

Relatoría del Seminario “Hacia la consolidación de un Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación”

El día 1 de junio de 2022, a las 10:00 horas, se llevó a cabo el seminario “Hacia la consolidación de un Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación”, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y la Unidad Estatal del Sistema de Evaluación del Desempeño (UESED) de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

En la inauguración del Foro se contó con la presencia del Lic. Gustavo Arturo Leal Maya, Secretario de Finanzas, quien recalcó la importancia de evaluar las políticas públicas, así como los programas, y contar con los parámetros necesarios para mejorar los mismos y para consolidar el presupuesto basado en resultados, a través de indicadores de desempeño.

Por su parte, el Lic. Agustín Dorantes Lámbarri, Secretario de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, subrayó la importancia de la correcta administración de los recursos públicos, mediante un uso eficaz, eficiente y transparente de los mismos, buscando mejorar las condiciones de vida de los queretanos. Asimismo, puntualizó la relevancia de la medición y evaluación de todas las acciones de los funcionarios públicos.

El Presidente Municipal de Querétaro, Luis Nava, señaló la importancia de supervisar el gasto público y la efectividad de las políticas sociales, para brindar mejores resultados a las familias queretanas. Además, subrayó que mediante las ponencias se facilitarían herramientas para implementar un sistema que evalúe y permita tomar decisiones mediante indicadores de desempeño, de impacto y logros; y que permitan al gobierno y a los funcionarios (en su quehacer diario) dar seguimiento a las acciones que se realizan, los objetivos planteados y los alcances respecto a ellos.

Ponencia 1. Procesos innovadores de monitoreo y evaluación con la Metodología de Marco Lógico en México”

El Mtro. José Manuel Del Muro Guerrero, del CONEVAL, señaló que la evaluación es un ejercicio que sirve para comprobar si las intervenciones públicas son efectivas y eficaces, además de corregir. El monitoreo, por medio de indicadores, da señales de ¿cómo vamos? son señales para conducir, parar o corregir los programas sociales.

En México, CONEVAL y la SHCP decidieron establecer la Metodología de Marco Lógico (MML) a nivel federal para la construcción de indicadores, a nivel estatal cerca de 20 entidades utilizan esta metodología. Describió cada uno de los niveles de la matriz que se construye mediante la MML, con ejemplos reales de problemas públicos y programas sociales. Señaló que un indicador debe cumplir con los criterios mínimos CREMA, con el fin de proporcionar información relevante y significativa para la toma de decisiones y para la ciudadanía.

Hizo un recuento de la evolución histórica del monitoreo de los programas federales, del 2012 al 2021, respecto a la construcción y permanencia de los indicadores en el tiempo. Actualmente existen cerca de 400 indicadores en el inventario de CONEVAL. Asimismo, presentó diversos indicadores a nivel federal que reflejan información relevante del pulso de las políticas públicas en diversos ámbitos: económico, social, medioambiental, salud, etc. Destacó que en la metodología de análisis de CONEVAL de los indicadores se integró la calidad de la información, análisis del desempeño y la evolución histórica. Concluyó exhortando a hacer uso de la información de buena calidad, lo que abonará para tener mejores resultados, pues no basta con tener indicadores, deben ser de buena calidad y utilizarlos para enfrentar contingencias.

Ponencia 2. Uso de evidencia para la toma de decisiones de política pública en las entidades federativas.

La Dra. Graciela Teruel Belismelis, de EQUIDE, comenzó con la reflexión de la dificultad que impone medir o cuantificar algo, sobre todo medir bien, haciendo alusión a un lema del CONEVAL “lo que se mide se puede mejorar”. Antes del año 2000, existía muy poco camino andado en México, en el monitoreo y evaluación en México, con información difusa del programa Oportunidades. A partir de la creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la creación del CONEVAL, se sentaron las bases de un Sistema de monitoreo y evaluación. Habló sobre las dificultades a las que se enfrentaron al inicio: existían muchos programas sociales a nivel federal por evaluar, sin embargo, cada dependencia encargada lo realizaba con su propia metodología, por lo que fue necesario implementar la MML.

La construcción y seguimiento de indicadores se tomó como un proceso burocrático de cumplimiento, por lo que no se valoraba la información que podía obtenerse con fines de seguimiento, existía un desinterés en la información que se producía y no se realizaban mejoras e innovación.

A nivel estatal existen avances heterogéneos debido a los problemas de sistematización e institucionalización de la evaluación y monitoreo en México. Hizo hincapié en el trabajo de entidades como Jalisco, Nuevo León, Yucatán y Querétaro, quienes son referentes de

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro
Colinas del Cimatarío 243 Col. Colinas del Cimatarío
Querétaro, Qro. C.P. 76090.
Teléfono: 442 238 5220

buenas prácticas debido a que iniciaron el trabajo con apoyo de CONEVAL y han fortalecido las áreas técnicas con capacitación, profesionalización y permanencia.

Señaló algunos errores de las entidades: no ligar el monitoreo con la evaluación; desconexión entre ambos conceptos; no se utiliza la información; no hay una definición clara de qué es un programa, acción o intervención; desvinculación con el uso del presupuesto.

En la opinión de la investigadora, es mejor delimitar las problemáticas públicas de forma temática, identificar el presupuesto disponible y después definir los programas que, de manera complementaria abonen, por lo que uno de los retos, es la planeación.

Describió los distintos modelos de MyE en los estados, que provienen desde la Secretaría de Finanzas, Desarrollo Social, Planeación, iniciativa privada, y para facilitar la continuidad de los programas y sus indicadores hay que sumar a la academia o algunas otras instituciones externas a las acciones de gobierno.

Se mencionó que los tableros de indicadores son una buena idea, sin embargo, deben monitorear cambios en el tiempo, contar con evaluación y ser institucionalizados para contar con evidencia que apoye la toma de decisiones con información y no por ocurrencia. Para exponer la importancia de la medición objetiva, hizo una revisión del índice de la inseguridad del agua, que generó EQUIDE, versus el indicador de infraestructura del INEGI. Para la ponente, se le da poca importancia al tema de la medición por lo que existe carencia de buenos diagnósticos sobre los problemas públicos.

Los indicadores deben ser claros en su objetivo, pertinentes, oportunos, continuos, ser bien medidos, permitan desagregaciones, que informen, sean públicos y permitan hacer un monitoreo a lo largo del tiempo. Parte del mensaje es elegir bien los indicadores para facilitar la implementación de políticas públicas eficientes.

Concluyó con los siguientes retos:

1. Institucionalizar el M&E
2. Identificar los mejores perfiles dentro del estado e incluir a la academia.
3. Innovar en las metodologías utilizadas

Ponencia 3. “Bienestar y evaluación de políticas públicas. Una agenda pendiente.”

El Dr. Oscar Alfonso Martínez Martínez, de la Universidad Iberoamericana, expuso un marco conceptual para entender el concepto de bienestar y cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo. Habló sobre un proyecto de investigación en la CDMX del 2014, que inició con la definición de bienestar, bienestar objetivo, bienestar subjetivo y bienestar comunitario, con base en estos conceptos se agruparon las entidades federativas en cuatro bloques, usando información de varias encuestas, los resultados fueron presentados en un artículo de 2018.

En una segunda etapa, del proyecto de investigación, se integraron las tres dimensiones: bienestar objetivo (educación, alimentación, ingreso, trabajo, salud física, comorbilidades, salud mental, condiciones del hogar, acceso a la tecnología, calidad del medio ambiente, transporte público, participación cultural y tiempo libre); bienestar subjetivo (satisfacción con la vida y felicidad); y, bienestar comunitario (capital social, redes de apoyo, ayuda mutua, confianza en los vecinos, confianza en las instituciones, la inseguridad pública y la calidad del entorno); es decir, mezclando indicadores objetivos y subjetivos, dando paso a indicadores sintéticos.

La información se obtuvo por medio de una encuesta diseñada expeditamente con ese fin y el modelo ponderaba las distintas variables. Uno de los grandes beneficios, de este estudio, fue que los resultados se podían mapear con una desagregación hasta nivel manzana, permitiendo la elaboración de políticas públicas muy focalizadas, para intervenciones muy específicas para mejorar el bienestar de las personas. Es decir, se generó una herramienta para el gobierno de la CDMX para el diseño de las políticas públicas.

Finalmente, la investigación se dio a la tarea, con base en los resultados anteriores, de entender que es el bienestar para las personas. Haciendo trabajo de campo en distintos estados, se revisó como se relacionan de manera cualitativa las diferentes categorías del bienestar y con ello sistematizar científicamente lo que las personas expresan al interior de los barrios, resultando en distintos temas emergentes. Concluyendo, que el bienestar es la interacción de estas categorías y cómo evolucionan con el tiempo, de forma micro, macro y meso social. La evaluación con orientación al bienestar social da como resultado mejorar los programas de política pública; mejores decisiones y relevancia; y rendición de cuentas.

Los retos de la evaluación buscando bienestar son: evaluar acciones e inacciones de los gobiernos ante la pandemia, incluir aspectos que antes no eran el centro de la evaluación, exploración de nuevas técnicas, importancia de las evaluaciones postpandemia y con todo ello la construcción de un círculo virtuoso de bienestar y evaluación.

Ponencia 4. “Factores que restringen o facilitan la innovación en Monitoreo y Evaluación”

El Mtro. Salvador Torres Dávalos, de ICMA – ML, presento los resultados del Presupuesto basado en resultados y los Sistemas de evaluación del desempeño con datos del INEGI, recalcando que el 70 por ciento de los municipios no consideran entre sus principales funciones la planeación y la evaluación. Asimismo, se encontró que la antigüedad del personal de las áreas de monitoreo y evaluación es de tres años; dificultando la construcción de una cultura de evaluación.

Con uso de los informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), señaló que en seguimiento y evaluación hay un avance del 70 por ciento a nivel estatal; desarrolló las fortalezas que tienen los estados en este rubro, 31 entidades tienen un marco normativo, 27 cuentan con sistema de evaluación del desempeño, 31 establecen que para los programas presupuestarios tiene que haber una matriz de indicadores para resultados, pero solo 20 entidades tienen todos sus programas presupuestarios con matrices de indicadores.

A nivel municipal, únicamente hay un avance del 45 por ciento, menos de la mitad de los municipios cuenta con un área de monitoreo y evaluación. De 51 municipios y alcaldías, se hizo un balance de los mecanismos con los que cuentan: 34 tienen indicadores para medir el plan municipal de desarrollo; 31 cuentan con mecanismos de alertas sobre el cumplimiento de metas; 30 integran un programa anual de evaluación (PAE); 23 realizan difusión de los informes de evaluación; 33 carecen de metodología para validar la modificación de sus indicadores (no hay criterios válidos para la modificación); 30 no aplican los criterios del CONEVAL (claros, relevantes, económicos, monitoreables y, adecuados); 37 no concluyeron sus evaluaciones; y, 33 carecen del seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora.

Con base en lo anterior, los factores que restringen la innovación del monitoreo y la evaluación, son:

- La incertidumbre laboral en el sector público. La innovación solo se genera con constancia y experiencia, sin embargo, no existen incentivos vinculantes para estados y municipios que desean mantener las estructuras de evaluación y monitoreo.
- Hay una escasa vinculación con la academia.

Por el otro lado, los factores que facilitan la innovación del monitoreo y la evaluación; son identificar, alimentar y consolidar los recursos humanos para establecer una unidad de evaluación y monitoreo; sumando a esto la necesidad de crear redes y grupos externos enfocados al monitoreo y evaluación; el uso de la tecnología y su sistematización es

esencial; que la información sea pública y de fácil acceso, para generar confianza ciudadana.

Para finalizar su intervención, describió los retos de los sistemas de evaluación y monitoreo: simplificar y hacer accesibles los reportes; el interés de las autoridades es de corto plazo y dominar la evaluación de desempeño requiere mucho tiempo; pérdida continua de talento de las unidades de evaluación por cambio de administración; nombramiento de coordinadores y personal técnico de evaluación con conocimiento y talento limitado en el cargo; la evaluación interna es muy limitada, se depende mucho de evaluadores externos; instituir grupos sólidos a nivel interno; los indicadores desarrollados no tienen un involucramiento con los usuarios; se ve al sistema de evaluación y desempeño como un fin, cuando solamente es una herramienta.

Ponencia 5. “Construcción de indicadores con el enfoque de la Agenda 2030 para el monitoreo de resultados”.

La Mtra. Rocío Villafaña del PNUD, definió la Metodología del Marco Lógico: la cual es una sistematización universal que tiene su origen en el sector privado y sirve para determinar: ¿Qué estamos haciendo?; ¿Cómo lo estamos haciendo?; ¿Qué debemos mejorar?; plasmar objetivos de los proyectos o programas; y son elementos mínimos de monitoreo que se deben implementar. Así mismo, expuso los pasos básicos para su construcción: 1) la redacción de los objetivos y de indicadores de gestión (nos muestran el seguimiento de los programas) e indicadores de resultados (el cumplimiento de los objetivos del programa, tener presentes objetivos de largo plazo). Los indicadores forman parte del diseño de los programas sociales.

Desde el enfoque 2030, deben cumplir con protección a los derechos humanos; 2) identificar los actores principales, quienes serán beneficiados con el programa; 3) proponer indicadores para medir cada objetivo y definir nombres claros para los indicadores. Recomendación: desagregar los indicadores por grupo de población; 4) establecer la frecuencia de medición, se tiene disponible con la frecuencia con la que lo requiero; 5) establecer una línea de base para cada indicador, establecimiento de metas; 6) seleccionar los medios de verificación y 7) construir fichas técnicas clara de los indicadores.

La construcción de indicadores debe cumplir ciertos criterios: claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados, al mismo tiempo debe cumplir con aportación marginal, que no repitan información. Los indicadores de bienestar son construidos con procesos sencillos y con su metodología de cálculo. Para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, los indicadores deben contar con tres dimensiones: inclusión social, desarrollo económico y protección al medio ambiente. En resumen: desagregar la

información por grupos poblacionales, descripción total de los grupos sociales que se atienden.

6. Mesa de diálogo: Retos y desafíos en la consolidación de un Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación

En esta mesa de diálogo se contó con la participación de tres entidades: Jalisco, Yucatán y Nuevo León, quienes presentaron los esfuerzos en la construcción de sus sistemas estatales de monitoreo y evaluación. Dicha mesa fue moderada por la Dra. Margarita Cruz.

La Dra. Mónica Ballescá, representante de Jalisco, expuso el Sistema Estatal de Planificación, Monitoreo y Evaluación el cual es dirigido por la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa y se apoya en los Consejos Sectoriales Ciudadanos de Planeación, Medición y Evaluación. Cabe señalar que estas acciones se financian a través de un fideicomiso llamado “Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco”.

El seguimiento de la Planificación se hace mediante el sistema PLANEA, mismo que consiste en tres ámbitos: del desarrollo, que considera lo estipulado por el plan estatal de desarrollo, los planes municipales y los programas estatales; organizacional, que se construye a partir de los planes institucionales, del poder judicial y del legislativo; y, por último, la parte programática, como los programas presupuestarios y las reglas de operación.

Jalisco cuenta con el MIDE (Monitoreo de los Indicadores Desarrollo), que es un sistema público que monitorea la evolución periódica, así como el cumplimiento de metas, de los indicadores establecidos y vinculados al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo. En resumen, la plataforma MIDE se divide en tres niveles de indicadores 17 de ellos estratégicos, 131 sectoriales y 137 complementarios.

Para transparentar la información de los programas del estado, Jalisco cuenta con una plataforma de consulta ciudadana con información estratégica actualizada, de acceso público y criterios de open data. En ella se alberga el catálogo de programas, con el fin de: mostrar la oferta de intervenciones públicas de Jalisco; requisitos de acceso, contraloría social, solicitudes, estructura de programas, reglas de operación, convocatorias, requisitos. Actualmente la página cuenta con alrededor de 800 visitas diarias.

Por último, mencionó que la estrategia de evaluación se basa en tres pilares: generar condiciones de evaluabilidad; conocimiento y usabilidad de la evidencia.

En su intervención, la Dra. Margarita Cruz, destacó que el Sistema Estatal de M&E de Jalisco cuenta con esfuerzos en el tema de profesionalización, prácticas específicas de monitoreo y evaluación y cuentan con recursos presupuestarios para tal fin.

En el caso de Nuevo León, el Mtro. Mauricio Coronado, inició su participación definiendo lo que es un sistema estatal de monitoreo y evaluación: en él se encuentran a relacionados distintos actores con diferentes intereses, mandatos e incentivos diversos. La Gerencia de Proyectos se encarga de darle seguimiento al plan estatal de desarrollo y a los programas sectoriales, otro agente es el Consejo Ciudadano, que monitorea el plan estatal de desarrollo en conjunto con la Gerencia de Proyectos. Otra unidad de evaluación y seguimiento es la organización “Cómo vamos Nuevo León” lo que permite al gobernador y a los alcaldes visualizar cómo se ha desempeñado ante la ciudadanía.

Por su parte, el Mtro. Wismar Joao Soberanis Cabrera, en representación del estado de Yucatán, contextualizó la creación de la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) y describió tres funciones esenciales: planeación, diseño del plan de desarrollo estatal y sectoriales; el sistema de seguimiento de evaluación y desempeño y los proyectos estratégicos del gobernador. Destacó la permanencia en los perfiles de SEPLAN para la construcción de todos los instrumentos y mecanismos de planeación y evaluación, a pesar del cambio de partido político a cargo de la administración.

Definió al sistema de seguimiento de evaluación y desempeño, como un conjunto articulado de recursos humanos, materiales y financieros con un propósito en específico: generar información para la toma de decisiones de manera oportuna y la evaluación, como un mecanismo para retroalimentar las políticas públicas llevadas a cabo.

Posteriormente, describió los subsistemas que lo integran:

- Gabinete sectorizado. Trabajo de las dependencias estatales y el gobernador para la toma de decisiones estratégicas como la articulación de programas y acciones sociales.
- La Dirección de planeación y seguimiento de indicadores se encarga del seguimiento y la verificación de metas físicas y financieras.
- Sistema de información estadística y geográfica, vinculada a la coordinación estatal del INEGI, cuyo objetivo es homologar y estandarizar la información estadística, además, de la colaboración para proyectos específicos de levantamiento de información.
- Sistema de seguimiento a obra pública. Seguimiento a la infraestructura estratégica.

Todo esto se focaliza en cuatro herramientas digitales: SIGO, SIEGE, Sistema de seguimiento a obra pública y el sistema informático de evaluación del desempeño, el cual se integra del programa anual de evaluación, los términos de referencia y los aspectos susceptibles de Mejora (ASM). Las herramientas anteriores permiten la sistematización de la información, así como de cada uno de los procesos.

La mesa de diálogo finalizó con los retos que enfrentan a futuro los sistemas de evaluación del desempeño. Los participantes coincidieron en generar información con orientación al usuario; con un enfoque incluyente y sistémico; desarrollar tecnología; crear información oportuna y pertinente; incorporar procesos de colaboración de todos los entes estatales; construir un marco normativo homologado y consistente; profesionalización y permanencia de los perfiles de evaluación; coordinación en el ciclo de la política pública, así como la vinculación con otros entes externos a la administración pública, como la iniciativa privada.

Ponencia 7. Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación

La participación de la Act. Elaine Luna Pacheco, consistió en la presentación de la Plataforma estatal GPR de la Secretaría de Finanzas, misma que pretende integrar toda la información estatal en una sola página de consulta, mostrar las evaluaciones realizadas, la transparencia y rendición de cuentas, así como el Sistema de Programas Sociales SIPROS, para darle mayor soporte al monitoreo y la evaluación de los programas sociales.

Continuando con el programa, el Dr. Sergio Luis Ibarra González, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, presentó el sistema SIGO, herramienta ejecutiva del seguimiento del plan, los elementos y componentes de la MIR, y la información estratégica del gobernador, de todas las dependencias estatales. Además de darle seguimiento a los retos estratégicos que se plantearon en el Plan Estatal de Desarrollo y sus metas. En este sistema se pueden generar informes de manera automática con fundamento en las actividades y los gastos.

Para finalizar, la Lic. Diana Pérez Mejía de SEDESOQ, presentó los “Instrumentos de Seguimiento a la Política Social”. Puntualizó la necesidad de desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación, mismo que se constituye de diversos instrumentos, que deben contener una parte normativa.

Desde la SEDESOQ se han desarrollado algunos ejercicios para determinar las ZAP, que consistieron en replicar la metodología de CONEVAL el cálculo del índice de rezago social a nivel localidad. La heterogeneidad que se presenta entre entornos urbanos y no urbanos en el país, obligó a realizar un análisis en el entorno urbano, por lo que la estimación de indicadores de pobreza se dirigió al cálculo a nivel AGEB's.



TODOS AVANZAMOS



SECRETARÍA DE
**DESARROLLO
SOCIAL**



Para las AGEB's urbanas se construyó un índice de vulnerabilidad que, al ser revisado, se identificó que no representaba temas de marginación, por eso se conservó el ejercicio que replica la metodología de la CONEVAL que permitiera focalizar los esfuerzos de la aplicación de recursos sociales. Por último, con la misma metodología de CONEVAL, se obtuvo el Índice de marginación a nivel de colonias.

Otro de los elementos relevantes que está en proceso de elaboración es la actualización de los lineamientos para la construcción del padrón de beneficiarios, así como de las reglas de operación para los programas sociales, con apoyo de las nuevas tecnologías (uso del Sistema SIPROS) lo que pretende facilitar la entrega y la generación de bases de datos de calidad para mejorar la toma de decisiones. En el mismo sentido, se trabajará en la creación de un catálogo de programas sociales que muestren la oferta con la que cuenta el Estado. De igual forma, se activará la participación del Consejo Consultivo Ciudadano, figura ya instituida en el Estado.

En la clausura, Juan Gerardo Solís, representante del Vocal de la Comisión Estatal de Agua (CEA), invitó a los asistentes a asistir al evento que, desde la CEA se planeó para el viernes tres de junio, en el marco de la Semana de la Evaluación.

Para la clausura del evento, se contó con la participación del Mtro. Luis Antonio Rangel Méndez, Secretario de Planeación y Participación, quien exhortó al público a tomar conciencia sobre su quehacer diario que tiene la posibilidad de trascender y transformar el estado y el país, a través de la función pública. Indicó que la evaluación lleva a mejores resultados, por lo que es importante que los programas tengan una buena definición y planeación en los objetivos, metas y en el seguimiento. Exhorto a no caer en la resignación y señalar aquellas deficiencias que se identifiquen en los indicadores, con el fin de mejorar el seguimiento y la información que se produce.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro
Colinas del Cimatario 243 Col. Colinas del Cimatario
Querétaro, Qro. C.P. 76090.
Teléfono: 442 238 5220