

CAPÍTULO 6. EL PAPEL Y EL DISEÑO DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

Un reto decisivo para una administración pública eficaz es el establecimiento de un sistema de monitoreo y de evaluación (M&E) confiable y eficaz. El estado mexicano cuenta con una larga tradición de implementar una variedad de programas, entre ellos programas sociales a gran escala dirigidos a aliviar la pobreza mediante el aumento de la cobertura y la calidad de la educación y la salud pública, así como la provisión de servicios básicos. Sin embargo, como en la mayoría de los países en desarrollo, estos programas rara vez han sido supervisados y evaluados eficazmente. En consecuencia, se han perdido oportunidades de reformar programas individuales así como políticas, así como de asignar recursos en toda la cartera de programas sociales con base en su desempeño relativo. Esta falta de información acerca del impacto de los programas sociales y el grado en que logran sus objetivos propuestos ha planteado dilemas a las administraciones anteriores que se proponían manejar tales programas con eficacia y ha limitado la capacidad del gobierno de canalizar recursos en los programas más eficaces.

En los últimos años, el gobierno de México ha avanzado para dar prioridad y mejorar tanto el monitoreo como la evaluación de sus programas sociales. El *monitoreo* es el seguimiento continuo de los indicadores de entrada, los indicadores de salida y, a menudo, de los resultados, a veces en relación con los objetivos. Las *evaluaciones* significan una valoración del desempeño. Las evaluaciones de impacto abordan la causalidad midiendo los resultados y atribuyéndolos a una intervención específica mediante la estimación la situación contrafactual de lo que habría ocurrido sin dicha intervención (ver recuadro 6.2). A mediados de la década de 1990 se creó el programa de transferencias condicionales de fondos **PROGRESA**¹, al que se incorporó un sistema de monitoreo de los indicadores de entrada, de salida y de resultados, así como una evaluación rigurosa del impacto del programa. En esa fecha el gobierno federal instituyó un sistema de objetivos de desempeño para todos los organismos del sector público como la piedra angular de un esfuerzo para mejorar el desempeño del sector público, así como consolidar la rendición de cuentas y la transparencia. En 1999, el Congreso introdujo un mandato para que se realizara una evaluación externa de todos los programas que utilizan fondos públicos. En 2003, se promulgó la Ley de Desarrollo Social, la cual requiere el establecimiento de un consejo independiente para revisar y evaluar los programas sociales de México.² Estos esfuerzos han sido parte de un intento

¹ En marzo de 2002, **PROGRESA** cambió su nombre por **OPORTUNIDADES**, e introdujo varios cambios a sus objetivos y características operacionales, como la expansión de la cobertura a las áreas urbanas. Sin embargo, este capítulo se enfoca en el diseño y la evaluación del programa original y, por lo tanto, utiliza su denominación anterior.

² La Ley establece que la evaluación de la Política de Desarrollo Social será responsabilidad del Consejo Nacional de Evaluación. El Consejo puede llevar a cabo sus tareas por sí mismo o a través de uno o más organismos independientes. Su objetivo es revisar periódicamente el

más amplio de reformar las instituciones del sector público, que ha surgido en la región como un elemento importante de la agenda de desarrollo. Esta agenda de desarrollo incluye esfuerzos para implementar la reforma de la administración pública en el gobierno federal, leyes e instituciones de acceso público a la información, introduciendo transparencia y medidas contra la corrupción, y mejorando la planificación macroeconómica, la gestión financiera y la administración tributaria.

Pese a los méritos de las iniciativas antes descritas, aún hace falta establecer un enfoque sistemático sobre M&E en todas sus secretarías e introducir, en menor medida, un esquema gubernamental integral de la Administración Basada en Resultados (ABR),³ como los que se han implementado en Estados Unidos o Chile. Es necesario ampliar el alcance fuera de SEDESOL e integrar a otras secretarías. La SEP está tratando de construir un sólido sistema M&E que pueda permitir, en el largo plazo, probar la efectividad de sus intervenciones. Contar con un sistema M&E coordinado permitirá a las secretarías reducir duplicidad de funciones y aprovechar las sinergias.

Incluso sin un sistema integral, las secretarías individuales y los operadores de los programas se beneficiarían si se enfocan sistemáticamente en la ABR e introducen rigurosas evaluaciones del impacto de los programas sociales fundamentales como se hizo con **PROGRESA**. Un enfoque de ABR basado en el uso de información de monitoreo confiable y relevante beneficiaría a las secretarías responsables de administrar una diversidad de programas sociales, a menudo con grados desiguales de cobertura, desempeño, objetivos y costos. Además, la aplicación estratégica de las evaluaciones de impacto podría llevarse a cabo más allá de **PROGRESA** para valorar la efectividad de los principales programas (y, por supuesto, de otros) de desarrollo social de México que tengan alta cobertura nacional y absorban recursos sustanciales. Las evaluaciones de impacto también podrían utilizarse para diseñar programas sociales piloto a fin de informar sobre decisiones relativas a su expansión basada en una evaluación de su efectividad.

El gabinete social, responsable de la coordinación de la política de desarrollo, está comprometido a promover las metas más ambiciosas de largo plazo del gobierno de México y a incorporar prácticas de M&E en todas sus secretarías como piedra angular

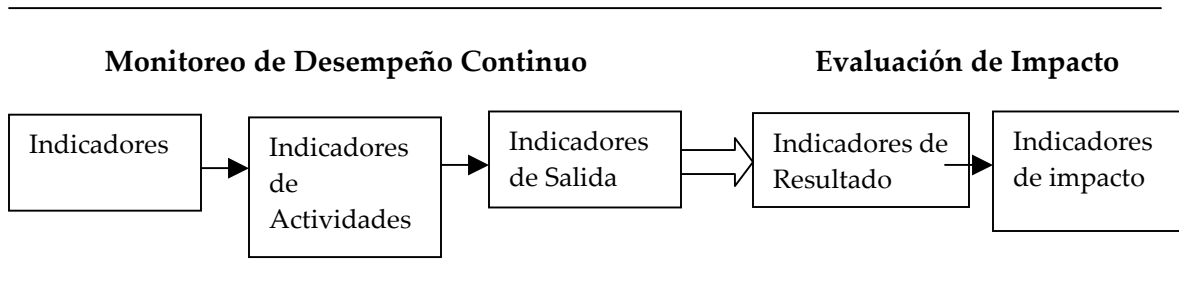
cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, a fin de corregir, modificar, agregar, reorientar o suspenderlos total o parcialmente. Todas las instituciones de educación superior, de investigación científica y organizaciones no lucrativas pueden participar como organismos de evaluación. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del mismo Consejo, de todos modos es responsabilidad del Consejo seleccionar el grupo externo de evaluación mediante procesos de licitación.

³ ABR utiliza mediciones de desempeño —la medición sobre una base regular de los resultados y la eficiencia de los servicios o programas— para informar sobre las decisiones administrativas, en particular reformas a los programas y las asignaciones presupuestales.

para la administración efectiva. SEDESOL⁴ ha lanzado una iniciativa para mejorar el M&E de los programas sociales que administra. La meta de SEDESOL es crear un sistema de M&E que rinda cuentas mediante el monitoreo de desempeño y evaluación de objetivos de las políticas y programas sociales basados en evaluaciones de impacto. La intención de este programa es formar un circuito de retroalimentación continua para afinar el diseño y la mezcla de los programas sociales en México.⁵ Se espera que el sistema de SEDESOL se convierta en un modelo para que otras secretarías transiten a la ABR. Estos esfuerzos son decisivos para la estrategia de desarrollo social del gobierno, **CONTIGO**, ya que proporcionarán un mecanismo para mejorar el desempeño de los programas de reducción de la pobreza al dar prioridad a la asignación de los recursos públicos.

La meta del sistema de M&E de SEDESOL se concentrará en los principios de la ABR. La gráfica 6.1, a continuación, representa el marco lógico general de la ABR.

Gráfica 6.1. El marco de la ABR



El avance de las mediciones de la ABR hacia resultados de plazos corto (datos de salida) y largo (resultados) pueden suministrar retroalimentación para mejorar el desempeño. Un sistema de ABR completo también incluye la aplicación estratégica de las evaluaciones de impacto para estimar si los resultados que se observan son, en efecto, atribuibles al programa o política que ha sido implementada. La integración de ambas actividades, monitoreo y evaluación, es crucial. Para un manejo efectivo son necesarios sistemas de monitoreo confiables y oportunos, que son una herramienta clave utilizada por organizaciones de alto desempeño. Sin embargo, un sistema de monitoreo no puede evaluar impactos porque no proporciona ningún estimado del contrafactual necesario para establecer si el programa fue en verdad responsable de los resultados observados.

⁴ SEDESOL tiene la responsabilidad de guiar y coordinar los esfuerzos del gobierno relacionados con el desarrollo social y humano. SEDESOL implementa más de 20 programas sociales que cubren una gama de intervenciones, desde trabajos comunitarios para la distribución de alimentos hasta programas de transferencias condicionales de efectivo.

⁵ Una donación del Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) del Banco Mundial apoya el intento de SEDESOL de combinar el monitoreo de los indicadores de desempeño y la evaluación del impacto de los programas y, al hacerlo, contribuir al esfuerzo de SEDESOL de responder mejor al mandato del Congreso.

Esto es lo que hacen las evaluaciones de impacto; además, la credibilidad de éstas se acentúa cuando son realizadas por evaluadores imparciales y objetivos que utilizan metodologías rigurosas.

La creación e implementación de un sistema M&E basado en resultados implica retos. Primero, el sistema requiere la identificación de los indicadores de los datos de entrada, las actividades, los datos de salida, los resultados y del impacto, que son importantes para tomar decisiones. También son esenciales los valores confiables básicos de entrada, de resultados y los indicadores de impacto y objetivos realistas que incrementan la necesidad de previsión en la planificación de cada evaluación. Como corolario, el sistema necesita una base de datos confiable para monitorear estos indicadores en forma continua y un marco de trabajo para analizar continuamente el logro de objetivos relacionados. El monitoreo y el análisis continuos de ABR permiten la flexibilidad y proporcionan la base para correcciones necesarias, aumentando su efectividad como una estrategia de administración. Sin embargo, estos requerimientos a menudo son entorpecidos por la baja capacidad en las actividades de M&E en los países en desarrollo.

En este capítulo se describe la evolución del M&E en México, con énfasis en los fundamentos hacia la construcción de un sistema de ABR, como se reflejó en el esfuerzo de SEDESOL. En las secciones A y B se revisan, respectivamente, la experiencia con la evaluación del impacto de **PROGRESA** y los planes de SEDESOL para un sistema de ABR en el contexto de esfuerzos regionales similares. Las enseñanzas internacionales, en cuanto al diseño e implementación de un sistema de ABR se abordan en las secciones C y D de este capítulo, donde se destacan temas sobresalientes del diseño de evaluación, cobertura e implementación. La sección E se refiere a los retos de un sistema de ABR. El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre los posibles pasos por seguir y las opciones de política para mejorar el M&E de los programas sociales públicos como parte de la implementación operacional y los ajustes de la estrategia **CONTIGO**.

A. EL PAPEL PIONERO DE MÉXICO EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

México ha sido pionero en América Latina en cuanto a la importancia que se ha puesto en la evaluación de impacto de los programas sociales. Ya desde 1998 el influyente programa mexicano de Transferencia Condicional de Efectivo (TCE), **PROGRESA**, incorporó en su diseño evaluaciones metodológicas rigurosas como un elemento fundamental para dar forma al diseño y la expansión del programa. **PROGRESA** (hoy **OPORTUNIDADES**) proporciona transferencias monetarias a familias pobres condicionadas a inversiones en capital humano, tales como enviar a los hijos a la escuela o llevarlos con regularidad a centros de salud. El uso de las intervenciones del lado de la demanda para apoyar directamente a los beneficiarios representa un despegue

significativo de los mecanismos tradicionales por el lado de la oferta, tales como subsidios generales e inversiones de capital en escuelas y hospitales. El programa introdujo innovaciones de diseño adicionales que incluyen tanto una atención de corto plazo en el alivio de la pobreza mediante transferencias, como una atención de largo plazo mediante incentivos para invertir en capital humano; una creación explícita de sinergias en educación, salud y nutrición, y una atención a la corresponsabilidad entre el estado y sus ciudadanos. El interés en valorar la efectividad de estas innovaciones provocó la incorporación de un diseño de evaluación de impacto sólido en las etapas iniciales del programa.

PROGRESA trascendió el acopio de indicadores de resultados de salida para concentrarse en mediciones de impacto, como el impacto de la desnutrición según las medidas de la altura y el peso de los niños. El instrumento principal de la recopilación de datos utilizado fue el de encuestas de hogares específicas al programa. En términos de metodología, a fin de evaluar el impacto neto del programa, **PROGRESA** utilizó diseños de control aleatorios. En el pasado el problema central de la evaluación de impacto había sido evaluar la causalidad mediante el aislamiento del impacto neto de los programas —cambios en el valor de las variables de resultados entre los participantes, comparados con lo que habrían experimentado en caso de no haber participado. Este obstáculo de evaluación surge por la dificultad de construir grupos de control y de observar tales grupos simultáneamente con los grupos que participan en el programa. **PROGRESA** pudo evitar tales dificultades mediante la cuidadosa planeación de la evaluación en el diseño original del programa. El programa utilizó una evaluación experimental que comprendió la asignación aleatoria de los beneficiarios entre quienes recibieron apoyo (grupo de tratamiento) y quienes satisficieron los criterios para recibir apoyos pero que no los recibieron (grupo de control).⁶ Esta categorización aleatoria de los grupos de control y tratamiento permiten atribuir las diferencias al programa y no al azar. La planificación temprana de la recopilación de datos fue también esencial para el diseño de **PROGRESA**, ya que permitió la compilación de datos de referencia, así como repetidas observaciones de los grupos de tratamiento y de control, de los cuales se podría medir el impacto del programa a través de estimadores de la diferencia entre las diferencias. Sin esa planificación y la recopilación de datos, la naturaleza experimental del diseño de evaluación no habría sido posible.

La evaluación de impacto de **PROGRESA** proporcionó al gobierno pruebas del éxito del programa en la reducción de la pobreza, evaluación que ayudó a la administración siguiente en la decisión de continuar y expandir el programa con el nombre de **OPORTUNIDADES**. Sus resultados de evaluación no sólo influyeron en el propio futuro del programa, sino también en la creación de programas similares a **PROGRESA** en muchos países de América Latina y en un número creciente de otros fuera de la región. Muchos de estos programas han incluido evaluaciones de impacto sólidas como

⁶ Rawlings y Rubio, 2003.

parte de su propio diseño. Los programas en Honduras y Nicaragua tienen diseños experimentales basados en asignaciones aleatorias, mientras que los programas de Colombia y Brasil tienen diseños cuasi-experimentales, pero todavía se apoyan en encuestas de referencia y de seguimiento de grupos de tratamiento y control.⁷

Cuando los gobiernos sienten que no pueden excluir de la participación a algunos grupos puede haber resistencia al uso de evaluaciones experimentales con asignación aleatoria. Cuando la aleatoriedad no es factible, una segunda mejor posibilidad es utilizar un diseño cuasi-experimental, que implica la generación de un grupo de comparación a través de enfoques cuasi-experimentales que supuestamente se aproximarán al efecto de la selección aleatoria del grupo de control, por ejemplo, a través de métodos de emparejamiento o comparaciones reflexivas. El emparejamiento es una técnica estadística utilizada para equiparar participantes que no están en el programa con los participantes del programa que tienen características en común. En una comparación reflexiva, el contrafactual se construye evaluando los indicadores de los participantes antes de su participación en el programa. Así, los participantes del programa se comparan con ellos mismos antes y después de la intervención y funcionan por igual como grupos de tratamiento y de control.⁸ Sin embargo, tales enfoques previos y posteriores son mucho más débiles en poder explicativo, ya que no pueden controlar la influencia del tiempo en los resultados que no se relacionan con el programa.

La evaluación de impacto de **PROGRESA** ha fijado altos estándares para otras evaluaciones de programas sociales, tanto en México como en la región. Además, **PROGRESA** instituyó otras innovaciones de M&E que, aunque menos conocidas que la evaluación de impacto, son buenos ejemplos de cómo se puede diseñar un sistema de ABR amplio. Estos elementos incluyen la elaboración de un padrón único de beneficiarios, una encuesta de la percepción de los beneficiarios sobre los programas sociales de SEDESOL, la elaboración del *Manual Ciudadano* –folleto de información sobre cómo tener acceso a los programas sociales de SEDESOL–, y la implementación de un amplio sistema de monitoreo que sea accesible a todos los administradores del programa en todo México, que da seguimiento a los indicadores de desempeño fundamentales. Los objetivos de estas innovaciones coinciden con las lecciones aprendidas de la experiencia internacional en la implementación de enfoques de la ABR similares. En la siguiente sección se estudian con mayor detalle las lecciones aprendidas de las experiencias de México con el sistema de ABR.

⁷ Rawlings and Rubio, *ibid.*

⁸ Esa metodología se utiliza hoy en día en el estudio actual del Banco Mundial de evaluación de programas que apoya a las micro, pequeñas y medianas empresas de México (PYMES), con información incluida en la encuesta de panel ENESTYC (Tan y López-Acevedo, 2003).

B. ABR: LA EXPERIENCIA MEXICANA EN UNA TENDENCIA GLOBAL

En un intento de administrar más eficazmente las instituciones y los programas públicos, los gobiernos han empezado a alejarse de las formas tradicionales de administración. En vez de sólo concentrarse en el monitoreo de los indicadores de entrada hay una tendencia global para implementar sistemas de M&E, los cuales son, por lo contrario, impulsados por resultados e impactos. Estos enfoques se caracterizan como ABR o mediciones de desempeño.

Además de inculcar una cultura basada en el desempeño y el compromiso con el manejo de la información, los sistemas de ABR aspiran a tender los puentes necesarios entre la evaluación y la formación de políticas, toma de decisiones políticas y la asignación de recursos vinculando las evidencias de los resultados e impactos de los programas públicos con las decisiones de administración, entre ellas, la asignación de recursos. Más aún, el enfoque de la ABR ayuda al desarrollo institucional y de capacidades, y facilita el intercambio de información entre los beneficiarios, la sociedad civil y el gobierno a través de la difusión de los resultados de la evaluación.

En general, los estudios internacionales sobre la ABR arrojan los siguientes resultados.

Primero, de acuerdo con los informes de la OCDE, las mejoras en el desempeño del sector público son un factor central en el mantenimiento del bienestar social y económico de los individuos y de la competitividad de la economía. En consecuencia, la gestión del desempeño es un aspecto decisivo de las reformas del sector público en muchos países miembros de la OCDE. En los países en desarrollo, la administración del desempeño es también un aspecto fundamental de las estrategias de reducción de la pobreza y las reformas sociales.

Segundo, existen tres tipos de acciones que forman bloques de construcción esenciales para el establecimiento de los sistemas de M&E basados en el desempeño. Éstos incluyen la creación de un entorno que espera y valora el alto desempeño, el diseño y la ejecución de un sistema bien definido para el monitoreo y la evaluación, y la alineación de los presupuestos con los programas y metas.

Tercero, parece que no hay un camino directo para introducir la administración del desempeño en las muchas instituciones y actividades de elaboración de políticas del gobierno. A menudo, dependiendo de la existencia (o falta) de ciertos elementos, los gobiernos intentan una o más estrategias: 1) amplia o general del gobierno; 2) específica por sectores, o 3) propuestas dirigidas al cliente.

En el enfoque general del gobierno, varios países han establecido planes estratégicos gubernamentales amplios, indicadores de desempeño y planes de desempeño anual, y

los han integrado en documentos del presupuesto anual —Australia, Estados Unidos. Otros enfoques relacionados incluyen colocar en los informes financieros anuales los programas de indicadores de desempeño que pueden ser auditados —Finlandia, Suecia, Estados Unidos—, o el uso de acuerdos de desempeño entre ministros y jefes de oficinas de gobierno —Nueva Zelanda, Reino Unido. Rumania en el ámbito nacional, y Argentina en el ámbito estatal, han iniciado estrategias presupuestales basadas en programas mientras que Malasia ha abrazado el enfoque de administración de calidad total, centrándose en la reingeniería del proceso y logrando normas estrictas de calidad. En general, la administración de calidad total ha sido introducida después de que los procesos de reforma están en marcha, pero la atención en el manejo de calidad sobre los clientes es relevante para reformar los esfuerzos en todas las etapas. Más aún, el manejo total de la calidad se concentra en el monitoreo de los resultados y el uso de la información para la resolución de problemas y la toma de decisiones, y proporciona, por lo tanto, elementos para un sistema sólido de monitoreo y evaluación.

Otros países han elegido un enfoque específico por sector, como Filipinas, que está en la fase piloto de M&E de desempeño como parte del sistema de información y administración del desempeño del desarrollo de su sector rural. Incluso otros han encontrado útil concentrarse en usuarios o beneficiarios de los servicios del gobierno o en un grupo de clientes, como las mujeres o los niños —por ejemplo, las Cartas Compromiso del Reino Unido y, en Egipto, el Consejo Nacional de las Mujeres. Esta estrategia incluye la creación de indicadores clave de desempeño que está por encima de las diferencias entre secretarías, concentrándose específicamente en mejorar aquellos programas de gobierno que apoyan a un grupo particular de la población.

Mientras algunos países de la OCDE han cambiado directamente a los enfoques completamente gubernamentales para introducir la administración del desempeño, otros países —como Estados Unidos— empezaron con iniciativas piloto. Al probar primero con unos cuantos programas y sectores, los gobiernos tratan de crear condiciones favorables para el aprendizaje y la experimentación del sector público antes de hacer del esfuerzo una conducta dominante. Otros países han encontrado que alentar y apoyar a los actores comprometidos con la ABR en sectores donde está en marcha un claro esfuerzo de reforma —por ejemplo, el sector salud en Bangladesh, Ghana y la República de Kirguizistán; los sectores de salud y educación en Santa Fe, Argentina—, permiten que esfuerzos prometedores se realicen sin importar que los compromisos nacionales hayan sido hechos para implementar un enfoque más amplio. Esta estrategia también puede ayudar a implementar una agenda nacional en un área del programa, en vez de esperar a que el gobierno entero tome en sus manos la administración del desempeño.

En los países desarrollados, los sistemas de ABR se han aplicado a los organismos de prestación de servicios, como la salud y la educación, a los servicios públicos y a las instituciones financieras, como son las tesorerías y los bancos centrales. Los sistemas de

ABR fueron adoptados por el Reino Unido y Nueva Zelanda en la década de 1980, por Canadá a principios de los noventa, y por Estados Unidos y muchos países de la OCDE a finales de los noventa. Varios organismos donantes, en los planos multilateral y bilateral, también están haciendo uso de los enfoques de la ABR en la administración de sus propios programas.

La introducción de las estrategias de administración del desempeño en países en desarrollo es todavía muy nueva. Como esos gobiernos avanzan con sus propias estrategias prueban enfoques nuevos e innovadores que están enriqueciendo el acervo de información y experiencias. Matsuda (2003) indica que ha habido esfuerzos para implementar los sistemas de la ABR en los países de América Latina desde finales de los ochenta, notablemente en Costa Rica, Uruguay, Honduras, Chile, Colombia y Bolivia. El recuadro 3 del Resumen y mensajes fundamentales sintetiza estas experiencias internacionales, en términos de contexto, diseño e implementación basados en un informe encargado especialmente por IDEA (2003) para el Banco Mundial.

Hasta hoy, una conclusión es clara: no hay ninguna estrategia o enfoque particular que sea el mejor para todos los países. Primero, la reforma implica esfuerzos de muchos años, y las estrategias evolucionan inevitablemente con el tiempo. Segundo, cada país es único en su contexto sociocultural y político y en sus opiniones de lo que es posible en el manejo del desempeño. En la práctica, los países pueden usar una combinación de enfoques desde los esbozados en el Recuadro 3, y adaptar y probar experiencias de otros países a sus propias circunstancias.

La experiencia internacional proporciona lecciones para el diseño (ver sección C) y la implementación (ver sección D) de un sistema de ABR, además de indicar retos específicos a países como México, que busca poner en marcha un sistema de ABR (sección E).

C. LECCIONES INTERNACIONALES PARA EL DISEÑO DE SISTEMAS DE ABR

La experiencia internacional demuestra que no existe ninguna fórmula para el diseño de un sistema de ABR y es esencial conformar sistemas en torno al contexto político e institucional. Incentivos, liderazgo y construcción de capacidades por el lado de la oferta y la demanda son todos importantes (recuadro 6.1). Entre los elementos fundamentales para diseñar casos exitosos de los comunes están:

1. Una articulación clara de las metas y los indicadores relacionados cuantificables de entrada, de salida, de actividades y de salida basados en un enfoque lógico del marco.
2. El monitoreo sistemático de indicadores clave de desempeño a través de un Sistema de Administración de Información (SAI).

3. Una serie de evaluaciones externas e internas.
4. Actividades institucionales de construcción de capacidad.
5. Mecanismos de retroalimentación para vincular los resultados del M&E con la toma de decisiones de políticas y, en última instancia, con la asignación de presupuestos.
6. La publicación anual de los resultados del desempeño.

Recuadro 6.1 Creación de sistemas de ABR: Lecciones aprendidas

Las siguientes enseñanzas se basan en el trabajo que proporciona el Banco Mundial para el apoyo del establecimiento de los sistemas de administración del desempeño en Bangladesh, la República de Kirguistán, Filipinas y Rumania.

- **Es importante entender el contexto político e institucional de un país determinado antes de avanzar con el diseño actual de un sistema de M&E basado en resultados.** No existe ninguna fórmula para construir estos sistemas y el proceso es largo.
- **Es necesario que haya incentivos para los gobiernos a fin de que produzcan la información sobre su propio desempeño.** Deberá alentarse una fuente sostenida de la demanda, tanto interna como externa (del Parlamento, la sociedad civil, el sector privado y otros), y apoyarse en la información sobre el desempeño que pone al gobierno “sobre aviso” de que necesitará demostrar que las políticas y los programas que se están implementando alcancen los resultados esperados.
- **Para que un sistema M&E basado en los resultados sea exitoso se requiere más que la capacidad de administrar datos; también debe haber un liderazgo sostenido del gobierno para revisar si está ofreciendo servicios efectivos a sus ciudadanos.** Sin un defensor muy bien preparado que esté dispuesto a asumir la propiedad y esté de acuerdo con la transparencia y accesibilidad del desempeño de la información, el sistema de M&E no se construirá, y aunque así fuera, no sería utilizado.
- **Así como debe haber demanda, tiene que haber oferta: la capacidad dentro del país para diseñar, implementar y utilizar un sistema basado en resultados.** Las destrezas de la investigación social, la administración pública, las estadísticas y la administración de información deben ser movilizadas para que contribuyan a un proceso sistemático de evaluación metódica del desempeño del gobierno.

Fuente: Rist y Kusek, 2004.

Varias iniciativas mexicanas concuerdan con estos lineamientos de mejor práctica, entre ellas el mandato del Congreso de México que exige información sobre el desempeño anual; el establecimiento y monitoreo de las metas presidenciales; el padrón de los beneficiarios de SEDESOL, y su *Manual Ciudadano*, el cual suministra información sobre las funciones de esta secretaría además de proporcionar un medio de quejas y sugerencias para los ciudadanos.

Desarrollo de sistemas de monitoreo

La experiencia internacional con la ABR revela la necesidad de un sistema de monitoreo o de recopilación de información a fin de reunir mediciones periódicas de los indicadores de desempeño. La información sobre los indicadores clave de entrada, actividades y resultados debe ser frecuente —por ejemplo, mensual o trimestral— para permitir la rápida identificación de los problemas en la implementación del programa. Con base en esa información los administradores pueden hacer ajustes oportunos a sus programas. En Chile, uno de los objetivos principales de las reformas del sector público, llamado **PROGRAMA MARCO**, es la implementación de un sistema de administración de información dentro de sus instituciones que incluye bases de datos fáciles de usar. En Nueva Zelanda los departamentos encargados de los programas del gobierno deben suministrar cada mes un conjunto de estados financieros a su ministro y al Departamento del Tesoro. Tales infraestructuras se hacen en una base contable devengada.

Desafortunadamente, el manejo de la información y la recopilación ha sido en especial desafiante para los países en desarrollo, que a menudo enfrentan recursos financieros restringidos y capacidad institucional débil. Esto se ha traducido en demoras en el acopio de la información, datos no confiables e información inaccesible, problemas que merman la validez del vínculo entre resultados y decisiones de políticas.

Diseño de evaluaciones integradas

En la bibliografía del tema que nos ocupa se define a la evaluación detallada como aquella que contiene evaluaciones de procesos, estudios de costo-beneficio y valoraciones de impacto. Por lo tanto, es cada vez más recomendable que una estrategia de evaluación contenga una mezcla de los tipos de evaluaciones, dependiendo de las necesidades de las autoridades, y de que esa combinación recurra a métodos cuantitativos y cualitativos. En particular, la pregunta de cuándo es apropiado realizar una evaluación de impacto es crítica ya que implica a menudo más recursos, tiempo y complejidad técnica que otros tipos de evaluaciones. Las evaluaciones de impacto que valoran si un programa es directamente responsable de los resultados observados debería aplicarse estratégicamente a los proyectos que sean innovadores, reproducibles, que impliquen asignaciones de recursos sustanciales y que tengan intervenciones bien definidas.

Por último, es importante la pregunta de quién realiza la evaluación. Las evaluaciones externas tienen la ventaja de proporcionar mediciones objetivas del desempeño del programa, lo que incrementa su credibilidad. Sin embargo, las evaluaciones internas son herramientas de administración importantes, que ayudan a crear la capacidad

institucional y otorgan mayor control sobre su trabajo a los responsables del diseño y la implementación de los programas.

Integración del monitoreo y la evaluación

Tanto el monitoreo como la evaluación son decisivos para la administración pública eficaz. A menudo, el reto consiste en diseñar y aplicar la mejor combinación de los enfoques de monitoreo y evaluación en apoyo de la producción de información oportuna y confiable, útil para los gerentes del programa, los beneficiarios y las autoridades.

Recuadro 6.2 Definiciones: Monitoreo y Evaluación

Evaluación

Las evaluaciones consisten en una valoración del desempeño. La evaluación es la valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en proceso o concluidos, con respecto a su diseño, implementación y/o resultados. Su propósito es determinar la importancia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, la eficacia, el impacto y/o la sustentabilidad.

Por lo común, las evaluaciones son actividades selectivas, discretas. Las evaluaciones de impacto examinan la causalidad —sea que una intervención específica es responsable de un resultado particular— a través de la construcción de un estado contrafactual que estime lo que habría ocurrido de no haberse hecho la intervención.

Monitoreo

El monitoreo es una función de seguimiento. Es una actividad continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para ofrecer a la administración y a los principales interesados una continua intervención de desarrollo con indicaciones del grado de avance en el logro de los objetivos y el uso de los fondos asignados.

El monitoreo es una actividad constante y de amplio alcance. Es esencial un buen monitoreo para una administración eficaz, y a menudo implica dar seguimiento a los indicadores relativos a los objetivos.

Tanto el monitoreo como la evaluación deberán proporcionar información que sea creíble y útil, y que permita la incorporación de las lecciones aprendidas dentro del proceso de toma de decisiones de receptores y donantes.

Fuente: Adaptado del Development Assistance Committee, OECD Working Party on Aid Evaluation.

En el caso de México, Sadoulet y De Janvry (2003) proponen un esquema integrado de monitoreo y evaluación con las dos metas siguientes: a) servir de herramienta para mejorar el diseño y funcionamiento de programas específicos, y b) garantizar la

rendición de cuentas del gobierno al Congreso. Para lograr estas metas, ellos propusieron un enfoque integrado de monitoreo y evaluación con dos componentes clave: i) interacciones entre los evaluadores internos y externos, con énfasis en la importancia de la participación del beneficiario, y ii) una combinación de análisis de corto plazo (monitoreo continuo) con la evaluación de impacto de largo plazo. Estos dos componentes fundamentales pueden combinarse parcialmente en un proceso individual para reforzar la calidad de cada componente, así como para maximizar el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia como parte de un enfoque de administración basado en resultados.⁹

SEDESOL está adoptando una estrategia integrada de monitoreo y evaluación que incluye los enfoques cuantitativo, cualitativo e institucional.¹⁰ Con base en un conjunto común y establecido de objetivos de desarrollo social está diseñando un fuerte sistema de monitoreo del desempeño, combinado con evaluaciones seleccionadas de programas clave, entre ellas las evaluaciones de impacto. El componente cuantitativo abarca el monitoreo de desempeño (externo e interno), tanto de corto como de largo plazos, simulaciones *ex-ante* de impacto del programa, estudios internos de factibilidad y sustentabilidad y evaluaciones de política social. El enfoque cualitativo implica a los beneficiarios tanto en el monitoreo como en la evaluación y la atención institucional se concentrará en medir el desempeño en términos de capacidad institucional y desarrollo humano.

La selección de indicadores para el monitoreo y la evaluación es un aspecto importante del diseño del sistema. Durante la conferencia de mayo sobre Mejores Prácticas de Política Social (2003), Emmanuel Jiménez enfatizó la importancia de seleccionar indicadores que ilustren el desempeño de los programas tanto en el corto como en el largo plazo. La mayoría de los indicadores que miden los resultados de desarrollo socioeconómico y humano no se hacen evidentes en el corto plazo. No obstante, las variables de corto plazo, como las siguientes, a menudo sirven como buenos indicadores de los efectos de largo plazo y ayudan, a la vez, a los gerentes en la administración del programa.¹¹

1. Indicadores de eficiencia y eficacia administrativa.
2. Indicadores de la tasa de utilización de servicios y transferencia proporcionados.
3. Percepciones de los beneficiarios.

⁹ Para una aplicación de este enfoque propuesto de monitoreo y evaluación al programa **MICRORREGIONES** y al conjunto de proyectos de INDESOL, ver Sadoulet y De Janvry (2003).

¹⁰ SEDESOL, 2003.

¹¹ Cuando el monitoreo de la información y las evaluaciones de impacto comparten indicadores comunes, puede aplicarse el análisis estadístico para identificar variables que sirven como buenos predictores del impacto del programa en el largo plazo; estas variables son candidatos ideales para los indicadores clave de desempeño.

Además, estos indicadores deberán ser entregados y ser accesibles no sólo a los distintos niveles de gobierno, sino también a los miembros de la sociedad civil —aquellos que tienen el incentivo de instigar reformas si esos indicadores no son satisfactorios. Sadoulet y De Janvry (2003) sugieren que los indicadores elegidos deberían captar los objetivos y los resultados deseados así como las consecuencias no deseadas. La participación de los beneficiarios puede ser útil en la selección de indicadores con estas características.

Construcción de capacidades

La experiencia internacional indica que la creación de un sistema de ABR sostenible implica la incorporación de actividades específicas de construcción de capacidades. En Chile, 180 profesionales de diferentes instituciones y ministerios fueron capacitados en evaluación de programas y una red de expertos institucionales proporcionó asistencia continua a los operadores del sistema. En Australia se creó una filial independiente dentro del Ministerio de Finanzas con el objetivo específico de proporcionar asesoría en evaluación, así como apoyo y capacitación en actividades de contabilidad y auditoría.¹² La ABR de México planea ofrecer cursos, conferencias y seminarios internos y externos en conjunto con la Universidad de las Américas y el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), para cubrir importantes temas de monitoreo y evaluación.

Las actividades de construcción de capacidades son especialmente importantes para los países en desarrollo, los cuales a menudo carecen de una cultura de evaluación y cuyo personal no está familiarizado con los postulados de la ABR. Estas actividades ayudarán a las naciones en desarrollo a cumplir con los desafíos de la ABR y a elevar su capacidad para llevar a cabo la planificación estratégica, la recopilación de información, el monitoreo, la evaluación y las comunicaciones. Aunque los consejeros internacionales son de utilidad en el proceso de capacitación al exponer sus perspectivas, se ha demostrado que la importación de un sistema de ABR que no tome en cuenta el contexto específico del país es ineficaz. Por lo tanto, la mayoría de las capacitaciones deberán ser manejadas por especialistas nacionales y complementadas por expertos internacionales a fin de construir un enfoque de ABR sostenible.

También es útil crear Paneles de Asesoría Técnica para cada evaluación, o para las evaluaciones de programas similares, con el objetivo de supervisar el proceso e incorporar la perspectiva de los diferentes actores que tienen una función en el proceso de evaluación. Los paneles deberían estar formados por expertos en evaluación, expertos en políticas, congresistas, beneficiarios y operadores de programas. Los expertos en evaluación garantizarían la corrección técnica de las metodologías de evaluación. Los expertos en políticas pueden aconsejar a los evaluadores sobre cuáles indicadores son

¹² IDEA International, 2003.

los más útiles e importantes durante la toma de decisión de políticas a fin de concentrarse en las evaluaciones y prevenir el gasto excesivo en información de menor utilidad. Los congresistas deberán participar a modo de construir su entendimiento de los detalles y procesos implicados en llevar a cabo la misión. Por último, a menudo es útil incluir a un representante de los participantes u operadores del programa. Estas personas ayudan a garantizar que la evaluación sea práctica al enfocarse principalmente en los indicadores de políticas pertinentes. En particular, ello ayuda a garantizar que la evaluación tenga credibilidad entre estos grupos que son decisivos para el éxito de largo plazo del cambio de política.

Garantizar los mecanismos de retroalimentación

Para que sean más que un ejercicio burocrático, los sistemas de ABR deben incluir un mecanismo de retroalimentación que vincule los resultados de la evaluación con el proceso presupuestario y la toma de decisiones de políticas. Sin tales mecanismos, los esfuerzos para crear los sistemas de ABR son infructuosos. La vinculación del proceso presupuestario con los resultados de impacto crea incentivos para que los administradores pongan en marcha sus programas con éxito.

En Australia, cada consejo sobre políticas debe estar vinculado a los 11 criterios sujetos a las provisiones de planes estratégicos y los programas de evaluación de impacto previos. En Chile, los fondos del programa se asignan a través del mecanismo llamado fondo cursable, un Fondo Central para Prioridades Gubernamentales.¹³ Para nuevos programas o la reformulación y extensión de los programas, los ministerios deben hacer solicitudes a este fondo, presentando en formato estándar una propuesta de presupuesto basada en sus planes estratégicos y en las evaluaciones de desempeño anteriores. En México, como se declaró en el mandato de 1999, los resultados anuales de las evaluaciones deben ser presentadas ante el Congreso.

Desafortunadamente, el vincular los resultados de impacto con el proceso presupuestario ha sido un aspecto en especial desafiante de la ABR para las naciones en desarrollo. Para que la información de impacto sea útil debe buscarse el mejor momento para realizar las evaluaciones a fin de que proporcione a las autoridades la información de desempeño necesaria para tomar las decisiones de asignación de recursos. A menudo es difícil encontrar ese mejor momento para los países en desarrollo debido a restricciones en la generación de datos y otros factores. Durante la evaluación del programa condicional de transferencias de dinero de Nicaragua la recopilación de datos de seguimiento se demoró por aspectos de coordinación y, por lo tanto, se pospusieron los resultados de impacto. Los sistemas de información débiles tienen consecuencias adicionales. En México, los registros de pago del **PROGRESA** revelaron que 27% del

¹³ IDEA International, *ibid.*

total de la población elegible en la muestra de evaluación no había recibido ningún beneficio después de dos años de operaciones del programa. Estas deficiencias no fueron detectadas por el sistema de información.¹⁴ Si los resultados de la evaluación no pueden entregarse en forma secuencial, de manera oportuna, no pueden utilizarse como datos de entrada a la hora de la toma de decisiones. Por lo tanto, tal coordinación es vital para el éxito de las ABR y deberá darse prioridad especial a incrementar la capacidad organizacional y los sistemas de recopilación de datos.

Diseminación de los resultados

La experiencia internacional con las ABR destaca la importancia de diseminar los resultados de desempeño a fin de promover el compromiso, la participación y la rendición de cuentas. A menudo, la difusión de los resultados va también acompañada de una campaña pública de concientización para educar a la gente en la nueva orientación de la administración del servicio público. En Chile, los resultados de desempeño se ponen a disponibilidad del Ministerio de Obras, del Congreso y del público. Australia publica informes sobre el desempeño individual de los programas federal y estatales, lo que permite hacer comparaciones entre programas y entre regiones. En esta línea, la publicación de los resultados de la evaluación es parte del mandato del Congreso mexicano. Sin embargo, la precisión, la claridad y la confiabilidad de los resultados deben garantizarse antes de difundir la información al público general. El *Manual Ciudadano* de SEDESOL introduce al público en los programas públicos disponibles y, por lo tanto, actúa como una herramienta de conciencia pública, la cual a la larga ayuda al público a comprender los resultados una vez publicados.

D. LECCIONES INTERNACIONALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ABR

Lecciones extraídas de la experiencia internacional indican que la implementación de la ABR deberá ser un proceso progresivo.¹⁵ Es esencial que la implementación empiece con un mapa estratégico con señales específicas y que permanezca flexible, al contrario de un enfoque con planes y normas estrictas. La implementación deberá llevarse a cabo de manera gradual, que incluya primero evaluar las precondiciones para la compatibilidad del actual marco institucional con M&E, creando un plan y diseño de un sistema simple e implementando una fase piloto. Las diferentes situaciones políticas, institucionales y técnicas de cada país presentan desafíos únicos para los gobiernos respectivos. Los pilotos pueden reducir costos y permitir que los organismos aprendan el lenguaje y la

¹⁴ Rawlings y Rubio, *ibid.*

¹⁵ *Idem.*

tecnología de las mediciones, del monitoreo y la evaluación. La fase piloto de implementación deberá enfocarse como una oportunidad para resolver los problemas de la implementación antes de expandir el sistema. Además, para incrementar la sostenibilidad del sistema, cada paso del proceso deberá ser participativo. La intervención de la administración superior, del personal y de otros interesados les otorga la propiedad del proceso e incrementa su probabilidad de éxito.

Recuadro 6.3 Actores gubernamentales y no gubernamentales pertinentes para el diseño e implementación de un sistema de ABR en México¹⁶

Secretaría de la Función Pública. Esta oficina está encargada de llevar a cabo los programas federales de recursos financieros, operacionales, de desempeño y de recursos humanos y materiales. Para ejercer auditorías en el plano estatal existen acuerdos de coordinación con las unidades de control estatales y municipales. Además de la función de auditoría, tienen la responsabilidad de garantizar la calidad de aquellos programas donde las metas presidenciales estipuladas han sido establecidas en colaboración con la Presidencia de la República. La Auditoría Superior de la Federación ha señalado ciertas acciones para mejorar las evaluaciones en México, entre ellas el mejoramiento de la capacidad de los funcionarios de gobierno para producir buenos términos de referencia para las evaluaciones; simplificar las reglas de operación a fin de reducir el número de procedimientos administrativos para que las evaluaciones tengan acceso a los datos del programa, y mejorar las estructuras de incentivos de las secretarías para contratar y supervisar las evaluaciones.

Presidencia de la República. Al principio de la actual administración, la Presidencia comenzó la construcción de un Sistema de Metas Presidenciales. Este sistema fue concebido como una herramienta que permitiría pasar de un gobierno basado en normas a uno basado en resultados. Forma parte del modelo estratégico para mejorar la calidad y la innovación del gobierno. El primer sistema de monitoreo creado para dar seguimiento a las metas presidenciales estaba basado en un registro de puntuación. Sin embargo, se consideró que dicho registro no estaba produciendo los resultados deseados y se cambió por un sistema de indicadores de corto plazo. Se espera que este nuevo sistema de indicadores se complete a principios de 2004. A estas alturas, no queda claro cuán rápido podrá ponerse en marcha el Sistema de Metas Presidenciales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde la perspectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todavía no hay un sistema de M&E de programas sociales útil y coherente. Los indicadores actuales no trascienden el seguimiento de los datos de entrada y de salida —por ejemplo, gasto, número de beneficiarios, personas capacitadas, etc. La mayor parte de lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene disponible son indicadores de datos de salida, los cuales no ayudan a detectar desviaciones de las metas esperadas del programa. Al vincular los datos de salida con la toma de decisiones, los gastos se basan por lo regular en asignaciones anteriores, y sólo en unos cuantos programas, como el de **OPORTUNIDADES**, el presupuesto se

¹⁶ La información se basa en la M&E Readiness Assessment (2004), del Banco Mundial, de próxima publicación. Del 8 al 12 de diciembre de 2003, una misión del Banco Mundial sostuvo una serie de entrevistas con funcionarios del gobierno mexicano que participan en el monitoreo y la evaluación.

basa en los resultados de evaluación de impacto. Desde el punto de vista de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la implementación de un programa piloto para evaluar la razón costo-eficacia de un programa deberá ser obligatoria a fin de responder efectivamente a la necesidad de la población —ellos han indicado que se verían muy presionados para proponer cualesquiera sistemas existentes de M&E como la mejor práctica— lo cual, a su vez, podría servir como ejemplo para otros programas que quieran construir un sistema de M&E consistente.

Academia. En general, los académicos trabajando en el área consideran que los recientes cambios legales incorporados en la Ley de Desarrollo Social (abajo) son un buen primer paso en la promoción de un análisis profundo del diseño y el impacto neto de un programa. Asimismo, indicaron que hoy en día existe en el país una mayor cultura de la evaluación, en comparación con el pasado reciente (2000). Sin embargo, también hay consenso sobre las dificultades actuales en pasar de las mediciones de los datos de salida a los resultados, dada la falta de incentivos suficientes para hacerlo. De nuevo, esperan que la nueva Ley General de Desarrollo Social sea de gran ayuda en este sentido, dado su énfasis en la generación de los resultados.

Fuente: World Bank.

E. DESAFÍOS DE LA ABR

Además de las recomendaciones para el diseño y la implementación de un sistema de M&E basado en resultados en México, la experiencia internacional también ilustra algunos desafíos asociados. Matsuda (2003) sostiene que los países de América Latina enfrentan retos en planos diferentes en su deseo de cambiar hacia sistemas de ABR. Los gobiernos de menor capacidad, e incluso algunos sectores dentro de los gobiernos de más capacidad, como la administración federal de Brasil, no están equipados con un número suficiente de personal técnicamente capaz de manejar las tareas analíticas implicadas en las evaluaciones de programas y de desempeño organizacional. La débil capacidad analítica obstaculiza cada fase en la cadena lógica de la ABR, que acaba rompiendo el vínculo entre los resultados de la evaluación y la toma de decisiones presupuestales y de políticas. Los esfuerzos concentrados en la construcción de capacidades pueden aliviar esta restricción, en especial en aquellos países que ya tienen un equipo razonable de profesionales civiles en el servicio público y una desarrollada red de instituciones académicas y grupos de expertos en el análisis de las políticas públicas.

En los países de la OCDE, los ministerios de finanzas a menudo han sido la fuerza impulsora de las iniciativas de la ABR. Al vincular los requerimientos de desempeño con el proceso presupuestal, dichos ministerios ocupan una posición estratégica para fomentar las orientaciones de desempeño dentro del sector público. A diferencia de los reformadores vanguardistas en los países de la OCDE, sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina los ministros de finanzas no han dirigido esfuerzos de reforma del sector público. Casi siempre, las actividades de esos ministerios han sido impulsadas principalmente por preocupaciones sobre el control de gastos con fines de

administración fiscal, a menudo desatendiendo otros aspectos de buen manejo del gasto público, a saber, la asignación efectiva de los recursos presupuestales a las prioridades de la política gubernamental, y cuidando la eficiencia operativa del gobierno. Un desafío decisivo es, por lo tanto, ayudar a que los ministerios de finanzas obtengan la capacidad técnica para dirigir o, por lo menos, sacar provecho completo de los esfuerzos de la ABR.

Para SEDESOL lo primero que indican las lecciones internacionales es que un sistema unificado de M&E no puede diseñarse de inmediato y tampoco ser puesto en marcha rápidamente. Las mejoras tendrán que llegar de dos maneras: primero, el diseño del sistema técnico en el tiempo debe incluir más las necesidades de información de los administradores en toda la secretaría, y, segundo, las unidades organizacionales que están a su cargo han de expandirse con el tiempo. Como aparentemente todo esto no puede suceder de inmediato, está bien justificada la lógica de dirigir/expandir gradual pero continuamente en el tiempo el diseño y la construcción de un sistema de M&E dentro de SEDESOL.

La segunda lección es que las metas de desempeño de SEDESOL deberán ser claras y legítimas para todas las partes de la organización. Crear un sistema basado en el desempeño requerirá que se adopten las metas presidenciales y las de SEDESOL y así den marco a la formulación de metas secundarias para cada una de las unidades de la secretaría. Deberá haber un alineamiento dentro de SEDESOL en torno a las metas y resultados que no es evidente en el presente. La situación óptima sería que las metas y resultados descendieran a través de la organización a fin de que todas las partes de la secretaría vean su propia misión y sus responsabilidades a la luz de la misión global. En la misión de SEDESOL es necesaria una “línea de perspectiva” de arriba a abajo de la organización. Dicho de otro modo, la construcción técnica del sistema —indicadores, líneas de referencia, objetivos, etc.— no puede proceder si no hay claridad y aceptación de las metas y resultados por alcanzar. Sólo pueden construirse los indicadores y la presentación de informes podrá empezar cuando sea claro cuáles son las metas o los resultados que serán monitoreados y evaluados.

La tercera lección es la necesidad de redefinir el mandato del Congreso para hacer evaluaciones anuales del programa. El mandato se ha interpretado como una exigencia de que se realicen evaluaciones de impacto anuales de *todos* los programas, interpretación que ha llevado a frustraciones en términos de su cumplimiento. Primero, como se estipula en ella, cada programa debe ser evaluado por separado a pesar de la superposición de varios objetivos y las poblaciones objetivo de los programas. Esto aumenta el costo total de las evaluaciones, agravándose así las restricciones financieras. Segundo, debido a las limitaciones de tiempo y presupuesto, las instituciones bien calificadas de evaluación externa, que son pocas en México, tienen poco interés en participar en el proceso de evaluaciones. Tercero, el requerimiento de la evaluación de impacto anual no permite que las secretarías diseñen instrumentos de evaluación más eficaces. Por último, en México la evaluación de programas sociales a menudo carece de

un mecanismo que proporcione retroalimentación para mejorar el diseño y la eficacia de los programas vigentes y futuros. En consecuencia, las lecciones extraídas de los resultados de distintas evaluaciones de programas obtenidas cada año no son compartidas por todos los programas, lo que obstaculiza el mejoramiento del diseño futuro de programas. El mandato del Congreso se cumpliría mejor, tal vez, si se reinterpreta como una directiva para la medición del desempeño, con base en el monitoreo de datos proporcionados en informes anuales, así como evaluaciones ocasionales que incluyan evaluaciones de impacto de más largo plazo, vinculadas a un mecanismo integrado de retroalimentación que conduzca a la mejor asignación de recursos y diseño de programas.

La cuarta lección es que con la aprobación de la Ley de Desarrollo Social en 2003 el mandato de realizar evaluaciones adquiere ahora la categoría de un requerimiento legal y, por lo tanto, garantiza su continuidad en el futuro. Ya no es explícitamente necesario que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se demande cada año la evaluación. Antes, el PEF estipulaba cada año los principales lineamientos de evaluación y el Congreso tenía que validarlos anualmente.

F. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

México ha recorrido un largo camino en la construcción de mejores sistemas de M&E y en la promoción de una cultura de evaluación. Influida por la exitosa evaluación de **OPORTUNIDADES**, el gobierno ha dado pasos para institucionalizar la evaluación a través del mandato del Congreso de 1999. El sistema presidencial de objetivos de desempeño y la recientemente promulgada Ley de Desarrollo Social de 2003 son también reformas importantes dirigidas a utilizar el M&E para apoyar la administración eficaz del sector público.

Más recientemente, a través de SEDESOL, México está intentando ampliar el alcance y aumentar la eficacia de la evaluación de programas mediante la creación de un sistema de ABR integrado. La experiencia internacional ofrece varias lecciones para este tipo de iniciativas:

- El desarrollo y la exitosa implementación de un sistema de ABR es un proceso progresivo que requiere un liderazgo fuerte y un compromiso continuo por parte de todos los involucrados.
- Debe alentarse la participación activa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para finalmente permitir que los datos sobre el desempeño de los programas den forma a las asignaciones presupuestarias.
- Aunque el sistema contiene requerimientos técnicos para garantizar la recopilación de información oportuna y confiable, el sistema de ABR deberá concentrarse primordialmente en la administración y en garantizar que los resultados sean

valorados y utilizados como indicadores de entrada fundamentales para la toma de decisiones.

- El sistema deberá adaptarse a las necesidades de los administradores y los planificadores de políticas, ser accesible para todos los interesados —incluida la sociedad civil— y realizar actividades de construcción de capacidades para garantizar su implementación eficaz.
- El sistema de ABR deberá recurrir a una mezcla de evaluaciones internas y externas, deberá proporcionar datos de desempeño con regularidad y deberá utilizar estratégicamente evaluaciones de impacto de los programas que sean innovadores, reproducibles, que impliquen asignaciones de recursos sustanciales y que tengan intervenciones bien definidas.

Sin un mandato claro para la transición hacia un sistema de ABR y un liderazgo fuerte pueden fallar los intentos de mejorar el desempeño de las instituciones del sector público. Un fuerte liderazgo, el compromiso y la participación en la implementación de la ABR son decisivos para sensibilizar a los diferentes grupos de electores hacia la importancia y los beneficios de la ABR, así como incrementar la propiedad del proceso. La recién promulgada Ley General de Desarrollo Social, basada en el mandato del Congreso de 1999, el sistema presidencial de objetivos de desempeño y un buen seguimiento en la evaluación de impacto de **OPORTUNIDADES** ha hecho que México, y SEDESOL, tengan una posición de liderazgo en la implementación de un sistema de ABR exitoso. Todos estos esfuerzos son indicios del compromiso con la administración del desempeño del gobierno de México. La iniciativa de SEDESOL para implementar un sistema de M&E basado en resultados es una oportunidad para garantizar que los objetivos del mandato del Congreso se hayan cumplido adecuadamente.

Aparte del liderazgo, la experiencia internacional indica que también es necesario realizar trabajos futuros en otras áreas a fin de implementar con éxito un sistema de ABR. También es necesario trabajar más en el liderazgo y en los incentivos y recursos, funciones y responsabilidades. Por ejemplo, con respecto a los incentivos, aún no está claro por qué las dependencias gubernamentales de México se comprometerían en apoyar el desarrollo de un sistema de ABR. Fundamentalmente, el cambio cultural que se requerirá para pasar a una orientación al desempeño necesitará estar apoyada por una amplia gama de incentivos para hacerlo. Incentivos que deberán ser construidos con mucha cautela para que incluyan tanto recompensas como sanciones. Pero éstos no existen en la actualidad. Tendrán que construirse, de igual manera que deberán eliminarse los incentivos negativos.

ANEXO

Cuadro A.6.1 Experiencias internacionales con Sistemas de Administración Basados en Resultados

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas						
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas	Referencias	Año de la implementación
3	Tailandia	Después de 30 años, la reforma del servicio público se hizo inevitable en 1997: -Nueva constitución -Crisis financiera -Ley de información pública -Servicio público de crecimiento rápido -Plan de reforma de la administración del sector público en 1997, incluido el plan para transformar las prácticas de administración de control de datos de entrada orientadas hacia un sistema de ABR.	El proyecto se propone alentar a todos los departamentos y agencias gubernamentales para mejorar la eficiencia y la eficacia. El gobierno tailandés asigna 4.5 miles de millones de baht por año para recompensar a los departamentos que comprueban la mejora del desempeño. Comité sobre el Mejoramiento de la Eficiencia y Eficacia del gobierno (CIGEE)-Entidad neutral nombrada por la Comisión del Servicio Público.	Servicios de asesoría y capacitación sobre las herramientas de ABR.	1) Al principio del año fiscal los departamentos identifican previsiones, planes de trabajo, factores críticos de éxito, indicadores clave de desempeño. 2) Acuerdo por el CIGEE. 3) Al final del año fiscal los departamentos producen informes de desempeño que indican al CIGEE si han logrado lo que se acordó. 4) Criterios: - desempeño financiero - proceso interno - satisfacción de clientes y interesados - capacidad de aprender y crecer 5) CIGEE asigna la puntuación a los departamentos. 6) CIGEE recompensa a los departamentos de acuerdo con las puntuaciones. 7) El departamento tiene la responsabilidad de recompensar a su propio personal.	Deberán establecerse los vínculos para nuevas formas de presupuestos basadas en la producción. Se completará la reforma del sistema presupuestario en el año fiscal 2004.	Vajrabhaya (2003)	Oct. 1997

- 1) Salud pública, nutrición y población
- 2) Educación
- 3) Redes de seguridad/protección social

- 4) Agua y saneamiento
- 5) Apoyo al sector privado
- 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras)

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas					Referencias	Año de la implementación
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas		
1 a 6	Chile	<p>Programa para el Mejoramiento de la Gestión (PMG) o Programa Marco. Sistema de planificación/control de administración</p> <p>Instituciones participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Congreso - Ministerio de Hacienda - Otros ministerios - Gobiernos provinciales, etc. - MIDEPLAN (Min. de Planificación y Cooperación) - Comité interministerial - Unidad técnica para la evaluación de programas 	<p>Instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de desempeño (1994). - Evaluación de programa (1997). - Evaluación institucional (2002). - Fondo central para las prioridades del gobierno (2001). - Programa para el mejoramiento de la gestión (PMG) (1998). - Incentivo basado en el desempeño para los servidores públicos. - Balance de gestión integral (BGI) (1997) (Informe de cuentas públicas). - Incentivos financieros para servidores públicos. <p>Instrumentos integrados al proceso presupuestario. Proceso interactivo de mecanismos de retroalimentación. Es importante la sistematización del proceso (plantillas o formatos)</p>	<p>Sí</p> <ul style="list-style-type: none"> -Capacitación del marco de trabajo lógico - 180 profesionales de diferentes instituciones y ministerios fueron capacitados en la evaluación de programas. Red de expertos institucionales. 	<p>Enfoque gradual (seis pasos):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificación estratégica - Diseño del sistema de información (SI) - Implementación del SI - Presentación de indicadores de desempeño - Establecimiento de prioridades y ponderación de indicadores - Compromiso para alcanzar un porcentaje mínimo de prioridad y objetivos ponderados. <p>Importante interiorizar procesos. Importante identificar vínculos entre productos y servicios, indicadores y el presupuesto.</p> <p>Evaluación de programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de Programas del Gobierno (EPG) o marco bitácora (4 meses) - Evaluación de impacto (6-8 meses) (90% programas sociales) - Evaluación comprensiva de gastos (8 a 10 meses) <p>La formulación del PMG es más difícil en las instituciones provinciales y regionales del gobierno.</p>	<p>Uso de un sistema de información con bases de datos fáciles de usar en programas. Seguimiento realizado a través del sitio web (2002). Sistema de monitoreo de género.</p>	Gobierno de Chile (2003)	Indicadores de desempeño en 1994. Sistema de ABR en 2000.

- | | |
|---|--|
| 1) Salud pública, nutrición y población | 4) Agua y saneamiento |
| 2) Educación | 5) Apoyo al sector privado |
| 3) Redes de seguridad/protección social | 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras) |

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas					Referencias	Año de la implementación
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas		
1 a 6	Costa Rica	Mejoramiento de la administración pública. Ley de planificación nacional (1974). 1994, creación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) dentro del Ministerio de Planificación y Políticas Económicas	Un proyecto de largo plazo para promover una nueva cultura institucional. Instrumento que permita: <ul style="list-style-type: none"> - Definir prioridades - Monitorear decisiones - Monitorear la ejecución de programas y proyectos estratégicos - Evaluar la calidad del desempeño público. <p>SINE está compuesto por todas las instituciones del sector público, pero a la fecha sólo 40 instituciones son parte del sistema. La Unidad de Coordinación es el Ministerio de Planificación.</p>	Proceso de apoyo: <ul style="list-style-type: none"> -Generación de estadísticas -Investigación -Diseminación -Inversiones <p>1997: Programa de capacitación para servidores públicos en planificación estratégica, indicadores y metodologías de evaluación.</p> <p>Participación en seminarios.</p> <p>Desarrollo de un curso sobre evaluación y elaboración de indicadores—</p> <p>Capacitación de 200 servidores civiles en 2000.</p>	1994: Análisis de experiencias internacionales. Discusiones conceptuales. Análisis del marco legal. Marco conceptual para el SINE. 1995: Creación de Red de Enlaces del SINE. Apoyo del BID y Banco Mundial. Elaboración de metodología del SINE. 1996: Plan piloto del SINE con 8 instituciones. 1997: Evaluación del plan piloto. Monitoreo de 18 instituciones. Programa de capacitación: Primera fase del proceso de sistematización del SINE. Análisis posterior de las experiencias internacionales. 1998: Participación de 20 instituciones. 1999: Iniciación de la negociación y presentación de presupuestos de las acciones estratégicas para el Compromiso de Resultados (CDR) de 1999. Participan 29 instituciones + 7 instituciones descentralizadas. 2000: participación de 37 instituciones. Fortalecimiento de la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y Auditoría General. 2001: Participación de 43 instituciones. El CDR fue puesto a disposición del público. Fase 1: Elaboración y firma del CDR: <ul style="list-style-type: none"> - Definición de criterios de evaluación e indicadores - Elaboración de la matriz de desempeño institucional (MDS) - Elaboración de una matriz de programación (MDP) Fase 2: Monitoreo del CDR Fase 3: Evaluación final del CDR: <ul style="list-style-type: none"> - Informe anual sobre la evaluación de la institución - El SINE prepara un informe final para el Presidente de la República - Tres partes (clasificación, análisis de factores de éxito y dificultades) 	Sistema de red	Fonseca Sibaja A. (2001)	1994

- 1) Salud pública, nutrición y población
- 2) Educación
- 3) Redes de seguridad/protección social

- 4) Agua y saneamiento
- 5) Apoyo al sector privado
- 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras)

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas					Referencias	Año de la implementación
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas		
Todos los programas públicos	Australia (primera generación)	Reformas del sector público. Restricciones del presupuesto limitado. Fuertes presiones de rendición de cuentas.	Sistema de evaluación (1987-1997): Cada programa evaluado cada 3-5 años. Cada cartera prepara plan de evaluación cada 3 años. Cada nueva aprobación de presupuesto debe tener un plan de evaluación. Cada evaluación importante deberá publicarse. Se establece Unidad Especial para apoyar departamentos y dependencias del ramo.	?	Integración total en el presupuesto donde había un fuerte compromiso de recursos. Instalación de unidades de evaluación en cada departamento. Personal entre 2-25. Creación de un comité que se reúna con regularidad, examine programas candidatos para futuras evaluaciones y avance en el monitoreo de las evaluaciones existentes. Marco de tiempo de 10 años desde el desarrollo hasta la implementación sustentable.	Ninguna	Mackay K., Australia: Lecciones de dos generaciones de sistemas de evaluación. Banco Mundial Banco Mundial, 1998	1987 (primera generación)
	Australia (segunda generación)	Nueva coalición del gobierno: - Modelos favoritos del sector privado - Enfocados en resultados - Evaluación descentralizada y desregulada - Los jefes de departamento se convierten en CEO - Idealmente impulsados por la demanda	Todos los departamentos deberán medir el desempeño e informar anualmente al Parlamento. El Ministerio de Finanzas (MDF) alienta a los departamentos a realizar evaluaciones de programas y políticas clave. Los CEO pueden asignar \$ dependiendo del éxito para alcanzar los resultados. Acuerdo sobre desempeño de los CEO con el ministro. Revisión regular del desempeño contractual.	Creación de una oficina aparte en el MDF, que proporcione asesoría sobre evaluación, apoyo, capacitación y alientos a otros departamentos. Capacitación en evaluación, contabilidad y auditoría.	Ninguna administración central del sistema. Todos los departamentos tienen enfoques diferentes. Buena práctica: Departamento de servicios a la familia y la comunidad: - Se informó al Parlamento sobre el buen desempeño (datos de salida) - Cantidad, calidad, costo - Información sobre resultados intermedios - Uso sustantivo en los informes de hallazgos de evaluación - Plan de investigación y evaluación - 145 proyectos de investigación/evaluación - Presupuesto de 20 millones de dólares por año - Acento en los resultados de comportamiento Buena práctica: educación, empleo, salud.	Ninguna		1997 (segunda generación)

- | | |
|---|--|
| 1) Salud pública, nutrición y población | 4) Agua y saneamiento |
| 4) Educación | 5) Apoyo al sector privado |
| 5) Redes de seguridad/protección social | 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras) |

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas					Referencias	Año de la implementación
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas		
Sector Público	Bolivia	Contexto no óptimo para la ABR: Presupuesto corto Controles débiles 1990: Ley SAFCO 1994: Ley de participación popular 1992-1993: Programa de servicio civil 1994: Reformas sectoriales (educación) 1998-1999: Proyecto de reforma institucional 2001: Superintendencia de servicio civil. Requiere fuerte consenso político. Identificar la estructura de los incentivos en el sistema político. La ABR requiere, como mínimo, sistemas efectivos de personal y de presupuesto (mejoramiento paralelo). El proceso debe ser interiorizado. Es necesario que la reforma del sector público sea transparente y rinda cuentas, y que atienda la "voz de los ciudadanos"	Atención a resultados y monitoreo cuidadoso. Mejor establecimiento integrado de objetivos con el proceso presupuestario. Comunicar los objetivos al público. Garantizar la confiabilidad de los sistemas de información de datos. Control social del gasto público por parte de la sociedad civil. Necesidad de monitoreo, evaluación y auditoría del desempeño independientes. Vincular las metas de ABR con las metas de PRSP.	?	El enfoque del sector es más coherente pero no sustentable sin una mejora paralela de los sistemas presupuestarios, controles financieros y administración de personal. Es necesario aplicar sanciones cuando no haya cumplimiento. Debe evitarse establecer un gran número de objetivos si los datos no son confiables. El proceso de reforma deberá ubicarse dentro de las estructuras del gobierno. Es difícil implementar un sistema de ABR en un entorno de "clientelismo". Los objetivos deberán ser fijados por agentes que tengan la mayoría de la información, en vez de por el centro.	?	Montes (2003)	1990, con la ley SAFCO pero sin operar hasta 2001

- | | |
|---|--|
| 1) Salud pública, nutrición y población | 4) Agua y saneamiento |
| 2) Educación | 5) Apoyo al sector privado |
| 3) Redes de seguridad/protección social | 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras) |

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas					Referencias	Año de la implementación
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas		
1, 2, reforma legal y judicial, y desarrollo agrícola/rural	Camboya	<p>Competencia entre varias agencias centrales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Consejo de Ministros -MEF -Consejo para el Desarrollo -Ministerio de Planificación -Ministerio del Interior <p>Falta de recursos humanos. Muchos sistemas administrativos. Compromiso de la administración superior en MEF.</p> <p>Políticas de descentralización y desconcentración. Elaboración semanal del presupuesto vinculada con las políticas del gobierno, y los procesos de selección y asignación. En 2000, introducción del Plan de Acción Prioritaria, PAP En 2002, introducción del MTEF. Baja remuneración en el servicio civil</p> <p>Establecimiento reciente de la Autoridad Nacional de Auditoría. El origen de la autoridad y el liderazgo son decisivos.</p>	<p>PAP: Sistema de formulación y ejecución de presupuesto basado en programas y orientado a los resultados (4 ministerios)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Rendición de cuentas según los resultados acordados. <p>Ningún sistema generalizado de ABR en todo el gobierno.</p> <p>En educación, objetivos estratégicos vinculados con los programas operacionales, a su vez vinculados con MTEF.</p> <p>Algunos incentivos basados en el desempeño.</p> <p>Los indicadores de desempeño necesitan un buen entendimiento de los vínculos entre los datos de salida del programa y las metas de la política.</p>	<p>Necesidad de fuertes capacidades de planificación</p>	<p>Uso limitado de indicadores de desempeño. Uso de los indicadores de desempeño más avanzados en educación y salud.</p> <p>Debe prestarse atención a los procesos de administración. Deben ubicarse las modalidades.</p> <p>Necesidad de una fuerte agencia central. Compromiso corporativo de los resultados de administración en todo el gobierno. Las reformas deben plantearse claramente en una perspectiva de largo plazo.</p>	<p>MTEF (salud y educación en 2002). Enfoques de todo el sector.</p>	<p>Dom et al. (2003)</p>	<p>2000</p>

- | | |
|---|--|
| 1) Salud pública, nutrición y población | 2) Agua y saneamiento |
| 4) Educación | 5) Apoyo al sector privado |
| 5) Redes de seguridad/protección social | 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras) |

Tipo de programa	País	Lecciones aprendidas					Referencias	Año de la implementación
		Contexto	Diseño	Construcción de capacidades	Implementación	Referencia a otros sistemas		
1 a 6	Tanzania	Programa de gasto orientado a la pobreza.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto para el desempeño. 2. Reforma de la administración de las finanzas públicas. 3. Lanzamiento del sistema de administración de desempeño. 4. Descentralización de la provisión de servicios básicos. 5. Sistema presupuestario de efectivo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grupos de trabajo técnico. 2. Fondo para el Mejoramiento del Desempeño para ayudar a las unidades locales con el costo de la implementación de la ABR. 3. Capacitación técnica y de cambio de administración. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuestación de desempeño vinculado. 2. MTEF de 3 años. 3. Programa de Reforma del Servicio Público, incluidos los sistemas de Administración de Desempeño. 4. Vinculación de garantías por bloques con objetivos de prestación de servicios específicos en el ámbito local. 5. Sistema de incentivos en forma de aumentos salariales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PRS con el Sistema de Monitoreo de Pobreza. 2. Programa de Reforma del Sector Público. 3. MTEF. 4. Los SWAP en salud, educación primaria y agricultura. 5. Programa de Participación del Sector Privado. 	Ronsholt et al. (2003).	1998
1, 2, 4, 6	Uganda	Programa de gasto orientado a la pobreza.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de información establecido, y no presentación de informes centralizados en el desempeño en las agencias centrales o locales del gobierno. 2. En la actualidad, hay declaraciones de rendición de cuentas mensuales en el ámbito de los gobiernos locales, pero los datos son cuestionables y no hay capacidad para analizarlos. 3. Sistema de administración financiera integrado recientemente con el objetivo de llegar a un sistema de contabilidad computarizado con base en lo devengado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de notificación contruidos como parte de SWAP, pero carecen de mecanismos independientes para verificar el desempeño. 2. Estudios independientes de sector utilizados para compensar. 3. Reuniones de planificación en cada nivel del proceso participativo de apoyo al gobierno local. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto orientado a la ABR como extensión a MTEF sobre la base del sector y fuertemente vinculado a la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2. Protección hacia abajo del Fondo de Acción para la Pobreza como porcentaje mínimo de MTEF. 3. Subvenciones en bloque para la administración del fondo y costos salariales, pero aumento de garantías condicionales hasta de 75% de los presupuestos de los gobiernos locales. 4. Valoraciones de desempeño del personal. 5. La inconsistencia en el uso de la terminología de la ABR utilizada provoca debilidades. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos SWAP impulsados centralmente. 2. MTEF. 3. Plan de Reducción de la Pobreza. 	Williamson (2003).	1998

- | | |
|---|--|
| 1) Salud pública, nutrición y población | 4) Agua y saneamiento |
| 2) Educación | 5) Apoyo al sector privado |
| 3) Redes de seguridad/protección social | 6) Servicios públicos/servicios (infraestructuras) |