



Métricas que importan.

Indicadores de
desempeño sectorial



Contenido

1	1. ¿Qué es el Monitoreo y Evaluación?
6	2. ¿Qué sustenta un sistema de M&E? La valía de contar con un marco lógico
10	3. ¿En que contribuye un sistema de M&E a un país?
11	3.1 ¿Qué aportan las experiencias internacionales de M&E en términos de buenas prácticas?
13	3.2 Otros sistemas de observación de organismos internacionales
14	4. Importancia de los indicadores de desempeño en los sistemas de M&E
16	4.1 La importancia de los indicadores clave
17	5. ¿Cómo se desarrolla un sistema de Monitoreo y Evaluación?
17	Diez pasos para estructurar un sistema de monitoreo y evaluación
18	Paso 1: Diagnóstico inicial de la práctica local de M&E
19	Paso 2: Consenso sobre metas a monitorear
19	Paso 3: Selección de indicadores clave para su monitoreo
20	Paso 4: Línea de base para indicadores
21	Paso 5: Escenarios prospectivos: los objetivos y metas a futuro
21	Paso 6: Monitoreo de resultados
22	Paso 7: La evaluación
22	Paso 8: Reporte de hallazgos
23	Paso 9: Traducir hallazgos en acciones
24	Paso 10: Consolidación del sistema de M&E
25	6. Consideraciones finales sobre los sistemas de M&E
27	Bibliografía

Componentes de los sistemas de Monitoreo y Evaluación

Objetivo. Definir los aspectos más básicos de los sistemas de M&E: para que sirven, por qué son importantes y cómo se construyen.

1. ¿QUÉ ES EL MONITOREO Y EVALUACIÓN?

La evaluación es reconocida como parte de los métodos de aplicados de las ciencias sociales en las áreas de salud pública y educación. Pero fue en el periodo de la Segunda Postguerra cuando se hace visible al contemplarse en los esfuerzos de políticas de desarrollo social como desarrollo urbano, planificación familiar y nuevos modelos educativo en el mundo. Desde finales de los 60 y principios de los 70 se expande en el mundo gracias al trabajo del Banco Mundial que venía instaurando nuevos mecanismos de control y monitoreo de recursos y programas bajo la administración de Robert McNamara.¹

La evaluación es una metodología característica entre formas de investigación en ciencias sociales. Sin embargo, a pesar de que puede utilizar ésta metodología común en ciencias sociales, requiere para su desarrollo de habilidades diversas como las administrativas, el entendimiento de la función pública y política, así como un acercamiento a los sistemas de incentivos que prevalecen entre diversos grupos de interés. Es por ello que esta visión académica contrastada por la utilidad creciente en el ámbito de la administración y gestión donde empezó a ser utilizada como **herramienta** de control.

La evaluación es la adquisición sistemática de información que promueve análisis de aquello que es relevante para proveer retroalimentación de un proceso o servicio. Esta es una herramienta útil siempre y cuando entendida como un mecanismo que ayuda a producir información útil para mejorar políticas y la toma de decisiones. En si misma, no produce un cambio pero a través de la evidencia que genera ayuda a entender como la realidad interpreta y da forma a las políticas.²

El monitoreo y evaluación (**M&E**) inició como una herramienta de la investigación aplicada donde la fase de evaluación era tan solo un componente de la experimentación o prueba de hipótesis. En este ámbito los sistemas de M&E se enfocaban en reportar el desempeño con base en asignación de recursos donde los usuarios eran directivos interesados en el desempeño financiero y el costo beneficio de programas o políticas.

Por su parte, un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) dirigido a la gestión pública es una herramienta que provee información del desempeño de un gobierno en cuanto a los avances y resultados de sus

1

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20502974~pagePK:36726~piPK:437378~theSitePK:29506,00.html>

² Podríamos decir que en contraste con la investigación, el M&E es más acotado y pero puede ofrecer conocimiento de forma más rápida para tomar decisiones.

políticas, programas y proyectos que de forma indirecta hace evidente sus capacidades, calidad y efectividad para desarrollarlos.

La OCDE define al monitoreo como una actividad continua que se fundamenta en la recolección de información sobre indicadores específicos para proveer evidencia del grado de avance en un plan o programa para alcanzar sus objetivos dado un presupuesto asignado. La evaluación en tanto, es presentada como la valoración objetiva y sistemática de un programa, política o proyecto finalizado o en curso que observa su diseño, implementación y resultados. Busca entender el cumplimiento de sus objetivos de manera efectiva, eficiente y sostenible para que esta evidencia se convierta en la retroalimentación a mejoras. (OECD, 2002).³

Actualmente los sistemas de M&E son utilizados por una gran diversidad de actores: agencias de desarrollo y donantes de causas sociales utilizan M&E a nivel de programas y proyectos; los gobiernos desarrollan sus sistemas de M&E para mejorar su efectividad y poder hacer más con los recursos disponibles; los diseñadores de políticas utilizan los sistemas de M&E de forma intrínseca como parte de los componentes de éxito de programas; y las iniciativas globales como ODM y HIV/AIDS también integran sistemas de M&E como parte de sus mecanismos de generación de evidencia y publicación de resultados.

En el ámbito público es a finales de los 80 y durante la década de los 90 cuando este enfoque se traslada a proyectos de tipo sectorial (Sector-wide approach - SWAP) como un mecanismo para observar y coordinar la alineación a las metas de los sistemas nacionales y sectoriales de planeación. Es entonces cuando el M&E se integra funcionalmente a nivel de Secretarías de Estado.⁴

Con el advenimiento de las políticas y programas de reducción de pobreza a finales de los 1990 y durante los años 2000 se observa un trabajo integral entre M&E a nivel de sector y los M&E a nivel de programa. Ese acercamiento produce el monitoreo y evaluación con base en resultados para las estrategias de reducción de pobreza (ERP). El empuje fue definitivo para el avance de los sistemas de M&E en el mundo, así como el reconocimiento de su utilidad, no solo para gestores y decisores en el gobierno, sino como mecanismo de rendición de cuentas que al ser utilizado por la sociedad civil y público en general fortalece a gobiernos eficientes.

Los países desarrollados y en particular aquellos que conforman la OCDE, tienen más de 20 años de experiencia en el desarrollo de sus sistemas de M&E. Sin embargo, las experiencias de los países avanzados proveen lecciones importantes y valiosas que ayudan a identificar diversos puntos de partida a

³ *"Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management."* Paris 2002. OECD/ DAC. En "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System". Banco Mundial, 2007.

⁴ Official Statistics and M&E Systems in developing countries: friends or foes? Partnership in Statistics for Development in the 21st Century. Paris 2008.

sistemas de M&E enfocados en resultados sean estos de carácter general, sectorial o mixtos en naciones que han iniciado este camino más recientemente.

Plantear sistemas de M&E en el sector público parte del entendimiento de que existen beneficios, usos específicos y concretos, atados a programas y acciones para cumplir acuerdos, decretos y normativa específica. Esta aproximación pragmática a la gestión pública busca mejorar la toma de decisiones con base en la información disponible.

Se debe dejar claro que el monitoreo y la evaluación son actividades relacionadas pero tiene funciones diferentes. Tal como se mencionó, el monitoreo tiene que ver con una buena administración de un proyecto o programa. Por su parte la evaluación conlleva la tarea de estimar el beneficio y realizar una interpretación de una actividad o programa utilizando el monitoreo de datos, estadística, e información cualitativa o cuantitativa disponible. La evaluación hace preguntas e inferencias más allá del solo monitoreo de indicadores, por ejemplo puede analizar la relevancia política y social, la efectividad conforme a objetivos identificados, la calidad operativa y el uso eficiente de recursos disponibles (humanos y financieros) y, muy importante, la efectividad en términos del cumplimiento de resultados y metas.

Cuando buscamos evaluar resultados lo importante es contar con datos útiles y confiables para hacerlo. Donde existen datos puede haber monitoreo, donde existe monitoreo puede haber evaluación. Si buscamos mejorar se debe generar inferencia y evidencia a partir del uso de sistemas de M&E que integren los componentes relevantes para este fin.

Sin duda con el avance de las ERP la calidad de la información ha mejorado, cuando menos en aquellas áreas donde las políticas demandan información más detallada. En esos espacios la coordinación de actores ha permitido alinear la generación de mejores series de datos y registros más confiables. Los programas de reducción de pobreza en México son un buen ejemplo de cómo al entender el objetivo que se busca alcanzar y promoviendo una discusión multidisciplinaria donde expertos, universidades y centros de análisis participan facilita el generar información útil que sirva a objetivos de largo plazo. El trabajo permite que México cuente con una sólida metodología de medición de pobreza reconocida a nivel internacional y se avance en aspectos aún más finos de su entendimiento que ayudan a mejorar las políticas públicas en este ámbito.

Los indicadores tiene características propias e inherentes que se deben tener en cuenta:

Un indicador operacionalizar un resultado; hace un resultado medible y es una indicación de que se avanza en el rumbo correcto. Un indicador **no** es el resultado en si mismo, no es por si solo una herramienta o método de recopilación de información, su observación no garantiza un cambio.

En primera instancia un sistema de M&E busca identificar lo que funciona, lo que no funciona y las razones detrás de este comportamiento. **Un sistema de M&E plenamente funcional es también capaz de generar información para conocer e incidir en resultados a través de mejoras continuas en distintas etapas y procesos.** El monitoreo y la evaluación (M&E) en la esfera pública genera información crítica como la evidencia y aprendizajes para que tanto los funcionarios gubernamentales como la sociedad civil encuentren caminos para mejorar la entrega de servicios públicos, planeen y dirijan recursos de manera eficiente y generen resultados a través de sus presupuestos y programas⁵.

Precisamente esta capacidad de valoración del desempeño del gobierno es la principal contribución de un sistema de M&E, ya que implica una mayor rendición de cuentas en la administración pública, puede promover el uso más eficiente de recursos es decir un gasto público efectivo y, finalmente, ayuda a conocer el avance hacia la consecución de metas en términos de aquellos grandes objetivos a nivel nación como el desarrollo social, económico y político.

¿Cuál es el alcance de un sistema de M&E?

Por su profundidad y alcance, los sistemas de M&E pueden ser de dos tipos. Los de una mayor trascendencia abarcan la totalidad de la administración pública, conocidos como aproximaciones globales de la actividad gubernamental (government-wide approach, GWAP por sus siglas en inglés), también pueden ser sistemas con un enfoque más acotado a la dinámica sectorial, conocidos como sistemas de alcance sectorial (sector-wide approach, SWAP por su siglas en inglés).

Fig. 2 Sistemas de M&E enfocados en lo público (**alcance**)



Es común que los países evolucionen sus sistemas de M&E bajo un esquema de crecimiento evolución gradual para ir generando a través del tiempo capacidades y abarcar gradualmente mayores espacios de incidencia. Es decir una vez que se inicia la operación de un sistema de M&E este tiende a consolidarse primeramente con una visión sectorial (SWAP), para posteriormente fortalecer capacidades técnicas, humanas y de sistemas y así poder transitar hacia una visión de mayor alcance (GWAP).

⁵ *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, World Bank: IEG. Julio 2012.

El análisis en un sistema de M&E

En términos de sus herramientas, un sistema de M&E generalmente se enfoca en hacer análisis comparativo de datos: a través del tiempo (análisis de serie de datos); comparativos en espacios o ámbitos (cross-sectional analysis), y comparativos contrafactuales (controlando con/sin programa o proyecto). Este ejercicio es sumamente valioso en el sentido de que puede generar un entendimiento causal entre la política y sus resultados más allá de lo que un análisis estadístico puede proveer.

El rol genérico de las evaluaciones es proveer retroalimentación útil para una variedad de usuarios como administradores, personal técnico, encargados de programas, agencias fondeadoras y otros grupos de interés quienes por lo general utilizan su información para la toma de decisiones. Pero la relación entre evaluaciones e impacto no es simple y directa, en ocasiones la información que se genera no apoya necesariamente decisiones de corto plazo o inmediatas. Por lo cual su contribución se ubica como evidencia de apoyo a las mejoras de políticas públicas concretas a través del tiempo.

Por lo general se utilizan diversas aproximaciones para plantear una estrategia operativa de las evaluaciones. Contamos por ejemplo con una perspectiva del modelo científico experimental, que utiliza métodos del ámbito científicos, principalmente de las ciencias sociales, donde se enfatiza la imparcialidad, objetividad, especificidad de datos y validez de la información que se genera. Es aquí donde ubicamos evaluaciones de tipo experimental o cuasi-experimental, métodos orientados por una perspectiva econométrica, e incluyen también el análisis costo-beneficio y el retorno en términos de costo-efectividad.

Tenemos también aquellas que se fundamentan en modelos que utilizan una perspectiva administrativa donde los más comunes son los programas de evaluación y técnicas de revisión (PERT por sus siglas en inglés) y el método de ruta crítica (CPM por sus siglas en inglés). Estos métodos han sido ampliamente utilizados en el ámbito público y privado.

Como otro ejemplo de método de evaluación tenemos la aproximación cualitativa y antropológica que enfatizan la observación como base para entender y evaluar el contexto, así como la interpretación de los beneficiarios de las políticas. Es aquí donde se ubican las evaluaciones de cuarta generación que se enfocan en la percepción e interpretación de los procesos (visión constructivista).⁶

⁶ La evaluación ha pasado por cuatro generaciones de métodos. La primera se centra en la medición técnica. La segunda es descriptiva en el sentido de que observa patrones que permiten o inhiben el alcance de objetivos. La tercera generación es aquella donde el análisis lleva una recomendación como un juicio de valor sobre lo que debería ser. La cuarta generación se ubica en el ámbito del paradigma constructivista que busca integrar consenso entre audiencias y beneficiarios sobre los aspectos que se pueden mejorar de un proceso ya que presuponía que las evaluaciones tienen un sesgo político derivado de quién comisiona la evaluación. Guba and Lincoln (1989).

Por último, tenemos modelos participativos que promueven la evaluación con usuarios y beneficiarios de las políticas dirigidos a observar la calidad de las políticas, avanzando un análisis de satisfacción del usuario de servicios y/o programas.

Los evaluadores deben conocer estas aproximaciones y aún cuando exista preferencia sobre la utilidad o uso de alguna de ellas se reconoce que cada una de ellas cuenta con valor por lo que permiten observar, entender e inferir.

Por ejemplo para el caso de análisis de problemas complejos como al seguridad pública o violencia es común el uso de diferentes y diverso métodos, encontrando aquellos resultados y evidencia de utilidad para mejorar las políticas.

Sin duda los comparativo en el tiempo es el uso más común de los datos dada su disponibilidad es el análisis de serie de datos. Este análisis se enfoca en observar las tendencias de uno o más indicadores a través del tiempo. Los indicadores en si mismos no tienen que ser complejos pero se requiere que éstos sean alimentados o publicados de forma periódica y consistente y utilicen fuentes sólidas y metodología replicable para su generación. Por ejemplo, en el ámbito de la seguridad pública este tipo de análisis y datos han sido relevantes para observar a tendencias del fenómenos e inclusive desarrollar sistemas independientes de observación a nivel local.

Recientemente ha habido una creciente demanda por M&E de datos a nivel desagregado para evaluar distintos aspectos de política y su impacto en términos de beneficiarios. Estos comparativos frecuentemente involucran comparativos a nivel sub-nacional y en distintas áreas geográficas. Mucho del énfasis se da a proveer evidencia sobre la importancia en la toma descentralizada de decisiones. Idealmente la información debería tener un nivel de desagregación a nivel municipal o de hogar, tal como el trabajo que realiza INEGI en encuestas como la ENIGH. Sin embargo es cierto que en muchos países, incluyendo el nuestro, este nivel de desagregación de información muy difícil de generar dado el costo y las prioridades de presupuesto en medición y evaluación.

2. ¿Qué sustenta un sistema de M&E? La valía de contar con un marco lógico

El proceso de definición de variables, acciones, objetivos y metas a través del modelo de marco lógico (incluyendo la selección de indicadores) es un componente esencial de los programas enfocados a resultados para el desarrollo. Es una actividad que cuando es bien ejecutada es capaz de involucrar al mayor número de stakeholders en el tema.

El modelo de marco lógico es una herramienta reconocida y ampliamente utilizada en el diseño de proyectos y ha sido instrumental en desarrollar propuestas en diversos ámbitos del desarrollo social y

económico. Una función adicional de gran utilidad ha sido su nulidad para el desarrollo de sistemas de M&E. Su utilidad radica en que una vez que han sido definidas las actividades clave y metas y objetivos de un proyecto se pueden desarrollar sistemas de información e indicadores que pueden ser monitoreados para observar sus procesos y conexiones clave, que definen el éxito de un proyecto o programa.

Para dar coherencia y consistencia en su diseño se ha utilizado el modelo lógico mismo que define y puntualiza las actividades necesarias para alcanzar un fin. Y es a través del uso de indicadores como se evalúa este avance o retroceso en su consecución. Con ello, la teoría de cambio detrás de cada programa es la que debe definir su evolución y lógica operativa.⁷

Generalmente, estos sistemas utilizan la teoría de marco lógico que es una aproximación desde un marco de causalidad secuencial (causa-efecto) cuyos objetivos se enfocan en (1) planeación, articulando decisiones estratégicas basadas en desempeños previos; (2) implementación, con base en monitoreo de resultados y evaluaciones periódicas; y (3) reporte de hallazgos para mejorar la efectividad y rendición de cuentas. Estos sistemas toman en cuenta los avances que cada uno de estos apartados, considerando las condiciones internas del país donde operan, así como las enseñanzas recolectadas a partir del análisis de buenas prácticas internacionales.

Al utilizar como guía este enfoque es posible llegar a contar con un número relativamente pequeño de indicadores relevantes que se requiere monitorear en cada uno de los cuatro niveles de análisis: **inputs, outputs, outcomes, and impact**. De esta forma, el proceso asegura observar y priorizar los diversos componentes relacionados con un proyecto o plan, cómo se conectan entre ellos para avanzar en la consecución de objetivos y alcanzar el nivel de impacto esperado.

Los insumos son utilizados para realizar una serie de actividades que generan una cadena de productos o servicios. Dichos productos tienen incidencia directa sobre una población beneficiaria o usuaria quien en turno observa cambios en términos de resultados, activos disponibles, conocimiento o cambio en su contexto próximo. Finalmente estos cambios generan beneficios sociales en términos de impacto en el nivel de desarrollo, como mejora en el nivel de ingreso, productividad, nivel de salud, nivel educativo, esperanza de vida o empleo entre otros. (representación gráfica).

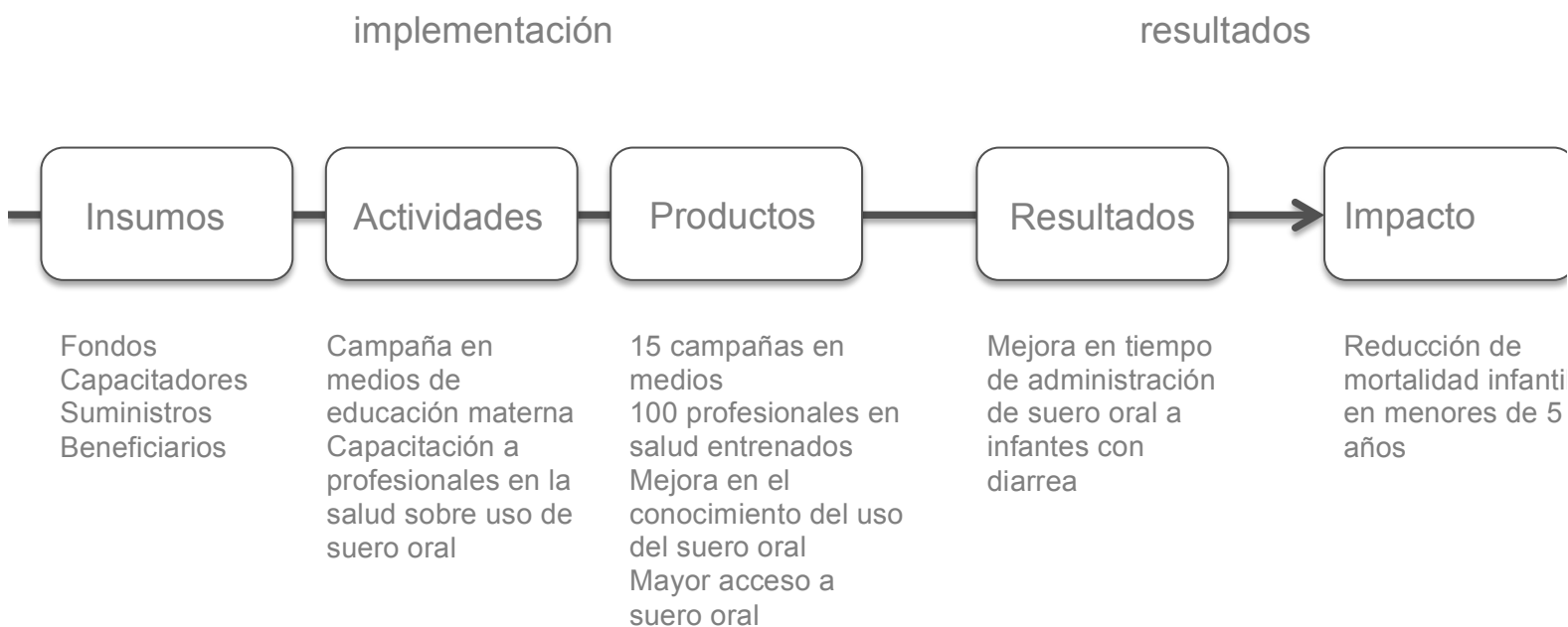
⁷ Donna Podems, Ph.D., MPA. *M&E workshop*. 2010.



Fuente: Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners. The World Bank. 2004.

Diversas agencias de desarrollo, así como sistemas de monitoreo de gobiernos nacionales utilizan este enfoque de marco lógico como base para planear, administrar y operar sus programas. En México esta es la metodología prevalente que alimenta el sistema de gestión y M&E gubernamental.

Ejemplo: Campaña de uso de suero oral



Ejemplo de tipos de indicador: ⁸

Indicador de actividad

– Número de participantes que asistieron a capacitación

⁸ Official Statistics and M&E Systems in developing countries: friends or foes? Partnership in Statistics for Development in the 21st Century. Paris 2008.

Indicador de resultados

– Número de participantes que puede aplicar conceptos fundamentales de M&E a intervenciones y programas

Indicador de impacto

– Número de implementadores de programa utilizan al información de M&E para la toma de decisiones

Es importante resaltar que la actividad de monitoreo y evaluación se va tornado cada vez más difícil y compleja conforme se avanza hacia el último eslabón del modelo de marco lógico; es decir hacia las metas e impacto. El tránsito de la evaluación de desempeño hacia una medición de resultados requiere para su consolidación cada vez mayor cantidad y calidad de datos, así como capacidades para su integración y análisis. El objetivo es proveer retroalimentación crucial y oportuna para mejorar componentes que inciden en el impacto y resultados.

Los programas deber hacer evidentes los beneficios y cual ha sido el impacto en las poblaciones objetivo. Deben identificar la racionalidad en la operacionalización de procesos clave e inferir el por qué de los resultados obtenidos (causalidad). De la misma forma, es necesario entender su efecto sobre quienes aún no han sido beneficiados, con ello comprender lo ajustes que se requieren a fin de que los programas puedan generar mayores beneficios a la población extendida.⁹

Para ser más eficiente en este ciclo, es buena práctica separar los indicadores en dos niveles. En primer término, aquellos que se enfocan en monitorear aspectos de corto plazo como los temas de gestión y suministro de servicios, donde la compilación y registro de datos es más rápida sirve para instrumentar mejora inmediatas (**indicadores de monitoreo o gestión**). Por otra parte, ubicar los indicadores de mediano y largo plazo que no presentan importantes variaciones en el tiempo, pero sin embargo son la clave para medir el impacto de las políticas (**indicadores de evaluación o resultados**). Este último tipo de indicadores deben mostrar las tendencias nacionales y regionales, pero a la vez pueden mostrarse desagregados en subgrupos para identificar los efectos a nivel de género, ingreso o grupos vulnerables.

El trabajo necesario para atender de forma efectiva el nivel más alto del marco lógico (**impacto**) requiere para completarse de forma exitosa de capacidades y recursos de gran magnitud. Donde el monitoreo de indicadores no es lo esencial, sino la interpretación y análisis sistemático de datos y la evidencia generada. Por lo general, los países cuentan con pocos recursos para estas tareas, por lo que prefieren utilizar mecanismos de evaluación experimental y contrafactual. En este ámbito ha sido crucial el conocimiento desarrollado con el apoyo de fundaciones internacionales y modelos de alivio a la pobreza que construyen, realizan y hacen públicos sus experimentos, tal como fue el caso del análisis Progres-Oportunidades de

⁹ *En How to build M&E systems to support better government. World Bank's Independent Evaluation Group (IEG). Banco Mundial, 2007.*

finales de los 1990 en México. El cual sentó los fundamentos del sistema nacional de evaluación aún vigente y estableció las bases de un plan nacional de evaluación.

3. ¿En que contribuye un sistema de M&E a un país?¹⁰

La implementación de sistemas de M&E promueven la generación de conocimiento que ayuda a entender el impacto que tienen los avances en el cumplimiento de metas hacia el desarrollo de políticas públicas más eficientes. Su fin último es generar la cultura para establecer un gobierno enfocado en resultados, a través del desarrollo de mecanismos legales y normativos, así como incentivos para implementar políticas públicas basadas en evidencia.

Sin embargo, a pesar de este consenso en términos de la necesidad de utilizar y fortalecer sistemas de M&E, lo cierto es que no existe una iniciativa que plantee un modelo único para este fin, tampoco existen fórmulas estandarizadas para lograr su desarrollo.

Sin embargo, el enfoque es reconocido ya que una de las grandes contribuciones de un sistema de indicadores es la óptima utilización de recursos públicos en al menos cinco ámbitos:

- (1) Hace evidente y reconoce metas en temas sensibles que si bien forman parte de las labores de gestión pública y tomadores de decisión, no trascienden al conocimiento público;
- (2) Determina mejoras y nuevas soluciones para informar el diseño del programa o política para ser más efectivo en sus resultados;
- (3) Valora la probabilidad de éxito y alcance de las metas de programas con base en el monitoreo periódico de resultados;
- (4) Exige de los tomadores de decisiones monitorear la comparación entre metas y resultados de éstas;
- (5) Finalmente, identifica indicadores que se desfasan consistentemente de las metas señaladas por los planes sectoriales.

El poder de la medición de resultados

Si no se miden resultados no podemos saber si hay éxito o fracaso
Si los Buenos resultados no son evidentes no se puede recompensar
Si no se pueden recompensar los buenos resultados, posiblemente se este recompensando el fracaso
Si no se pueden ver las política exitosas, no se puede aprender de ellas
Si no se puede reconocer el fracaso, tampoco se puede corregir
Si se muestran resultados, es posible conseguir el apoyo del público

Fuente: Adaptado de Osborne & Gaebler 1992, en Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System

¹⁰ *Official Statistics and M&E Systems in developing countries: friends or foes?* World Bank: IEG. 2012.

Por ello, la disponibilidad de información es de vital importancia. Por ejemplo, un sistema que tradicionalmente observa mayor transparencia y rendición de cuentas, seguramente tendrá un sistema orientado a resultados más desarrollado y eficiente. Por el contrario, naciones con bajo nivel de transparencia y poca tradición de rendición de cuentas, tendrán magros avances o débiles estructuras que fomenten la eficiencia gubernamental y un enfoque a la efectividad de sus acciones y resultados.

3.1 ¿Qué aportan las experiencias internacionales de M&E en términos de buenas prácticas?

Afortunadamente se cuenta con algunas experiencias en términos de buenas prácticas en M&E. Sin embargo la carencia de un marco único de M&E responde quizá a que cada nación estructura y avanza su propio sistema de M&E de acuerdo su entramado institucional, sus tradiciones y forma de gobierno atendiendo sus realidades políticas e historia.

Por ello, es fundamental contar con un entendimiento previo sobre la dinámica y avance del modelo de M&E que opera en la administración pública del país. Por lo general estos modelos emergen de la observación y experiencias en la arena internacional sobre casos que han probado ciertas bondades o prácticas susceptibles de ser replicadas con relativa facilidad.

Hoy contamos con suficiente evidencia para identificar cuáles son las grandes ventajas de sistemas eficientes de M&E y cómo han logrado avanzar en su contexto y los esfuerzos que implicó su desarrollo. Partiendo del estudio comparativo de experiencias en esta área nos permite entender por qué algunos sistemas han avanzado con mayor solidez en algunos países, por qué algunas implementaciones han ocurrido con mayor celeridad y cuáles pueden ser las lecciones para el contexto mexicano. Por ello las recomendaciones de agencias de cooperación y desarrollo que promueven esta visión, utilizan estudios de caso para mostrar cuál ha sido la experiencia, limitantes y tiempo que han requerido diversas naciones para conformar un sistema integral de M&E¹¹.

Las experiencias internacionales y las buenas prácticas son pautas que ayudan a fortalecer y consolidar un modelo de M&E. En ese sentido son una guía más que una fórmula infalible. Las enseñanzas son diversas debido a la multiplicidad de factores asociados que participan en su avance, éxito o fracaso. Además, incide el ámbito jurídico y de marco legal en el sentido de que las instituciones creadas para atender el desarrollo de sistemas de M&E, así como su responsabilidad ejecutora y vinculación jurídica sancionatoria son factores que varían de caso en caso.

¹¹ Hoy encontramos diversos casos exitosos de sistemas de M&E en el mundo, tanto en contextos de países desarrollados como en vías de desarrollo. Estas experiencias provienen de la década de los noventas, es decir que su evolución es históricamente reciente.

Efectuar una revisión de los avances, limitantes y características principales de las buenas prácticas internacionales sirve para entender y decantar una serie de experiencias y acciones clave en el desarrollo de un sistema de M&E. Y son utilizadas para trazar un mapa de ruta con las etapas que implica encaminar una iniciativa de este tipo hacia un gobierno enfocado en resultados.

Lo cierto es que ningún país del mundo ha generado un modelo inmediato o directo, aún los modelos más avanzados han sido el resultado de una serie de progresos paulatinos hacia la creación de un mejor mecanismo que ofrezca transparencia, mediciones consistentes que atiendan la realidad política de cada país plasmada en su plan nacional, su estilo de gestión, su proceso presupuestal y de administración de programas.

Por ejemplo, en el caso **Australia**¹² resalta un sistema descentralizado de evaluación que evolucionó hacia un sistema nacional de M&E que se enfoca en Programas de Evaluación de Portafolios (PEPs), que enlista la totalidad de programas gubernamentales. Los PEPs se preparan anualmente, con visión trianual. Y se incluyen evaluaciones de programas que el gobierno considera de valor estratégico; programas con alto presupuesto, de importancia política, y que enfrentan problemáticas coyunturales. Estas evaluaciones se realizan como un acto colaborativo entre el departamento de finanzas y los respectivos ministerios ya que sus hallazgos se utilizan para el análisis de presupuesto, consejos de políticas públicas, y para la toma de decisiones del gabinete.

En Chile¹³, se ha desarrollado progresivamente su sistema de M&E a lo largo de las últimas dos décadas. El sistema ha sido diseñado, implementado y administrado por el Ministerio de Finanzas y busca mejorar la calidad del gasto e inversión pública. Está formado por indicadores de desempeño, los cuales se crearon en 1994. A la fecha, el Ministerio de Finanzas recopila alrededor de mil 550 indicadores de desempeño para todos los rubros del sector público. Y genera anualmente reportes de desempeño con el fin de orientar sobre sus objetivos, gastos y desempeño utilizando revisiones periódicas y un análisis agregado de los datos y las mediciones. En tanto las evaluaciones de impacto fueron introducidas en 2001 y su más reciente componente fueron las revisiones de gasto, establecidas en 2002. Este último elemento analiza todos los programas de un área funcional y se enfoca en problemas de ineficiencia y traslape de programas.

Entre 2000 y 2005 el gobierno hizo ajustes importantes de procesos administrativos al 38% de los programas y rediseños sustanciales al 25% del total.

También tenemos el caso de Costa Rica¹⁴, donde el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), estructura y opera el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) que fue diseñado,

¹² Keith Makay, *How to build M&E systems to support better government*, Capítulo 8 Australia, pp. 49-56.

¹³ Keith Makay, *How to build M&E systems to support better government*, capítulo 6 Chile, pp. 37-43.

¹⁴ Fortalecimiento de los sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: el caso de Costa Rica

específicamente, para dar seguimiento y evaluar las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo. El seguimiento y la evaluación de las acciones estratégicas del PND constituyen un medio central para promover la rendición de cuentas de la Presidencia de la República ante la Asamblea Legislativa y la sociedad costarricense. A partir del año 2002, Costa Rica introdujo una serie de disposiciones para vincular la elaboración de planes sectoriales con la formulación presupuestaria sujetando ambos procesos a las prioridades vigentes establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. A la fecha el gobierno presenta informes anuales que dan énfasis a la comunicación de resultados de acuerdo con las matrices de indicadores vigentes.

Por su parte en el Reino Unido¹⁵ las mediciones y evaluaciones del sistema británico abarcan prácticamente todos los estratos del gobierno. Con excepción de algunos servicios que están controlados por gobiernos regionales, todos los rubros y ámbitos de los servicios públicos británicos producen datos de acceso público que se han convertido en una pieza central de la formulación de políticas públicas. En este sentido, la capacidad del gobierno británico para evaluar, formular y monitorear información de desempeño ha evolucionado consistentemente hacia un sistema enfocado en resultados. Y mantiene aún algunas métricas que se enfocan en elementos de gestión, procesos, capacidades y cobertura. La mayor parte de las mejoras implementadas a este sistema se dieron durante un periodo de abundancia de recursos, revelando que la previsión y el apoyo de estas herramientas tienen efectos de largo plazo.

Los sistemas nacionales descritos destacan el caso de Chile por su acercamiento paulatino pero consistente a un sistema de M&E, donde la participación del Ministerio de Finanzas fue de gran importancia por ser una institución fuerte, tanto por su base jurídica y reputación frente a la sociedad civil. Por su parte la experiencia australiana coincide con la estructura chilena donde una institución de finanzas públicas fuerte que enarbó el proceso hacia un gobierno por resultados. Y quizá el caso más relevante para el modelo que se plantea es el de Costa Rica ya que fue un proceso gradual que se fue ajustando a las condiciones de economía y gobernabilidad y estableció una cadena de responsabilidades compartidas entre programas sectoriales y una institución central como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

3.2 Otros sistemas de observación de organismos internacionales

Como un paralelo a nivel nacional encontramos iniciativas de monitoreo encaminadas por organismos internacionales. Estas buscan integrar estadísticas nacionales en diversos ámbitos para elaborar reportes y herramientas de consulta tal como el sistema de datos del Banco Mundial (www.data.worldbank.org) o la OCDE (www.stats.oecd.org). Se tienen también bases de datos con indicadores que se enfocan en aspectos específicos del desarrollo humano como el Human Development Index de UNDP; aspectos de salud pública de las poblaciones en el monitor de salud de la OMS; o el avance en las metas educativas que

¹⁵ Talbot, Colin. Performance in Government: The evolving system of performance and evaluation. Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom, pp.8-10.

observa la UNESCO.

El ejemplo de mayor envergadura es el relativo a la iniciativa Objetivos del Milenio (MDGs) de Naciones Unidas¹⁶. Ésta establece la medición en ocho pilares que integran los principales componentes de desarrollo y genera reportes de indicadores nacionales de mediano plazo. Éste sistema, además de monitorear indicadores a nivel nacional, estableció objetivos y metas de cumplimiento a ser alcanzadas en 2015. El éxito de este esquema de monitoreo ha sido su claridad y la especificidad en los indicadores que observa, enfocándose en aquellos que tienen la más alta prioridad de acuerdo a expertos. Gracias a ello, los gobiernos, agencias multilaterales de desarrollo y fundaciones filantrópicas han ayudado a buscar eficiencias en el uso de recursos, incrementar la efectividad de intervenciones y, sobretodo, realizar evaluaciones y monitoreo mas riguroso y continuo enfocado en resultados.

Recientemente los indicadores y enfoque de este sistema ha sido revisando por un grupo de alto nivel y recién ha publicado las pautas de un modelo más sólido que vea más allá de 2015. El énfasis será ahora en establecer metas asequibles pero que representen un esfuerzo consistente de los gobiernos a su cumplimiento. Otras de sus prioridades estarán centradas nuevamente en la definición de las métricas a ser observadas y el tipo de ajustes que se requieren cuando exista rezago en su cumplimiento (**reporte de comité [beyond 2015](#)**).¹⁷

Esta multiplicidad de modelos y sistemas ofrecen lineamientos, metodología de monitoreo y medición, herramientas y acciones para fortalecer los sistemas nacionales de M&E. Todas son sin duda experiencias probadas y avances que hoy hacen más sencillo consolidar un sistema de monitoreo y evaluación a nivel local. Podemos pensar que al tomar las mejores prácticas y herramientas disponibles se incrementar la probabilidad de éxito en el tránsito y consolidación de un sistema de M&E.

4. Importancia de los indicadores de desempeño en los sistemas de M&E

Es necesario recalcar que un punto clave en el desarrollo de sistemas de M&E son sus indicadores. Aún cuando los indicadores existan en suficiencia, estos deben contar con requisitos mínimos que aseguren verificar su calidad y pertinencia.

Es evidente la disponibilidad de una gran diversidad y multiplicidad de indicadores en diversos temas. Esto lejos de ser una importante ventaja puede ser también una limitante de consideración a los sistemas eficientes de M&E. Puede, por ejemplo, ser nocivo y distorsionador el observar métricas inadecuadas o erróneas para atender un problema, sea por que no atiende a sus causas y áreas de mejora o sea por que

¹⁶ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

¹⁷ The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Naciones Unidas, mayo, 2013.

puede promover incentivos perversos o afectaciones secundarias al dar seguimiento medir resultados y dar recomendaciones con base en una medición inoportuna (negative spillovers).

Hay una tendencia a desarrollar quizá demasiados indicadores creando sistemas de monitoreo costosos, poco prácticos y muy probablemente utilizados de forma sub-óptima. Por ello es prioritario invertir tiempo en trabajar para construir escenarios que evalúen opciones de selección de los mejores indicadores cuando se tengan frente a sí grupos de indicadores que sean esenciales y diferenciarlos de aquellos que son indicadores deseables, pero no esenciales.

Por ello es de gran utilidad generar lineamientos que sustenten una herramienta de M&E reflejando la realidad del contexto nacional y tengan como fin de sustentar una selección de indicadores basada en experiencias relevantes. Analizando los objetivos y realidades operativas, así como atender las recomendaciones de expertos para identificar las métricas y prácticas exitosas en las materias que se quiera evaluar.

La definición de indicadores para por una discusión entre los actores relevantes, quienes a partir de un intercambio constructivo discernen un claro entendimiento del uso que se dará a los indicadores en términos de toma de decisiones relativas a la gestión. Tomando en cuenta lo anterior, se debe resaltar que los sistemas dependen en buena medida de estadísticas oficiales fidedignas, consistentes, relevantes y oportunas para sentar las bases al desarrollo de un buen modelo de monitoreo y evaluación.

Considerando diversos parámetros para el desarrollo de sistemas de M&E, podemos definir a los indicadores de desempeño como los instrumentos que permiten medir los insumos, procesos, resultados y productos de los proyectos, programas o estrategias de desarrollo. Cuando están respaldados por buenos sistemas de recopilación de datos, análisis e información, los indicadores permiten a los tomadores de decisión seguir los progresos, demostrar los resultados y adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios.

Por tanto éstas métricas se pueden utilizar para fijar objetivos de desempeño y evaluar los progresos en su consecución de metas, o bien para identificar los posibles problemas mediante un sistema de alerta temprana para poder adoptar medidas correctivas¹⁸.

Observamos frecuentemente que los indicadores de desempeño son utilizados como factor decisivo para determinar la asignación de factores (recursos físicos y humanos) cuando son sólo un medio eficaz para

¹⁸ En Matthew D. McCubbins and Thomas Schwartz, *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, University of Texas at Austin. Se apunta que los sistemas de alerta temprana son una versión del concepto de alarmas contra incendios (*fire alarms*), descrito como aquellas que se incorporan dentro de un programa o política y son en realidad un sistema costo-eficiente de monitoreo de políticas públicas.

cuantificar los progresos conseguidos en el logro de los objetivos, y permiten facilitar establecer puntos comparativos de referencia entre las diferentes unidades y poblaciones a lo largo del tiempo.

Las preferencias más recientes se inclinan hacia aquellos indicadores que pueden cuantificarse con los datos disponibles. Indicadores simples y bien acotados. Un ejemplo de ello son los indicadores clave de desempeño (KPIs) que son métricas (financieras o no financieras) utilizadas para cuantificar objetivos que reflejan el rendimiento de una organización y que generalmente se compilan como parte de un proceso de planeación estratégica. Estos son indicadores mínimos para asegurar la eficiencia y eficacia de procesos observables y el cumplimiento de sus fines últimos.

4.1 La importancia de los indicadores clave

El uso de indicadores clave de desempeño conlleva ventajas como una base comparable y objetiva para medir el desempeño y proveer evidencia para la toma de decisiones. Los indicadores clave, por su cantidad y sencillez son también un buen vehículo para realizar benchmarking y facilitar el entendimiento de un programa por parte de donantes y financiadores, así como para otros agentes externos.

Es difícil transmitir la utilidad de los indicadores clave a la parte operativa de los procesos, simplemente por su perspectiva es más amplia y no se enfoca en tareas de gestión, ni procesos. Su enfoque está en observar resultados en términos agregados y proveer información acotada sobre una problemática particular de acuerdo con su evolución en el tiempo. A pesar de no dar respuestas operativas, los indicadores clave son convertidos en insumo valioso para el trabajo en el Congreso, así como para aproximar a ciudadanos a evaluar las actividades y resultados de sus gobiernos. Y se han convertido en un standard para integrarlos a bases de datos de organismos internacionales y realizar comparativos entre naciones.

Los indicadores clave de desempeño son también frecuentemente utilizados para generar paneles de control sobre actividades diversas que deben ser observadas medidas y comunicadas en un solo reporte. Estos indicadores clave de desempeño también se utilizan para integrar la inteligencia de una agencia gubernamental que puede anticipar alguna vulnerabilidad u oportunidad que requiera una intervención inmediata. Un ejemplo en ámbito de observación sectorial es la labor de las oficinas de presidencia o del ejecutivo, como la OMB de la Casa Blanca donde a través de un sistema de análisis a nivel de sector y agencia se informa la conformación de los nuevos presupuestos¹⁹, o bien un mecanismo de alcance transversal como lo tiene Australia donde las directrices de desempeño que emanan del ejecutivo son de observancia general.

Este enfoque que promueve la observación de métricas clave de desempeño ayuda a construir una forma de sintetizar la información útil, dentro del cúmulo de información disponible. Su estructura sin embargo

¹⁹ Hablamos del reporte sobre traslapes, ajustes y eliminaciones del gasto (Office of Management and Budget). 2012.

debe ser cuidadosamente estructurada para integrar indicadores relevantes mediante rigurosos métodos de selección. La selección de indicadores relevantes contempla un análisis acucioso realizado por los expertos en las temáticas específicas. Los estudiosos en temáticas, como salud o educación, son quienes a través del tiempo se han familiarizado con las métricas existentes y aquellas reconocidas a nivel internacional que son parámetro y referencia en términos de su efectividad.

Hoy día hay ineficiencias en las mediciones que buscan proveer mejoras a las políticas públicas. Esto debido a que “ya sea por que los esfuerzos no se enfocan en observar la métrica adecuada, o no se estructura su observación con el rigor que se requiere para generar evidencia precisa”, es decir escogemos métricas erróneas para medir resultados²⁰.

5. ¿Cómo se desarrolla un sistema de Monitoreo y Evaluación?²¹

Aun cuando no existe una metodología definida sobre cómo desarrollar e implementar un sistema de M&E, existen algunos lineamientos básicos que funcionan como puntos de orientación comparativos a prácticas extendidas a nivel internacional. Estos por lo general han sido recopilados y son difundidos por agencias multilaterales de cooperación y desarrollo económico como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por mencionar algunos.

Las recomendaciones provienen desde estudios de caso a nivel nacional, mecanismos de coordinación entre actores, modelos para la integración de información, generación de sistemas nacionales de indicadores, evaluaciones a los sistemas de evaluación, herramientas y métodos, entre otros.

Diez pasos para estructurar un sistema de monitoreo y evaluación

Entre la diversidad de modelos analizados orientados a este fin, encontramos la propuesta de diez pasos para un sistema de monitoreo y evaluación orientado a resultados, publicada por el Banco Mundial en 2004²².

Este modelo estructura bajo una lógica secuencial **diez pasos para la instrumentación e integración de un sistema de M&E enfocado en resultados**²³. El planteamiento detalla entre otros su operatividad práctica, aspectos de marco institucional, la capacidad de generación de información y el grupo de actores relevantes (*stakeholders*) en los países que han implementado dichos sistemas. Esta publicación presenta

²⁰ Annual Letter from Bill Gates 2013. Bill & Melinda Gates Foundation.

²¹ *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*, World Bank: IEG. 2004.

²² *Ibid*

²³ *Ibid*

un sencillo mapa de ruta que asegura una consistencia lógico-metodológica para acelerar su implementación bajo una ruta probada.

Este modelo tiene relevancia en el sentido que incorpora elementos comunes de los sistemas de monitoreo y evaluación que se han venido avanzando de manera consistente durante los últimos años. La aproximación bien puede convertirse en el modelo sobre el cual se consolide el sistema de **M&E** para México. Con un modelo sólido y un marco analítico y conceptual de gran valía.

FIGURA 2. MODELO DIEZ PASOS PARA GENERAR UN SISTEMA DE M&E



Paso 1: Diagnóstico inicial de la práctica local de M&E

El entendimiento inicial de la situación prevalente ayuda a conocer las posibilidades reales para ordenar y dirigir un sólido modelo de monitoreo. Ahí se incorporan un análisis jurídico, dado los inminentes ajustes legales de marco normativo e institucional sobre los que los nuevos sistemas se desarrollarán, así como un análisis de sus capacidades técnicas y humanas para este fin.

A pesar de que ser un paso clave para el desarrollo de modelos de M&E, frecuentemente es relegado por cuestiones de tiempo o no se comprende la utilidad de esta práctica común. Un diagnóstico ayuda a comprender el alcance de un sistema de M&E, definiendo sus fortalezas y la situación general en un punto de partida. Se identifica además cuáles son las características y herramientas que pueden ayudar a la generación del modelo de M&E, así como limitantes, obstáculos y apoyos al desarrollo del mismo.

En este primer paso, se atienden tres cuestiones fundamentales:

- ¿Qué motiva el avance de un sistema de M&E? Requiere determinar los incentivos y estímulos en la oferta y la demanda de información dentro de un sistema de gestión a resultados;
- ¿Quiénes son los más interesados en avanzar esta práctica? Entender los actores y las estructuras existentes en lo que respecta a sus capacidades, responsabilidades y competencia para analizar el desempeño gubernamental;

c) ¿Quiénes se benefician y quienes no se benefician de contar con un sistema de M&E? Realizar una evaluación ex -ante sobre las capacidades reales y la voluntad política para desarrollar un sistema de M&E enfocado en resultados.

Paso 2: Consenso sobre metas a monitorear

Avanzado el análisis preliminar, se deben determinar las metas a monitorear antes de continuar a identificar los indicadores que el sistema podrá incluir. Es curioso observar en la práctica que a pesar de que todos los gobiernos cuentan con algún tipo de metas y objetivos, no siempre cuentan con un sistema de M&E que de seguimiento a éstas.

Las metas son sólo relevantes en cuanto a que miden el avance en comparación con un objetivo o resultados concretos. El establecimiento de metas y objetivos de mediano y largo plazo sirven para imponer los parámetros y juzgar la efectividad de un programa a través del tiempo. Dan un sentido de lo que se espera alcanzar y como visualizar el futuro. En este sentido, las líneas de base son esenciales para un sistema de M&E basado en resultados. La construcción de estos sistemas implica embarcarse en un proceso deductivo donde la información, actividades y resultados se concatenan de forma lógica y secuencial en un marco de observación dirigidos a un fin último.

Los objetivos estratégicos y metas son generalmente planteadas bajo una visión de nación, por ello su definición frecuentemente recae en los encargados de diseñar los lineamientos de la política nacional y sectorial (planes nacionales y planes sectoriales). Por ello es común encontrar éstas directrices en los planes nacionales de desarrollo, definidas como las prioridades y objetivos a mediano plazo. Así como en las metas de los planes sectoriales, especiales o regionales. Cuando éstos parámetros son poco precisos, se hace necesario dialogar con especialistas y expertos en temáticas o sectores concretos, a fin de entender espacios de mayor rezago y las oportunidades vigentes que sirvan para definir lo que se puede atender con una serie de acciones priorizadas sobre las que la administración desea avanzar.

Este proceso no exime que las metas y objetivos planteados contengan una carga ideológica o política, es natural que ello suceda. Lo importante es que las metas puedan ser discutidas y socializadas para su mejor entendimiento y su eventual depuración o refinamiento con una visión de largo plazo.

Paso 3: Selección de indicadores clave para su monitoreo

La selección y/o el desarrollo de indicadores es el punto clave de partida en un sistema de M&E ya que los pasos siguientes (recolección de datos, análisis y reportes), dependen precisamente de la calidad de trabajo realizado en esta etapa.

La mayoría de los países cuentan con sus propios sistemas de métricas. De acuerdo con su estadio de evolución, estos pueden estar en mayor o menor medida enfocados en la gestión, procesos, planes presupuestales, sistemas de evaluación de desempeño, esquemas de control y auditoría o evaluación de impacto.

Es fundamental entender cuáles de estos indicadores que ya existen son los adecuados y relevantes para medir las metas planteadas en el paso anterior. El objetivo de un sistema sólido y de largo plazo es contar con los indicadores relevantes que se enfoquen en resultados ya que éstos serán el insumo del modelo de M&E con visión al desarrollo de largo plazo.

Los indicadores, tanto de resultados como de gestión, son el punto de referencia para juzgar la efectividad del sistema de M&E. El Banco Mundial, por ejemplo, ha sugerido considerar el parámetro de calidad de indicadores claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado, como mínimo común denominador en la lista de indicadores seleccionados. Por ello también es útil y válido utilizar los parámetros e indicadores existentes en las baterías que publican agencias multilaterales de desarrollo y cooperación como sistemas básicos de M&E, donde se incorpora la experiencia internacional, a la vez que se alinean las mediciones a nivel país con aquellas observadas en otras latitudes²⁴. Es práctica común que los países inicien generando sistemas que se sustentan en métricas enfocadas en la gestión, tal como el caso mexicano. Y a partir de esa experiencia evolucionar el sistema hacia uno con un enfoque a resultados.

El observar la experiencia internacional en ámbitos específicos, así como los indicadores que presentan agencias y organismos internacionales de cooperación y desarrollo permite acceder a indicadores clave de uso común y extendido. Es recomendable utilizar esta experiencia para complementar el alcance y la visión de los paneles sectoriales a fin de no generar nuevos indicadores que pueden ser costosos de generar y ofrezcan poca utilidad en términos de generar información relevante para toma de decisión.

Actualmente la actividad pública genera una gran cantidad de indicadores, pero existe poco esfuerzo para definir y sintetizar sistemas de indicadores relevantes y priorizados.

Paso 4: Línea de base para indicadores

La línea de base se utiliza siempre como un parámetro inicial que sirve como guía para monitorear indicadores a través del tiempo. Esta base se construye generalmente observando la experiencia y el comportamiento previo de un indicador. Con frecuencia, al definir una línea de base ésta se ve favorecida o desfavorecida dadas las fuentes, información disponible o forma de cálculo.

²⁴ Una de las baterías más completas es la que ha evolucionado el programa de desarrollo de Naciones Unidas (UNDP) desde 1990 y aparece año con año en los reportes de desarrollo humano (HDR por sus siglas en inglés). Ver <http://hdr.undp.org/en/reports/>

De acuerdo con el Banco Mundial, para determinar una línea de base se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones: (i) cuáles son las fuentes de información; (ii) cuáles son los métodos de recopilación; (iii) quién realiza esta tarea; (iv) qué tan frecuentemente se recopila la información; (v) cuáles son los costos y las dificultades que esta tarea implica; (vi) quién va a analizar los datos, y (vii) quién o quiénes van a utilizarlos.

En resumen, este proceso de construcción de líneas de base varía dependiendo de la naturaleza del sistema que se busca crear y está directamente limitado por las fuentes de información disponible, los tiempos del proyecto y la credibilidad de las fuentes.

Paso 5: Escenarios prospectivos: los objetivos y metas a futuro

Este quinto paso llama a identificar diversos escenarios de resultados futuros que se plantea alcanzar. Esta visión prospectiva puede tomar diversas formas dependiendo tanto del sistema de monitoreo como de su contexto. La definición de objetivos y entender cómo los cambios esperados puede modificar los retornos esperados en la línea de tiempo determinado son valores en sí mismos. Esta perspectiva de planeación prospectiva ayuda a ver la utilidad de definir y dar cumplimiento a metas intermedias o hitos (milestones), dentro de los resultados últimos de un proyecto a largo plazo así como la consistencia de avance en niveles mínimos o máximos de uno o más de los indicadores seleccionados.

Al identificar metas claras, vinculadas con una población objetivo y una meta de largo plazo basado en una métrica o indicador de resultados, ayuda a mejorar la calidad y utilidad de las metas establecidas en términos de su conexión con un fin último.

Es muy difícil para los gobiernos predecir con certeza cual será su disponibilidad de recursos e insumos en 10 o 15 años. Por ello se recomienda definir objetivos intermedios en periodos de tiempo más cortos, donde los insumos puede estimarse para contar con serie de mediciones entre la línea de base y el objetivo para hacer ajustes en estos intervalos. Es decir la grandes metas pueden revisarse forma periódica a través del tiempo (UNDP 2002).

Paso 6: Monitoreo de resultados

El objetivo de un sistema de M&E es proveer información necesaria para realizar políticas públicas más eficientes y generar información para determinar qué tan efectiva ha sido la implementación de ciertas políticas en el tiempo. **Los sistemas de monitoreo y evaluación de resultados revisan y demuestran si las metas y objetivos planteados se alcanzaron, mientras que sistemas basados en gestión de actividades observan si éstas se desarrollaron en tiempo y forma.**

En este paso se promueve una visión enfocada a la efectividad. Es decir en la observación de métricas relevantes que nos hablen sobre los resultados o el impacto de políticas, programas y actividades. Puede incorporar la observación en el ámbito de gestión pero de manera limitada y no preponderante. Sin embargo, gran parte de los modelos existentes de M&E en la región han generado modelos de evaluación de resultados que favorecen una visión de gestión operativa, seguimiento a acciones, registro en actividades y uso de recursos y pocas veces el enfoque se dirige a los resultados finales para avanzar al desarrollo.

El observar únicamente actividades y productos no significa que los individuos al interior de una organización no trabajen responsable y adecuadamente. En muchos casos los individuos tienen gran carga de trabajo y responsabilidades cotidianas. Pero el desempeño enfocado en resultados busca que estas actividades estén siempre vinculadas a los fines y el impacto de una política o programa.

Paso 7: La evaluación

El seguimiento al desempeño de programas es esencial para contar con mejores políticas públicas. Un sistema de monitoreo debe generar información de manera continua sobre la dirección, velocidad y magnitud de los cambios generados, así como efectos no anticipados por medio de indicadores clave. Esta labor de evaluación es también fundamental para saber si las políticas, programas y proyectos siguen la dirección deseada y cumplen lo que prometen.

La evaluación en si misma es una actividad que ayuda a atender los vacíos y debilidades de las políticas y programas. Se espera que un sistema de evaluación sólido provea una plataforma que genere evidencia del impacto que las políticas generan. Para llegar a ese punto el sistema debió transitar de un monitoreo simple de indicadores a incorporar métodos y experimentos que cuantifiquen el impacto en poblaciones beneficiarias y no beneficiarias.

Las evaluaciones bien diseñadas permiten tomar decisiones respecto de asignación de recursos, replantear las causas de un problema, a la vez de identificar problemas emergentes, apoyar la selección de alternativas de acción y generar consenso en las causas y soluciones a un fenómeno o problema público.

8: Reporte de hallazgos

Reportar hallazgos es tarea indispensable para la consolidación de un sistema de M&E, pues es una síntesis para tomar la mejor decisión sobre lo observado y evaluado y que la sociedad este informada sobre los avances que importan.

La información sobre los resultados y hallazgos de los programas debe ser una herramienta que apoye un proceso de mejora continua y transforme la percepción de la actividad pública.

Esta comunicación debe ser clara, sencilla y oportuna. No es una tarea menor ya que de ella deberán presentar reportes de hallazgos considerando su uso, audiencia específica y la incidencia de las áreas evaluadas.

Es relevante en este ámbito comprender el alcance y población objetivo para esta evidencia, ya que el éxito de un sistema de M&E depende sobre todo del uso extensivo que se da a la información que genera. Un sistema que contiene buena información pero que no se conoce o utiliza abierta y libremente, tiene baja posibilidad de subsistir en el tiempo.

Paso 9: Traducir hallazgos en acciones

Transferir y utilizar hallazgos para mejorar resultados de política es el principal propósito de un sistema de M&E basado en resultados. Los países que cuentan con sistemas de M&E más avanzados han desarrollado mecanismos que vinculan la evidencia generada con cambios sustanciales en diseño de programas, procesos, definición presupuestal, eliminación de redundancias y ahorro en el gasto. Estos son ejemplos de las acciones positivas a las que se puede aspirar con un sistema de M&E consolidado.

El sistema M&E busca no sólo de generar evaluaciones de manera consistente y continua, sino influir con su información de manera oportuna para generar retroalimentación sobre la gestión y resultados de programas, proyectos y políticas que avancen un gobierno que actúe por resultados.

La integración de estos hallazgos en acciones, también presupone contar con un marco institucional y normativo que sea congruente con el uso eficiente de la evidencia que el sistema proveerá. En este sentido debe ser claro y pragmático para definir el flujo de información y cómo esta influye en toma de decisiones y ajustes en diversos ámbitos.

Entre los usos más comunes de los hallazgos que estos sistemas generan se enuncian los siguientes:

- 1) Responder a demandas públicas de rendición de cuentas de sus representantes electos;
- 2) Formular y justificar requisitos presupuestarios;
- 3) Ayudar a hacer operativa la toma de decisiones vinculadas a la asignación de recursos;
- 4) Generar evidencia sobre la existencia de problemáticas de desempeño y sus posibles soluciones;
- 5) Motivar al personal responsable a mejorar programas y proyectos;
- 6) Formular y monitorear el desempeño de las partes responsables;
- 7) Proveer datos para evaluaciones a fondo de programas y políticas;
- 8) Generar servicios públicos más eficientes;
- 9) Apoyar esfuerzos de planeación estratégica por medio de una línea de base como punto de comparación en mediciones y establecimiento de estándares; y

10) Comunicar mejor al público el desempeño y actividades de sus representantes.

Cuando las metas se han definido de forma clara y acotada será más sencillo que estos sistemas y sus operadores ofrezcan recomendaciones de mejora. Las mejoras se encaminan a conseguir un fin último de mejor forma y de manera más efectiva; sea esto con menores recursos, en menor tiempo o mayor población.

Paso 10: Consolidación del sistema de M&E

El último paso de este modelo consiste en hacer un sistema de M&E maduro, sustentable y basado en resultados. El mantenimiento y uso de sistemas en gobiernos y organizaciones reconoce un proceso de asimilación y trabajo a largo plazo que involucra asegurar la utilidad y funcionamiento de su operación y sistema de reportes. Su avance requiere constante atención, análisis y consistencia para fomentar la solidez y utilidad de sus funciones.

Es aquí donde la participación de todos los actores de la sociedad convergen. Asimilando y promoviendo este espíritu de compromiso y corresponsabilidad en la cultura de evaluación.

Un ejemplo de esta evidencia y su apoyo a la toma de decisiones es la publicación del documento que elabora la Casa Blanca y se plantea como parte del paquete fiscal al Congreso para la discusión y aprobación presupuestal.²⁵

Su utilidad se plasma en la lista de 10 puntos que anteceden. El no definir metas es como decidir ignorar lo que se puede alcanzar. El no definir metas y resultados es simular una acción de gobierno y sus programas. El no tener metas, no permite llegar a un mejor estadio de bienestar y desarrollo por que no ha sido visualizado.

Cada uno de los actores sociales tenemos algo que ganar, y que perder, cuando se cuenta con una herramienta que ayuda a verificar los resultados de la actividad pública y el uso de los recursos.

Cada actor relevante puede, con base en esta evidencia pública incidir con propuestas concretas. Claramente la responsabilidad última recae en quienes reciben y utilizan los recursos, pero sus acciones también terminan por incidir en el ánimo de la sociedad. Su interés por perpetuar un modelo de gestión sin resultados debe pasar a uno que se mida por los resultados que genera.

²⁵ "Terminations, reductions and savings " Budget of the US Government. Office of Management and Budget. 2012.

6. Consideraciones finales sobre los sistemas de M&E

Un sólido sistema de evaluación y monitoreo (M&E) es fundamental para institucionalizar una estructura de gobierno basado en resultados. Su enfoque debe ser de largo plazo y motivar la necesidad de realizar ajustes de forma continua que permitan mejorar la efectividad de las políticas públicas.

Los sistemas de M&E se crean a partir del diseño, planeación, presupuestación y gasto asignado a líneas programáticas de los programas federales. En una primera etapa, el diseño de las políticas públicas se define, en términos generales, a partir de metas cuantificables (total de afiliación de beneficiarios por año, disminución de gasto de bolsillo en medicamentos, etc.) con base en una definición de objetivos concretos. Posteriormente, es posible calcular el presupuesto del programa así como su alineación programática. Sin embargo, a pesar de que las políticas públicas han sido estructuradas con fines específicos y un presupuesto y gasto acotado, pocas veces cuentan con métricas adecuadas para monitorear su implementación y logro de metas, menos aún que les permitan diseñar un esquema de incentivos con premios y castigos basado en resultados.

En este sentido, la evaluación y monitoreo de políticas públicas es un componente indispensable para facilitar la toma de decisiones basada en resultados; generar mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y, finalmente para promover la vinculación con otros agentes como la sociedad civil, ONG y organismos internacionales.

Por ello, los sistemas de M&E funcionan no sólo como un instrumento para recopilar información y observar el desempeño histórico de los programas gubernamentales, sino como una fuente de evidencia y conocimiento sobre ventajas y limitantes en el desarrollo de políticas públicas específicas. También ofrecen al gobierno elementos suficientes para decidir sobre el curso de acción que deben seguir cada política en términos de materia administrativa, funcional y presupuestaria.

Es importante recordar que en toda estructura de gobierno existe una interacción de corresponsabilidad entre *agente* y *principal* (A-P) a lo largo de la cadena de delegación en los sistemas democráticos. La teoría de A-P fue desarrollada para analizar de qué manera los principales (gerentes) usan incentivos, reglas y revisiones institucionales —i.e. monitoreo y transparencia— para alentar a los agentes (empleados) para alcanzar objetivos específicos (Bossert 1998).

En términos generales, dado que no es la finalidad primordial de esta publicación, fue posible esbozar tres cadenas de corresponsabilidad con base en la relación A-P: (i) Votantes-gobernantes, (ii) gobernantes-agencias, y (iii) agencias-burócratas. De esta manera, los ciudadanos eligen a sus gobernantes (ejecutivo y legislativo) a través de su voto para que éstos últimos satisficieran los intereses de su electorado. Los gobernantes, a su vez, requieren de las agencias federales para diseñar y posteriormente poner en marcha

las políticas públicas. Finalmente, los administradores de las agencias delegan responsabilidades a la burocracia para implementar las políticas públicas a nivel local y federal.

En esta cadena de interacciones P-A, los sistemas de M&E son una alternativa de bajo costo para monitorear y evaluar el desempeño de las capacidades de cada uno de los actores a lo largo de la cadena de delegación de responsabilidades de acuerdo con los objetivos planteados por el Gobierno federal en los Planes Nacionales de Desarrollo, los planes sectoriales, y la implementación de diversas políticas públicas en México. Con ello, la idea de rendición de cuentas (*accountability*) se refuerza debido a que no sólo el gobierno federal, sino la ciudadanía y la oposición partidista pueden contar con herramientas de evaluación y monitoreo sobre el desempeño de los programas y las funciones de cada uno de los actores involucrados en la maquinaria federal.

Por ejemplo, desde el punto de vista la ciudadanía, el acceso a la información sobre las metas que el gobierno federal planteó en campaña y aquellas contenidas en los planes de desarrollo pueden ser evaluadas retrospectivamente con la finalidad de premiar o castigar el desempeño general de la administración en futuras elecciones.

La oposición, por otro lado, también puede emplear esta información no sólo para aprender sobre los errores de la presente administración, sino para presionarla para cumplir sus promesas.

En última instancia, el ejecutivo federal y el legislador pueden usar estas herramientas para vigilar de cerca el desempeño de las agencias federales. A través de esta interacción los incentivos de rendición de cuentas (dentro de la administración pública federal, la oposición y la ciudadanía) se refuerzan, promoviendo la transparencia, la competencia democrática, el intercambio de ideas y la consecución de metas.

Las tareas de monitoreo y evaluación no son un fin en si mismo. Es tan solo una herramienta que promueve mejor gobernanza, prácticas de gestión más modernas y orientadas a resultados y mejor rendición de cuentas. Todas ellas características que si bien son deseables no hablan de un mayor nivel de control sobre el esfera pública. Esta retroalimentación y transparencia transaccional no es conveniente para sistemas que cuentan con actores que han estado acostumbrados a no responsabilizarse de sus acciones y no rendir cuentas de actividades ni recursos ejercidos. Es por ello que podemos decir que estos sistemas de M&E son indispensables para el avance de una gestión pública transparente y democrática, por ello deben ser promovidos.

Como apuntamos desde inicio la herramienta de M&E tiene varios usos, pero su fin es inequívoco, mejorar la calidad de políticas públicas y el mejor uso de recursos públicos.

Bibliografía

- Barajas, Gabriela. (2002). Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy. Foro Internacional, XLII, enero-marzo. 2002.
- Bill & Melinda Gates Foundation. Annual Letter from Bill Gates 2013.
- Dorotinsky, William. 2003a. "Active and Passive Approaches to Use de Results Findings." Banco Mundial, 2003.
- Edmunds, Roger and Marchant, T. Official Statistics and M&E Systems in developing countries: friends or foes? Partnership in Statistics for Development in the 21st Century. Paris 2008.
- Hernández Licona, Gonzalo *et. al.*, "Construyendo un Sistema de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo Social", CONEVAL.
- Kusek, Jody Zall, Ray C. Rist. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners. The World Bank. 2004.
- García López, Roberto y Mauricio García Moreno. La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- Makay, Keith. How to build M&E systems to support better government. World Bank's Independent Evaluation Group (IEG). Banco Mundial, 2007.
- Mark, Katharine and John R. Pfeiffer. Monitoring and Evaluation in the United States Government: An Overview. ECD Working Paper Series, No. 26. Independent Evaluation Group, The World Bank Group. 2011.
- Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches. Operations evaluation department. World Bank. 2004.
- Mora Quirós, Mario. Fortalecimiento de los sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina: el caso de Costa Rica. En Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo de evaluación. CLAD, 2007.
- Segone, Marco, Eds. Bridging the gap: The role de monitoring and evaluation in Evidence-based policy making. UNICEF, Evaluation Working Paper. 2008.
- Talbot, Colin. Performance in Government: The evolving system de performance and evaluation. Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom. ECD Working Paper Series, No. 24. Banco Mundial, 2010.
- Worthen, Sanders y Fitzpatrick 1997