden sufrir reducciones potenciales o su eliminación total, en respuesta a la evidencia de MyE recabada y las prioridades del gobierno.

Una vez que el presupuesto es aprobado por el Congreso y comienza el ejercicio fiscal, la SHCP monitorea la ejecución diaria del presupuesto (es decir, la forma en que los ministerios y agencias gastan). Sin embargo, a través del SED, la SHCP también monitorea el logro de los objetivos y las metas de desempeño (es decir, el grado en el que las dependencias logran los resultados establecidos en sus programas).

Implementar un sistema de MyE integral ha tomado por lo menos 10 años en México, y ha exigido, a su vez, una enorme cantidad de trabajo y el esfuerzo de múltiples dependencias del gobierno. Lograr la institucionalización plena del SED es todavía una tarea pendiente, pero existe, sin duda, una base sólida para su desarrollo. Las evaluaciones de desempeño de los programas que lleva a cabo el CONEVAL están siendo utilizadas por la Secretaría de Hacienda para la preparación y negociación del presupuesto, y el SED tiene el potencial para convertirse en una robusta fuente de información sistemática sobre el desempeño de los programas y la calidad del gasto público.

4. EL SISTEMA DE MyE DE MÉXICO: FORTALEZAS Y PRINCIPALES DESAFÍOS

México ha sido pionero en América Latina en el desarrollo de evaluaciones de impacto de los programas sociales haciendo uso de los principales avances científicos disponibles, tal como lo demuestran las evaluaciones de Progresos/Oportunidades. El país también ha logrado avances significativos en cuanto a una más eficiente gestión de las instituciones y programas públicos. Los gobiernos de la última década han comenzado a alejarse de las formas de gestión más tradicionales, y en lugar de focalizarse únicamente en el monitoreo de *insumos*, se observa una fuerte tendencia hacia una mayor concentración en los resultados e impactos de la gestión.

En buena medida este avance ha sido posible gracias a las reformas de MyE y de presupuesto basado en resultados llevadas a cabo a partir de 2005. Sin embargo, la consolidación de estos esfuerzos solo comenzó en 2007, cuando el SED logró integrar los anteriormente bien orientados, pero todavía dispersos o aislados ejercicios de MyE

existentes. Entre todos los aspectos, la integración del CONEVAL al SED constituyó uno de los más importantes avances ya que este trajo al Sistema una función de evaluación altamente institucionalizada y con altos estándares técnicos lo que a su vez, aportó independencia, credibilidad y capacidades técnicas al SED. En una perspectiva más amplia, el CONEVAL también allanó el camino para la generalización de metodologías de evaluación en la administración federal y, así mismo, influyó en la introducción de reformas de gestión basadas en resultados en un nivel más amplio. Su papel como líder y promotor principal de la actividad de evaluación no ha tenido antecedentes y su capacidad para ejecutar más de 100 evaluaciones por año es notable. De hecho, debido a algunos de estos factores, el modelo del CONEVAL se ha convertido en parámetro para otros países en proceso de implementación de reformas de MyE.

En conjunto, México ha sentado bases institucionales sólidas para su sistema de MyE: la legislación existente ha proporcionado un marco moderno de gestión en la administración pública que está permitiendo hacer operativos los parámetros del sistema, hay una progresiva asimilación de las prácticas, herramientas y conceptos de la gestión basada en resultados, y se observa una creciente utilización de los hallazgos derivados de las evaluaciones. Un aspecto igualmente importante ya que aumenta la sostenibilidad del SED en el largo plazo es que la implementación está jalada fundamentalmente por las instituciones del gobierno y como parte de una estrategia nacional, y no por las agencias de desarrollo si bien estas han jugado un papel fundamental. Sin embargo, lograr la institucionalización completa de la evaluación y la gestión basada en resultados en México aún presenta una serie de desafíos. Algunos de esos retos se analizan a continuación.

4.1 Gestión del Cambio

En un período relativamente corto—básicamente entre 2005 y 2009—México experimentó cambios fundamentales en la gestión pública. La lista de reformas institucionales, nuevas prácticas, instrumentos y nuevos roles para las dependencias involucradas en el ámbito de las políticas públicas es extensa (ver anexo 2). Estos cambios no fueron adoptados de un día para otro, ni mucho menos de forma fácil. De hecho, al igual que en otros países, la experiencia indica que buena parte de estos cambios generó confusión e incluso frustración en algunas entidades³⁷. En particular, el aumento en la carga de trabajo de algunos funcionarios públicos, junto a una lenta percepción de los beneficios—debido al carácter de largo plazo de la reforma—ha producido resistencia en algunos niveles.

Un desafío clave para el gobierno federal será superar dicha resistencia garantizando un adecuado equilibrio entre la velocidad y la secuencia de las reformas con el fin de lograr una adecuada adopción de los cambios y la correcta asimilación de los mismos. En ese sentido, la experiencia internacional indica que México podría beneficiarse enormemente de una estrategia de gestión del cambio mejor planificada.

Una estrategia de esta naturaleza, podría integrar y comunicar de mejor manera las decisiones tomadas al más alto nivel del gobierno e introducir mejores incentivos para acelerar la adopción del modelo de gestión basada en resultados por parte de los gerentes y funcionarios del nivel político. Al mismo tiempo, podría facilitar la creación de condiciones en los niveles técnicos y operativos para permitir que los programas y

³⁷ Según los funcionarios entrevistados, los mensajes inconsistentes y contradictorios recibidos por los ministerios de ejecución generaron confusión en muchos casos.

funcionarios puedan responder a los cambios. Algunos elementos de una estrategia de ese tipo incluyen: (i) comunicación estratégica de la filosofía integral del cambio, (ii) acciones para mantener un compromiso político de alto nivel, tanto en el gobierno como en el Congreso, (iii) fortalecer las capacidades técnicas de los responsables “líderes” de las reformas clave (por ejemplo, la SHCP, la SFP), (iv) ofrecer capacitación aplicada continua y servicios de asesoramiento específicos a los ministerios y agencias sectoriales, y (v) desarrollar planes de incentivos para recompensar el buen desempeño y la adopción del modelo.

Algunas de estas medidas se han implementado en algunos momentos específicos o han comenzado a implementarse, pero su integración bajo una estrategia comprensiva y coherente de gestión del cambio, lo mismo que sistemática y de mediano plazo podría proporcionar a los funcionarios e instituciones el tiempo necesario y la capacidad adecuada para absorber el alcance y contenido de las reformas. Ésta es una consideración importante, en particular, para reducir los riesgos de “fatiga” institucional por las reformas.

4.2 Desarrollo de Capacidades de Evaluación

Un desafío que merece especial atención es la necesidad continuar mejorando las capacidades de evaluación y de gestión orientada a resultados. La buena práctica, liderada por el CONEVAL y la SHCP en 2007, de ofrecer entrenamiento en aspectos y herramientas específicas del modelo a un amplio espectro de entidades y funcionarios de la administración no debería considerarse como una inversión de una sola vez. Por el contrario, debe ser entendida como el primer paso de un camino largo por recorrer que requiere esfuerzos de capacitación sostenidos en el tiempo y a través de diferentes esquemas si de veraz se quiere producir cambios en las habilidades y prácticas de los funcionarios y que la orientación basada en resultados penetre efectivamente en la “cultura” organizacional del sector público. Existen muchas áreas en las que se necesita capacitación que incluyen planeación estratégica, finanzas y gestión del gasto, presupuesto por resultados, técnicas de evaluación y gestión de la información del desempeño, entre otras.

Pero si se desea alimentar y sostener tal “cultura” de resultados, las unidades del Congreso, el personal técnico de las dependencias de control, los medios de comunicación, las organizaciones profesionales y la sociedad civil también deberán adquirir mayores conocimientos acerca del alcance, propósito y uso potencial de la información de desempeño así como de las herramientas de MyE a disposición. La participación de instituciones académicas en dichos esfuerzos será crucial. El papel de la SHCP y del CONEVAL en impulsar asociaciones público-privadas efectivas que demanden a las entidades mostrar resultados y en liderar el camino para alcanzar los desafíos en materia de capacidades será extremadamente importante.

El sofisticado menú de evaluaciones que México ha desarrollado, a su vez, plantea el desafío de asegurar la disponibilidad de evaluadores externos calificados para llevar a cabo el PAE de acuerdo con los estándares establecidos por el SED y el CONEVAL. Si bien la cantidad de evaluaciones contratadas ha crecido rápidamente, existe aún un número relativamente modesto de evaluadores profesionales en universidades y firmas de consultoría para satisfacer las necesidades del mercado. No es poco frecuente encontrar que los mismos profesionales han evaluado múltiples programas por varios años, incluso, con frecuencia evaluando el mismo programa más de una vez. Ahora que la demanda de evaluaciones está creciendo, se necesitan más evaluadores externos calificados.

Un aspecto estrechamente relacionado es la gran heterogeneidad en la calidad de los trabajos de evaluación realizados entre 1999 y 2006 al punto que el gobierno ejecutivo, el sector académico e incluso el Congreso han hecho una serie de llamados a mejorar el proceso de control de calidad de los evaluadores externos³⁸. El CONEVAL ha tomado algunas medidas iniciales para regular la calidad de los evaluadores externos mediante la creación de un registro nacional de evaluadores profesionales, pero se necesitarán más, en particular bajo el marco del SED, para enfrentar estos desafíos.

En términos de ampliación de la oferta de evaluadores calificados, existe una importante oportunidad para que las universidades de México y otras instituciones académicas introduzcan más productos de capacitación y conocimiento en evaluación y gestión basada en resultados, incluyendo una mayor oferta de servicios de asistencia técnica y asesoría especializada. El CONEVAL y la SHCP podrían participar en el impulso a esta agenda mediante la acreditación de cursos universitarios en la evaluación de programas públicos, o creando incentivos para que las evaluaciones incluyan un componente explícito de transferencia de conocimientos, por ejemplo, actividades de aprendizaje entre pares, de modo que se estimule el desarrollo endógeno de capacidades³⁹.

4.3 Coordinación Inter-institucional

Las reformas de gestión basada en resultados crearon nuevos roles para una serie de entidades, dando origen a nuevas interacciones (i) entre los niveles políticos y técnicos de las dependencias del gobierno y (ii) entre estas dependencias, el Congreso y las entidades de control. Para asegurar que la información de MyE influya efectivamente la formulación de políticas, informe la gerencia de los programas y refuerce la rendición de cuentas se necesita una clara definición de estas interrelaciones.

Sin embargo, la clara definición de roles, papeles de liderazgo y autoridad no necesariamente se ha logrado o establecido apropiadamente en México. De hecho, la creación de nuevas instancias, la introducción de indicadores de desempeño, las evaluaciones de resultados, la implementación del presupuesto basado en resultados y las crecientes prácticas de rendición de cuentas son todas actividades nuevas que han puesto a prueba la capacidad de los arreglos institucionales existentes evidenciando múltiples desafíos en términos de coordinación y uso eficiente de los recursos para evitar la duplicación de acciones.

Esto es particularmente cierto con respecto a la colaboración entre las llamadas dependencias “globalizadoras” (la Oficina del Presidente, la SHCP, la SFP y el CONEVAL), y entre estas y otras instancias clave como el Congreso y los organismos de control. Las reglamentaciones actuales, por ejemplo, aún no han establecido los papeles específicos ni el alcance de las funciones de evaluación de algunas de estas dependencias y, en consecuencia, están comenzando a surgir conflictos y duplicaciones⁴⁰. En la práctica, el tema de ¿quién hace o lidera cada cosa? ha sido manejado deliberadamente de forma relativamente *ad hoc*, con el objeto de mantener el proceso en marcha. Sin embargo, aunque hasta ahora ha habido consenso y un entendimiento implícito sobre la

³⁸ Alcade 2008.

³⁹ Se realizó algo similar en Colombia en 2000 y más recientemente en la Unión Europea, con el objetivo de capacitar a los evaluadores que trabajaban en nuevos estados miembro.

⁴⁰ Uno de estos conflictos potenciales es el grado en el cual el SED llevará a cabo evaluaciones de programas sociales y el rol del CONEVAL en dicho caso.

división de las tareas, las tensiones podrían crecer con el tiempo, planteando potenciales amenazas al proceso.

Un desafío similar se presenta con las funciones y mecanismos de coordinación a nivel de los sectores. Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales y la mas amplia iniciativa del SED, también introdujeron una cantidad de funciones y procesos internos nuevos, que en muchos casos exceden ampliamente las responsabilidades tradicionales de las unidades administrativas y que exigirán la cooperación de diversas unidades dentro de los ministerios (por ejemplo, de las direcciones de presupuesto, planeación, evaluación y tecnología informática). Es claro que aún queda un largo camino por recorrer en la definición de roles en estos niveles. Por ejemplo, las entrevistas realizadas en 2008 revelaron que tanto las unidades administrativas como los programas propiamente dichos aún se encargaban de la contratación de los evaluadores, y que los diversos procesos relacionados con la contratación no estaban bien definidos, lo que lleva a que la contratación de evaluadores en muchos casos aún sea un proceso extremadamente lento.

No obstante lo anterior, es importante tener cuidado de no sobre regular la manera en que los ministerios y agencias deberán organizar su trabajo de evaluación. En este aspecto, ofrecer respaldo o acompañamiento adicional a los ministerios en la implementación de sus propios sistemas de M&E y en la absorción del nuevo marco de evaluación dentro de sus estructuras será un aspecto central. Dado que el sistema de MyE se encuentra entrando en una etapa de consolidación, un mayor énfasis en facilitar la coordinación dentro de los ministerios y agencias y en “empoderar” a las unidades de evaluación sectoriales en su relación con las llamadas “globalizadoras” que lideran el SED sería de gran valor para apalancar este proceso. De esta manera también, la comunicación y la coordinación entre estos diferentes entidades y niveles involucrados pueden ser más efectivas. Una oportunidad en este sentido es la selección de “sectores líderes” con los cuales se podría ilustrar diferentes modelos en cuanto a cómo podrían funcionar la estructura básica y los mecanismos de coordinación de las unidades de evaluación con las unidades de presupuesto y planeación o, igualmente importante, cuales deberían ser sus capacidades mínimas. Lograr que el sistema de MyE funcione a nivel sectorial es uno de los desafíos de institucionalización mas importantes.

4.4 Fortalecimiento de la Función de Planeación Estratégica

La planificación estratégica es un pilar clave del modelo mexicano de gestión basada en resultados, ya que esta debe proveer tanto orientación estratégica al gasto público como un marco de resultados esperados de los diferentes niveles de la administración. Es principalmente en relación con dicho marco de planificación y contra el del presupuesto que puede medirse el desempeño gubernamental. El rol de la planeación ha sido significativamente fortalecido por las iniciativas de gestión por resultados implementadas entre 2005 y 2007. La introducción de metas e indicadores cuantificables en el PND, el requisito de que los ministerios alineen sus planes sectoriales al PND y el desarrollo de MIs a nivel de todos los programas han contribuido a reforzar el rol de planeación basada en resultados en México.

Sin embargo, aún existe un desafío fundamental con respecto a la planeación: su armonización efectiva con el proceso de presupuestación. A nivel nacional y sectorial, actualmente estos procesos se llevan a cabo de forma separada, bajo la responsabilidad de diferentes unidades cuya coordinación es difícil, por ejemplo, debido al simple hecho de que los dos procesos tienen diferentes calendarios. Alcanzar este desafío requerirá la revalidación de la planeación como herramienta de gestión en los sectores y dependencias

para cambiar la percepción de que esta función es una actividad procedimental sin incidencia en la gestión y con un valor agregado relativamente bajo para las entidades. Por esto mismo, los aspectos técnicos y operativos asociados con la armonización de la planeación y la formulación de presupuestos también requerirán adaptaciones.

Otra área en la que se podrían reforzar los vínculos entre la gestión y planeación del gobierno es la evaluación sistemática de los actuales ejercicios de planeación nacionales y sectoriales. En este momento, las herramientas de evaluación se focalizan principalmente a nivel de programa y no existe una metodología de evaluación de planes. La evaluación de los planes crearía incentivos para que las dependencias lleven a cabo ejercicios de planeación más orientados a los resultados de la gestión que a los procedimientos. Un desafío para la SHCP, el CONEVAL y la SFP consiste en crear los incentivos y las herramientas metodológicas para reforzar la función de planeación y su evaluación, de forma que esta asuma su función de orientar la gestión y el presupuesto en el modelo de gestión basado en los resultados.

4.5 Fortalecimiento de la Función de Monitoreo

El modelo mexicano ha asignado un valor primordial a las evaluaciones realizadas con un alto nivel de sofisticación. Sin embargo, aún debe desarrollarse una función estandarizada, sistemática y robusta de monitoreo.

Una función de monitoreo bien planeada y ejecutada es esencial para la planeación y la presupuestación efectivas, debido a que el desempeño del gobierno está fuertemente ligado a los servicios y los productos que se administran en forma diaria (normalmente utilizando registros administrativos generados por los programas). El monitoreo es de corto plazo, con énfasis en productos y resultados intermedios principalmente, y en esta medida contrasta con la función de evaluación, que se centra más en los resultados finales y en el impacto los cuales solo pueden medirse en el mediano y largo plazo con información y análisis mas sofisticados.⁴¹

En consecuencia, un desafío clave para el sistema de MyE mexicano consiste en alcanzar un equilibrio adecuado entre estas dos actividades. Parte de este reto implica asegurar que ambas actividades se lleven a cabo de manera técnicamente sólida y complementaria. Las herramientas de monitoreo deberían permitir anticipar oportunamente aspectos del desempeño clave, permitiendo a los gerentes ocuparse de los problemas y obstáculos antes de que se vuelvan críticos. Un beneficio adicional que a menudo se pasa por alto es que los datos de monitoreo pueden recolectarse a un costo relativamente bajo y mas importante aun, que posteriormente pueden ser utilizados para llevar a cabo evaluaciones más extensas y sistemáticas. No sobra recordar que informar adecuadamente los procesos de programación del presupuesto—que normalmente se realizan bajo fuertes restricciones operativas y de tiempo—exige una sólida función de monitoreo.

El SED deberá llenar la brecha de monitoreo actualmente existente en el sistema de M&E mexicano. Pero para ello, aún se enfrenta al desafío de establecer un marco con reglas técnicas e institucionales sólidas para abarcar el ciclo de la gestión en su totalidad. Esto exigirá garantizar la generación de información de monitoreo a lo largo de la cadena de implementación, desde los *insumos* y actividades en el nivel inferior, hasta los productos, resultados intermedios en el nivel superior. Tal como se indicó en el análisis de otros

⁴¹ Esto, a su vez, podría requerir la realización de encuestas o de estimaciones más sofisticadas.

aspectos del sistema, la colaboración entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP será muy importante en el logro de este objetivo.

4.6 Fortalecimiento de la Calidad de la Información de Desempeño

Contar con una infraestructura confiable de generación y administración de información, que soporte la implementación de la gestión basada en resultados, es el cimiento más importante para asegurar la calidad y oportunidad de las actividades de MyE en el gobierno. Una revisión rápida de las prácticas actuales en los ministerios y agencias muestra, entre otras debilidades, la falta de estandarización en los protocolos de calidad para administrar datos, información dispersa sobre los beneficiarios de los programas, una precaria armonización de las encuestas y su cobertura temática para permitir las evaluaciones de programas prioritarios, y una baja capacidad para administrar la información por parte del personal (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Principales retos de la información de resultados en la administración

Desafíos seleccionados identificados
Información de resultados: • Foco insuficiente en la recolección de información de resultados; mas énfasis en los datos financieros y administrativos. • Los registros de beneficiarios de los programas sociales varían en cuanto a su calidad; algunos no identifican a los beneficiarios sino a los intermediarios. • La información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística no está necesariamente alineada con las necesidades de información de desempeño; se aprovecha poco el potencial de armonización de encuestas y su cobertura temática para las evaluaciones prioritarias.
Bases de datos: • Variables similares identificadas bajo nombres diferentes generan confusión y dificultades para compartir la información. • Las bases de datos no están interconectadas y aún no están fácilmente disponibles para los usuarios.
Administración de la información: • No existen protocolos de calidad estandarizados para administrar los datos; cada programa emplea diferentes prácticas, por lo tanto la calidad varía. • Los sistemas de TI carecen de habilidad para operar en forma conjunta. • Falta de financiación de los programas para fortalecer la recolección de información. • Diferentes capacidades en el personal de gestión de la información.

Si las personas encargadas de la toma de decisiones perciben que información de mala calidad hace parte del sistema de M&E, su credibilidad a corto plazo y la sustentabilidad a largo plazo podrían verse seriamente afectadas. Por lo tanto, las medidas para mejorar la calidad de la información del desempeño son un desafío importante para México.

La decisión del CONEVAL en cuanto a establecer una asociación formal con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) permitirá incrementar la información del desempeño recolectada mediante encuestas, ofreciendo de ese modo más datos para

reforzar el trabajo de medición y evaluación de la pobreza. A pesar de que éste es un paso en la dirección correcta, el desafío consiste en expandir este esfuerzo para abarcar las necesidades del SED en su totalidad e, igualmente, en extender este tipo de colaboración a los otros organismos de estadística de México.

5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Este documento analizó los pasos dados y las decisiones tomadas por el gobierno federal de México para establecer un sistema nacional de MyE, así como los principales logros y desafíos en el camino hacia su institucionalización⁴². El sistema no se encuentra aún institucionalizado plenamente, pero una serie de iniciativas en varios frentes están permitiendo reforzar y consolidar la profundidad y el alcance de las reformas de MyE en el sector público. Aunque el proceso no ha finalizado aún, México ha logrado un exitoso avance en la última década, en particular desde 2005, cuando las reformas más profundas a la gestión basada en resultados realmente comenzaron.

El sistema de M&E, inicialmente de alcance sectorial y principalmente orientado a la rendición de cuentas, ha evolucionado hasta convertirse en una iniciativa nacional, impulsada desde el gobierno federal y estrechamente vinculada al proceso de programación del presupuesto anual. El principal líder del sistema, debido a su ámbito de competencias, es la SHCP, la cual cuenta con el fuerte respaldo de la SFP y con el apoyo técnico del CONEVAL. Cada una de estas dependencias maneja aspectos clave del sistema. El respaldo político de la Presidencia de la República también ha jugado un papel importante a través de su creciente impulso a las reformas de gestión basadas en resultados en progreso. La relativamente rápida implementación del sistema en su última etapa fue sin duda consecuencia de combinar la influencia, el mandato y las capacidades técnicas de estas tres dependencias.

La participación activa de la Secretaría de Hacienda ha sido fundamental. Integrar bajo un marco coherente y unificado una serie de aislados esfuerzos dispares de evaluación y gestión por resultados hacia necesaria la autoridad sobre otros ministerios que esta Secretaría tiene lo mismo que su cercanía con la Oficina del Presidente. Esto permitió a la Secretaría de Hacienda combatir problemas como la falta de estandarización en los marcos de planeación y evaluación de los programas, o las variaciones en la calidad técnica de los métodos de evaluación entre las diferentes dependencias. El liderazgo de la SHCP también sirvió para asegurar el establecimiento de mayores vínculos entre el trabajo de MyE y el proceso presupuestario. A su vez, esto ha permitido lograr una mayor aceptación de la evaluación a lo largo y ancho de la administración, e incrementar las oportunidades de los ministerios para utilizar la información de resultados del sistema. Éstos han sido, sin duda, dos de los más importantes aspectos que han influenciado el avance de las reformas de M&E y gestión basada en resultados en México.

La existencia de una agencia especializada, técnicamente fuerte e independiente, encargada de coordinar el trabajo de evaluación es otro de los factores de éxito en el proceso. El modelo establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que incorpora la perspectiva objetiva y las fortalezas técnicas de los académicos, proporcionó un modelo que se percibe como independiente, técnicamente sólido y, por ende, hace creíble el trabajo de evaluación. La participación

⁴² Las referencias generales a la institucionalización de MyE en el gobierno a menudo se refieren a la existencia de un sistema sustentable que funciona bien, en el cual se genera información de resultados de buena calidad y se utiliza en forma intensiva. Ver Mackay 2007, IEG 2008.

del CONEVAL como líder técnico, capacitador y formulador de estándares y reglamentaciones del sistema ofrece un ejemplo interesante de los beneficios potenciales de que un Sistema no dependa exclusivamente de la capacidad de la Secretaría de Hacienda para incrementar el compromiso de los ministerios con la evaluación. La persuasión, basada en fundamentos técnicos, combinada con la provisión de asistencia especializada a las dependencias también puede resultar muy efectivo. En el caso de México, la participación del CONEVAL probó ser una condición necesaria—más que un complemento—para la implementación exitosa del sistema.

Sin embargo, esta combinación de responsabilidades de implementación entre diferentes agencias no siempre es posible y, cuando es factible, presenta definitivamente muchas más complicaciones debido a los mayores requisitos de coordinación. Los sistemas de MyE más avanzados han optado por depositar la responsabilidad de implementación casi exclusivamente en las dependencias centrales encargadas del presupuesto (por ejemplo, Chile, Australia o Nueva Zelandia), se han apoyado más fuertemente en las capacidades de evaluación de los ministerios sectoriales (como Canadá y los Países Bajos) o en la de los ministerios de planificación (como por ejemplo en Colombia). En el caso de México contar con dependencias adicionales a la Secretaría de Hacienda interesadas en impulsar la evaluación (Ej: CONEVAL, SFP y Presidencia), proporcionó sinergias y contribuyó a crear espacio para las reformas.

Son múltiples las lecciones, en variados aspectos, que pueden extraerse de la experiencia de implementación y desarrollo del Sistema Nacional de M&E de México. Estas lecciones se relacionan principalmente con la exitosa integración de los elementos necesarios para asegurar un buen trabajo de MyE, y con los obstáculos encontrados en el proceso y las soluciones adoptadas para superarlos. Se espera que estas lecciones sean de utilidad para otros países interesados en fortalecer o construir sus sistemas nacionales de MyE. Algunas de dichas lecciones son las siguientes:

- ***Un enfoque oportunista en la implementación del sistema fue fundamental y efectivo.*** Las reformas del estado o presupuestarias “de arriba hacia abajo” a menudo ofrecen oportunidades únicas para introducir, reforzar o ampliar el alcance de las prácticas de MyE en el gobierno. Capitalizar el impulso de estas reformas para abrirle espacio a las reformas de M&E puede requerir el establecimiento de alianzas inter institucionales, aún cuando las líneas de responsabilidad, coordinación o división del trabajo no sean del todo claras. En México, incluso cuando los roles parecían superponerse y emergían tensiones entre las dependencias, los organismos del gobierno interesados en impulsar el M&E oportunistamente permitieron que el proceso continuara, sin detenerse a definir formalmente sus respectivos ámbitos y funciones.

Sin embargo, es importante tomar precauciones para no dejar demasiados roles y responsabilidades de las partes involucradas sin una definición clara, ya que con el tiempo los costos pueden exceder a los beneficios. Los acuerdos *ad hoc* pueden ser útiles para crear marcos de operación para adelantar la implementación inicial. Sin embargo, una operación efectiva y sostenible en etapas avanzadas (por ejemplo, para asegurar la utilización de las evaluaciones) puede ser difícil si se dejan muchos cabos sueltos y los riesgos de obstrucciones en la implementación pueden ser elevados si las funciones entre los actores clave no se encuentran bien definidas. La experiencia internacional indica que siempre y cuando sea posible, aclarar dichas funciones desde el principio ofrece beneficios sustanciales a largo plazo.

- ***La introducción de prácticas y herramientas de MyE debe responder tanto a requisitos políticos como técnicos.*** La efectiva introducción de la evaluación en México fue consecuencia de la transición política hacia la democracia, específicamente una respuesta a los crecientes llamados a la rendición de cuentas del gobierno. Pero también fue un esfuerzo técnicamente planeado, en respuesta a la decisión política del Congreso de exigir evaluaciones de desempeño de todos los programas gubernamentales. La principal lección, en este sentido específico, es que la implementación de reformas de MyE no debe considerarse como un simple tema técnico a ser resuelto por el ejecutivo. Por el contrario, el Congreso y el contexto político pueden jugar un papel crucial si se quiere que la reforma de MyE sea verdaderamente asimilada por la totalidad del gobierno. Desafortunadamente, no existen fórmulas mágicas para asegurar que estos dos requisitos vayan de la mano.
- ***Los riesgos de sobre cargar excesivamente los sistemas de MyE, tanto en cantidad de metodologías como de la información que producen están presentes en muchos países.*** En México, la ley exige la evaluación anual de todos los programas del gobierno, pero la capacidad para hacer efectivo dicho mandato aún no existe del todo —ni en el gobierno ni en la oferta de evaluadores. El CONEVAL ha aprendido de esta circunstancia y está ajustando su Programa Anual de Evaluación para identificar la secuencia y los tipos de evaluación que deben ser implementados en los próximos años. Éste es un paso importante pues el desarrollo de un excesivo número de métodos de evaluación y un exagerado volumen de información del desempeño podría debilitar simultáneamente la misma demanda por información de resultados.
- ***Los arreglos institucionales para promover la demanda de evaluación pueden ser efectivos.*** El caso de México demuestra que se necesitan pasos proactivos a través de arreglos institucionales para mejorar la coordinación y asegurar una adecuada difusión de la información del desempeño si de veraz se quiere integrar la información de resultados a los procesos de toma de decisiones y de rendición de cuentas. En los países con tradición legal, estos arreglos normalmente están respaldados por leyes y reglamentaciones permanentes, mientras que en los países que poseen una tradición más gerencial en la administración, el uso de información del desempeño depende más de prácticas informalmente aceptadas.
- ***El contexto de México para favorecer la institucionalización del MyE ha sido adecuadamente interpretado por instituciones claves del gobierno.*** El desarrollo del sistema de M&E y gestión por resultados ha impulsado el proceso de modernización de la administración pública, generando una gran variedad de mejoras que afectaron los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia, el proceso de planeación y elaboración del presupuesto, y la profesionalización de la función pública. En México, la institucionalización del MyE, en conjunto con la apertura del sistema político de comienzos de esta década, ha contribuido a superar el legado de intensa desconfianza en el gobierno.

En conclusión, los avances del sistema de MyE en México son extraordinarios pero aún incompletos. La planeación estratégica, la medición del desempeño y la difusión de los resultados del gobierno se han extendido, y las capacidades—especialmente en el gobierno federal—han mejoraron sustancialmente. Sin embargo, la utilización amplia y continua de los resultados de las evaluaciones y la información del desempeño—el signo más claro y potente de una exitosa institucionalización—continúa siendo un reto, aunque vale decir que el uso es mucho mayor hoy que hace algunos años. Los riesgos de sobre producción de información del desempeño y de fatiga de las dependencias con las

reformas aún están presentes, debido a las crecientes demandas de información que recaen sobre ellas, la necesidad de mejorar sus capacidades y la falta de mejores mecanismos de coordinación,. Son sólidas las bases que se han sentado y probablemente generarán un progresivo uso de los productos del sistema, pero se deberán manejar las expectativas. Incluso los sistemas de MyE de los países más desarrollados aún enfrentan muchos de estos mismos desafíos.

Bibliografía

Alcade, M. 2008. Presentación en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, Ciudad de México, 9 y 10 de junio.

Arellano, D. y J.P. Amparan. 2000. *Stalled Administrative Reforms of the Mexican State*. CIDE.

Burgos, Ricardo Miranda. 2008. “Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño”. Presentación en el taller de Matrices de Indicadores. Ciudad de México, 29 de octubre.

Cardozo, Myriam. 2006. *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*. Cámara de Diputados. eds., Miguel Ángel Porrúa.

Comisión para el Estudio y Creación, Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios y de las Políticas Públicas. 2004. Informe, 4 de octubre 2004, Ministerio de Administraciones Públicas, España.

Feinstein, O. y G. Hernández Licona. 2008. “El Rol de la Evaluación en México: Logros, Desafíos y Oportunidades”, Calidad del Gasto Público, NOTA N° 2, Banco Mundial, junio.

Garde Roca, J.A. 2007. “La Creación de la Agencia de Evaluación en España, Evaluación de Políticas Públicas, Información Comercial Española,” Mayo-Junio 2007. N.836

Hernández Licona, G. 2007a. “Evaluación de la Política Social: Un Cambio Institucional en México.” Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

———. 2007b. “Sistema de Monitoreo y Evaluación en México”, presentación en el Banco Mundial, Series sobre casos de estudio de MyE en América Latina, Unidad de Pobreza y Género, Banco Mundial, Junio.

———. 2008. Documento presentado en el 13° Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Noviembre.

IEG (Independent Evaluation Group). 1983. “Mexico – Integrated Rural Development Project (PIDER I),” Loan 1110-ME. World Bank.
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P007535>.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 2003. “La calidad de la educación básica en México”. Primer informe anual 2003. México, D.F.: INEE.

Levy, Santiago. 2007. “Progreso contra la Pobreza: Sosteniendo el Programa Progresa/Oportunidades de México.” Presentación en la conferencia sobre Economía Global y Desarrollo, evento conjunto del Wolfensohn Center for Development y Latin American Initiative, Brookings Institution, Enero.

Mackay, K. 2007. *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Independent Evaluation Group, World Bank.

Oracle Customer Snapshot. 2008. "CONEVAL unifica la información y mejora la evaluación y el monitoreo de los programas sociales", Abril.

Parker, Susan. 2003. "Caso de estudio: The *Oportunidades* Program in Mexico." Shanghai Poverty Conference – Scaling Up Poverty Reduction. CIDE - Mexico

Perez-Jacome, Dionisio. 2008. "El Sistema Mexicano de Presupuesto Basado en Resultados", documento presentado Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, Ciudad de México, 9 y 10 de junio.

Phillip, G. 2003. "Ideas and Policy Transfer: the Mexican Civil Service Reform," Future Government Paper No. 13, July.

World Bank. 2004. *Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions and Government Strategy*. Washington, DC: World Bank.

———. 1999. *Performance Monitoring Indicators: A Handbook for Task Managers*. Washington, DC: World Bank.

Zajda, J. 2006. *Decentralization and Privatization in Education: The Role of the State*. Springer.

ANEXO 1 Cronología de Iniciativas y Eventos Clave

ESFUERZOS DISPERSOS DE MyE

- | | |
|---|--|
| 1970s,
1980s,
principios
1990s | <ul style="list-style-type: none">• Primeros programas de evaluación con el respaldo de agencias multilaterales, Ej., Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).• Introducción de “Auditorías Integrales” y conceptos de medición de desempeño por parte de la nueva Contraloría. El Sistema Nacional de Planeación y la Ley de Planeación exigen la presentación de indicadores financieros y físicos al Congreso. |
| 1995 | <ul style="list-style-type: none">• El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) es concebido como parte de una reforma presupuestaria. Evaluaciones del programa Abasto Social de Leche - Liconsa, el programa Abasto Rural - Diconsa, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y varios programas de capacitación laboral. |
| 1996 | <ul style="list-style-type: none">• El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) introduce indicadores de desempeño, evaluaciones internas y conceptos de “rendición de cuentas”, “gestión basada en resultados” y “presupuesto basado en resultados”. |

ESTABLECIMIENTO DE UN ROL SISTÉMICO PARA LA EVALUACIÓN

- | | |
|------|--|
| 1997 | <ul style="list-style-type: none">• Comienza la evaluación del programa Progresar/Oportunidades. |
| 1998 | <ul style="list-style-type: none">• El Congreso exige que los programas federales que ofrecen subsidios preparen reglas de operación con información estándar sobre el diseño, objetivos, indicadores de desempeño, beneficiarios y operación. |
| 1999 | <ul style="list-style-type: none">• El Congreso exige que todos los programas con reglas de operación sean evaluados anualmente por los evaluadores externos. |
| 2000 | <ul style="list-style-type: none">• Se publican los resultados de la evaluación de Progresar/Oportunidades.• Se crea el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) para preparar una metodología oficial para medir la reducción de la pobreza. Implementación de un Sistema de Metas Presidenciales. |
| 2001 | <ul style="list-style-type: none">• Creación de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de SEDESOL.• Creación de la nueva Auditoría Superior de la Federación (ASF). |
| 2002 | <ul style="list-style-type: none">• Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Se sanciona la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reforzando el rol de la evaluación y su difusión pública. |
| 2003 | <ul style="list-style-type: none">• Se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP), con responsabilidad por la auditoría de desempeño. |

AVANCE HACIA UN SISTEMA DE MyE A NIVEL GUBERNAMENTAL

- | | |
|------|--|
| 2004 | <ul style="list-style-type: none">• Ley de Desarrollo Social, que introdujo el monitoreo y la evaluación de los programas sociales y creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). |
| 2005 | <ul style="list-style-type: none">• Leyes de operación del CONEVAL e inicio de sus operaciones. |
| 2006 | <ul style="list-style-type: none">• Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece vínculos entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario y crea el Sistema de Evaluación de Desempeño. |
| 2007 | <ul style="list-style-type: none">• Lineamientos generales para la evaluación de programas federales establecen marcos, procedimientos, métodos estándar y mecanismos de coordinación de resultados.• El CONEVAL lleva a cabo tareas de capacitación en marcos lógicos para los funcionarios de programas.• Decreto del Presupuesto Anual asigna recursos específicos para las evaluaciones del PAE. |
| 2008 | <ul style="list-style-type: none">• Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación establecen procedimientos y reglas operativas para la implementación de presupuestos basados en resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).• SED inicia sus operaciones formales.• El Decreto de Presupuesto Anual introduce el Plan Nacional de Evaluación Anual. |

Tipo de evaluación	Alcance de aplicación	Cantidad de evaluaciones		
		2007	2008	2009
Total		126	192	196
Consistencia y resultados	Programas que entregan bienes y servicios y reciben subsidios	103	34	22
Proceso	Programas que entregan subsidios bajo las reglas de operación			6
Impacto	Programas que entregan subsidios	2	6	6
Estratégica	Políticas	2	1	7
	Nutrición y abastecimiento	x	x	
	Desarrollo rural	x	x	
	Salud			x
	Seguridad social			x
	Microcrédito			x
	Inclusión de una perspectiva de género en las políticas de vivienda, salud y trabajo y en los proyectos productivos			x
	Transferencias a los niveles subnacionales (Punto 33)	x	x	x
	Transferencias a los niveles subnacionales (Punto 33)			x
Específica	Aspectos específicos de los programas	6	151	155
	Monitoreo de la política pública	x		
	Calidad de los servicios	x		
	Desempeño de los programas que ofrecen subsidios		x	
	Perspectiva de género		x	x
	Percepción de los beneficiarios del programa de abasto rural		x	
	Desempeño de los programas con matrices de indicadores			x
	Percepción de los beneficiarios de programas bajo las reglas de operación			x
	Fondos metropolitanos y regionales			x

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, Unidad de Política y Control Presupuestario, Octubre de 2008.

Otros Documentos en la Serie de Documentos de Trabajo DCE

- #1: ***Lessons from National Experience***, by Keith Mackay, 1998.
- #2: ***Zimbabwe: Issues and Opportunities***, by Stephen Brushett, 1998.
- #3: ***Indonesia's National Evaluation System***, by Alain Barberie, 1998.
- #4: ***The Development of Australia's Evaluation System***, by Keith Mackay, 1998.
- #5: ***Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia***, by R. Pablo Guerrero O, 1999.
- #6: ***Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework***, by Keith Mackay, 1999.
- #7: ***Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance***, by Mark Schacter, 2000.
- #8: ***Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective***, by Arild Hauge, 2001.
- #9: ***Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training***, by Marie-Hélène Adrien, 2003.
- #10: ***The Development of Monitoring and Evaluation Capacities to Improve Government Performance in Uganda***, by Arild Hauge, 2003.
- #11: ***Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia***, by Keith Mackay, 2004.
- #12: ***An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies***, by Adikeshavalu Ravindra, 2004.
- #13: ***Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience***, by Salvatore Schiavo-Campo, 2005.
- #14: ***Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland***, by Richard Boyle, 2005.
- #15: ***Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management***, by Keith Mackay, 2006.
- #16: ***Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems In Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay***, by Ariel Zaltsman, 2006.
- #17: ***A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA***, by Keith MacKay, 2007.
- #18: ***Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia***, by Manuel Fernando Castro, revised 2009.