

DOCUMENTO DE TRABAJO N°166

JUNIO DE 2018

## 10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas

### AUTORAS

Natalia Aquilino

Fernanda Potenza

Jimena Rubio

Con el apoyo de **María Laffaire**

# Índice

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
Diez decisiones críticas para la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas.....	6
1. ¿De qué organismo dependerá el órgano rector del sistema de M&E de políticas públicas? .....	7
2. ¿De qué manera se distribuirán las competencias entre el órgano rector y los demás actores (gubernamentales y no gubernamentales) involucrados? .....	9
3. ¿Cuál será el enfoque adoptado para analizar los procesos y resultados de la acción del Estado? .....	11
4. ¿Cómo se garantizará la evaluabilidad de los programas y políticas en relación a sus resultados e impactos?.....	13
5. ¿Qué alcance tendrá el sistema respecto al total de los programas y políticas implementados? .....	15
6. ¿De dónde provendrán los fondos para el monitoreo y la evaluación? .....	16
7. ¿Qué tipo de perfil deberán tener los recursos humanos que integrarán el sistema? .....	17
8. ¿Cómo se garantizará la calidad de la información evaluativa? .....	18
9. ¿Cómo se incentivará la realización del monitoreo y las evaluaciones? .....	20
10. ¿Para qué se utilizará la información evaluativa? .....	21
<b>Conclusiones .....</b>	<b>23</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>25</b>
<b>Acerca de las autoras.....</b>	<b>27</b>
<b>Notas .....</b>	<b>28</b>

## Resumen ejecutivo

Sabemos que las políticas públicas raramente se ejecutan tal como fueron ideadas, pero no siempre sabemos por qué ni cuáles cambios logramos concretamente. Entender cómo funcionan y qué resultados tienen las políticas públicas requiere de sistemas de monitoreo y evaluación de programas y políticas dentro de la administración pública. Estos sistemas permiten retroalimentar el proceso de diseño de políticas, mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, y lograr una mayor efectividad y rendición de cuentas de la acción estatal.

Durante los últimos años, la evaluación de políticas públicas ha ganado protagonismo dentro de las administraciones públicas de diferentes países. Sin embargo, en muchos casos se lleva a cabo en forma fragmentada, en respuesta a pedidos puntuales y aislados. Por el contrario, hablar de un “sistema” en materia de monitoreo y evaluación (M&E) implica arreglos institucionales estables que contemplen la distribución de funciones entre aquellos involucrados en estos procesos, así como también otras definiciones orientadas a contar con información evaluativa de calidad en forma regular y sostenida sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación, sus resultados y posibles impactos.

Los gestores de políticas públicas deben considerar cuatro dimensiones críticas al momento de diseñar un sistema de M&E: i) el marco organizacional (dependencia institucional y distribución de funciones); ii) la práctica evaluadora (enfoque del sistema, evaluabilidad y nivel de alcance); iii) la sustentabilidad del sistema (financiamiento, recursos humanos y calidad); y iv) el uso de los resultados del monitoreo y de las evaluaciones (generación de demanda y posibles usos).

Las experiencias de Canadá, España, México, Brasil a nivel nacional y de Cataluña, Jalisco, Pernambuco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel sub-nacional muestran que no existe un único patrón de institucionalización de las funciones de M&E. Cada una de esas dimensiones plantea una serie de preguntas y alternativas de diseño que han sido resueltas de distintas maneras por diferentes gobiernos según el legado institucional de la administración pública, el contexto social y político particular y sus restricciones presupuestarias.

Sin embargo, hay dos criterios que deben ser tenidos en cuenta cualquiera sea el arreglo institucional elegido. El primero de ellos es la coherencia interna, es decir, los elementos elegidos para formar parte de un sistema de M&E deberán guardar una adecuada relación entre sí y contribuir al propósito para el cual éste fue pensado. El segundo de los criterios es la coherencia intergubernamental e intersectorial, y alude al necesario equilibrio entre las decisiones autónomas de los ministerios sectoriales y de los gobiernos sub-nacionales en los países federales, sin descuidar la integralidad del sistema como un todo.

## **Agradecimientos**

Las autoras agradecen a Mónica Ballescá (Directora General de Monitoreo y Evaluación del Gobierno de Jalisco, México), Ana María Ruiz Martínez (ex Presidenta de AEVAL, España), Jaume Blasco (ex evaluador de Ivàlua, Cataluña, España), Robert Lahey (ex Director del Centro de Excelencia para la Evaluación de la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá, consultor internacional en evaluación y Director de REL Solutions Inc.), Miguel Nathan Foguel (investigador del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, Brasil) y Luis Pedro Cavalcante (coordinador de Estudios y Políticas de Estado y Democracia, IPEA, Brasil) por la predisposición a compartir sus experiencias y ser parte de las entrevistas realizadas. También, a Antonio Canaviri (Oficial de Monitoreo y Evaluación de UNICEF, Argentina) por los comentarios realizados al documento.

## Introducción

Tradicionalmente, las administraciones públicas han desarrollado sistemas de gestión financiera y presupuestaria, de recursos humanos y de auditoría sin tomar en consideración los resultados y consecuencias de las acciones de gobierno (Kusek y Rist, 2004). Entender cómo funcionan y qué resultados tienen dichas acciones requiere sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de programas y políticas dentro de la administración pública a fin de retroalimentar el proceso de diseño de políticas, mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos y lograr una mayor efectividad y rendición de cuentas de la acción estatal.

Durante las últimas décadas, los sistemas de M&E han ganado presencia dentro de las administraciones públicas. Ahora bien, no cualquier acción orientada al M&E de programas y políticas significa que se esté avanzando en la conformación de un sistema en esta materia. Un sistema de M&E implica que la práctica del monitoreo y de la evaluación se deriva de arreglos institucionales estables que garantizan la provisión regular de información a los decisores de políticas sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación, sus resultados y posibles impactos. El desarrollo de un sistema remite también a la existencia de un conjunto de actores con responsabilidades e interacciones predefinidas, y determinadas instituciones y capacidades organizacionales que aseguran su desarrollo y sustentabilidad a lo largo del tiempo. Finalmente, pero no menos importante, supone la existencia de una perspectiva epistemológica compartida y un acuerdo respecto a lo que supone la actividad evaluativa y cómo llevarla a cabo (Leeuw y Furubo, 2008).

En otras palabras, no es posible referirse a un “sistema” de M&E si dichas funciones se desarrollan de manera fragmentada. La fragmentación se debe a que las evaluaciones muchas veces son encargadas y realizadas en forma puntual y aislada en función de los intereses y motivaciones de actores específicos (entre ellos los organismos internacionales) y sin un marco integral que las articule en forma coherente y les otorgue sentido estratégico.

En este sentido, la construcción político-institucional de un sistema de M&E requiere el posicionamiento y la toma de decisiones respecto a cuatro dimensiones: i) el marco organizacional (dependencia institucional y distribución de funciones), ii) la práctica evaluadora (enfoque del sistema, evaluabilidad y nivel de alcance), iii) la sustentabilidad del sistema (financiamiento, recursos humanos y calidad) y iv) el uso de los resultados del monitoreo y de las evaluaciones (generación de demanda y posibles usos). En cada una de esas dimensiones se plantean alternativas (no necesariamente excluyentes entre sí), las cuales han sido resueltas de distintas maneras por diferentes países. Es decir que no existe un modelo único que pueda ser copiado, sino que hay múltiples alternativas en función de los legados institucionales que caracterizan a las diversas administraciones públicas, los contextos sociales y políticos particulares y las restricciones presupuestarias existentes.

Este documento expone esas alternativas y muestra la manera en que fueron resueltas por los gobiernos nacionales de diferentes países federales (Canadá, España<sup>1</sup>, México, Brasil) y por algunos gobiernos sub-nacionales (Cataluña, Jalisco, Pernambuco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)<sup>2</sup>.

## Diez decisiones críticas para la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas

Al momento de emprender la tarea de definir el diseño político-institucional de un sistema de M&E de políticas públicas, los gestores deben considerar y tomar decisiones referidas a diferentes aspectos clave. El análisis de las experiencias de los sistemas de M&E a nivel nacional de países federales y algunos de sus estados sub-nacionales (provincias, estados o comunidades autónomas según sea el caso) que han avanzado en esa dirección indica que hay al menos diez decisiones críticas que se desprenden de las cuatro dimensiones de una política de M&E: marco organizacional, práctica evaluadora, sustentabilidad y uso.

De esta manera, las preguntas que estructuran cualquier sistema de M&E son las siguientes<sup>3</sup>:

Dimensión	Preguntas
Marco organizacional	1. ¿De qué organismo dependerá el órgano rector del sistema de M&E de políticas públicas?
	2. ¿De qué manera se distribuirán las competencias y funciones entre el órgano rector del sistema y los demás actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados?
Práctica evaluadora	3. ¿Cuál será el enfoque que tendrá el sistema para analizar los procesos y resultados de la acción del Estado?
	4. ¿Cómo se garantizará la evaluabilidad de los programas y políticas en relación a sus resultados e impactos?
	5. ¿Cuál será el alcance que tendrá el sistema respecto al total de los programas y políticas implementados?
Sustentabilidad	6. ¿De dónde provendrán los fondos para realizar el monitoreo y las evaluaciones?
	7. ¿Qué tipo de perfil deberán tener los recursos humanos que integrarán el sistema?
	8. ¿Cómo se garantizará la calidad de la información evaluativa?
Uso	9. ¿Cómo se incentivará la realización del monitoreo y las evaluaciones?
	10. ¿Para qué se utilizará la información evaluativa?

<sup>1</sup> El caso de España se ha analizado a partir del sistema establecido por la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL) que funcionó hasta 2017.

<sup>2</sup> Para un desarrollo más extenso de cada uno de estos casos, ver Aquilino, Ballezá, Potenza y Rubio (2017).

<sup>3</sup> A lo largo de este documento se utilizará el término evaluación de manera genérica para englobar tanto a las actividades con un propósito más claramente explicativo como las actividades con un propósito fundamentalmente descriptivo asociado al monitoreo.

## 1. ¿De qué organismo dependerá el órgano rector del sistema de M&E de políticas públicas?

Un sistema de M&E debe contar con un órgano rector, es decir, con una repartición de gobierno que cumpla, entre otras, las siguientes funciones: i) fijar los objetivos y las metas del sistema; ii) definir prioridades y metodologías; iii) asignar responsabilidades y funciones; iv) distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento; v) regular la realización de actividades de acuerdo con estándares de calidad, niveles de cobertura y financiamiento; vi) monitorear y evaluar el avance de las actividades y el alcance de las metas (Acuña y Repetto, 2009).

Dicho esto, una de las decisiones más relevantes en la conformación de un sistema de M&E es aquella referida al ámbito institucional donde funcionará el órgano rector. La dependencia institucional por fuera del Poder Ejecutivo (por ejemplo, en la órbita del Poder Legislativo) garantiza cierto grado de independencia respecto a la interferencia política, a saber, qué programas, planes y políticas evaluar, cómo evaluarlos, qué resultados dar a conocer y cuáles no. Esto puede tener un impacto positivo sobre la legitimidad y credibilidad de las evaluaciones y sus resultados, pero al mismo tiempo implica que el órgano rector puede tener menos poder para promover el uso de las evaluaciones como una herramienta de gestión por parte de los organismos gubernamentales (Gaarder y Briceño, 2010).

Al considerar esta tensión entre independencia del sistema y efectivo uso de sus resultados, las experiencias analizadas muestran una clara preferencia por garantizar el uso de las evaluaciones como herramientas de gestión. Por ende, prevalece la conformación del órgano rector del sistema de M&E dentro de la órbita del Poder Ejecutivo. El único caso en que el órgano rector del sistema no depende del Poder Ejecutivo es Cataluña, donde se conformó un consorcio público-privado (Recuadro 1).

Si bien usualmente el órgano rector fue constituido como una dependencia de línea dentro del Poder Ejecutivo, la preocupación por garantizar cierto grado de independencia del sistema ha llevado a que, en algunos casos, se le otorgue autonomía financiera, de gestión y funcional. Eso sucedía en la disuelta agencia de evaluación de España que tenía personalidad jurídica propia y autarquía financiera y funcional. En la práctica, la agencia no logró su cometido debido a la interferencia del Consejo de Ministros en su ámbito de decisión (por ejemplo en la aprobación del Plan Anual de Evaluación)<sup>4</sup>. En el caso de México, la alianza entre una dependencia de línea (Secretaría de Hacienda) y un órgano con autonomía y autarquía financiera con alta *expertise* técnica (CONEVAL) ha buscado otorgarle al sistema cierta protección de la interferencia política.

---

<sup>4</sup> De hecho en 2017, la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL) fue reemplazada por un nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, adscrito a la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con nivel orgánico de Subdirección General (Real Decreto 769/2017). De esta manera, el órgano rector perdió su estatus como organismo autárquico.

### Recuadro 1. Autonomía del órgano rector: consorcio público-privado en Cataluña

Una experiencia innovadora es la del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), que funciona por fuera de la estructura gubernamental desde su creación en 2008. Una de sus particularidades es que tomó la forma de “consorcio” entre el gobierno, la academia y la sociedad civil. Este diseño tiene la ventaja de otorgarle mayor autonomía con respecto al gobierno. Sin embargo, presenta el inconveniente de carecer del mandato formal para evaluar las políticas públicas del gobierno (Blasco, 2013). Actualmente está conformado por representantes del gobierno catalán, la Diputación de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra, el Consejo Interuniversitario y el Consejo de Trabajo Económico-Social.

Asimismo, la bibliografía sobre institucionalización de la función de M&E ha distinguido entre los modelos orientados al presupuesto y los modelos orientados al plan (Ospina et al., 2004). Sin embargo, más allá de esta distinción, en la mayoría de los casos analizados hay una preocupación por vincular el sistema de M&E con el proceso de formulación presupuestaria a fin de facilitar el análisis de la consistencia de la distribución presupuestaria y mejorar las tareas de asignación y administración de los recursos.

Los casos analizados presentan una variedad de posibilidades respecto al diseño institucional creado para facilitar la vinculación entre la evaluación y el presupuesto.

- **Área con funciones de gestión del gasto.** En el caso de Canadá, el órgano rector del sistema de evaluación funciona dentro del Consejo del Tesoro que está encargado de la administración general del gobierno con responsabilidades en materia de gestión del gasto. Este tiene atribuciones para intervenir sobre las decisiones de financiamiento de los programas en tanto se requiere su aprobación para asignar recursos a programas e iniciativas de política previamente aprobadas por el Gabinete.

- **Alianza con área encargada del presupuesto.** En el caso de México, el sistema de M&E está a cargo de dos organismos: por un lado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) que es el órgano técnico en materia de M&E y, por otro lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con responsabilidades en materia de formulación presupuestaria y encargada de realizar la asignación de recursos contemplando las evaluaciones efectuadas y los indicadores de desempeño de los programas.

- **Área con funciones de presupuesto y planificación.** En algunos casos (Jalisco, Pernambuco y Brasil) el sistema funciona dentro de áreas que integran las funciones de planificación de la gestión y de formulación del presupuesto con el objetivo de facilitar la alineación entre los objetivos y metas de gobierno y los recursos requeridos para el logro de los mismos. En estos casos, el sistema de M&E es un insumo fundamental para analizar la consistencia entre la ejecución física y financiera de las metas definidas.



## Recuadro 2. Vinculación con el presupuesto: el modelo integrado de Pernambuco

Hacia fines de 2007, el gobierno del Estado de Pernambuco implementó un nuevo modelo de gestión basado en la integración de la planificación, el presupuesto y el monitoreo para lo cual creó la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG). Se atribuyeron a la SEPLAG de manera exclusiva las funciones de formular las metas prioritarias y alinearlas con la estructura del presupuesto y realizar el monitoreo de dichas metas y de los pactos de desempeño en materia de salud, educación y seguridad. Asimismo, se tomó la decisión de delegar las actividades más rutinarias de la gestión pública (como la gestión de recursos humanos o las compras y contrataciones) en otras áreas con el objetivo de que la SEPLAG se concentrara de manera exclusiva en la implementación del nuevo modelo de gestión (Alessandro et al., 2014).

## 2. ¿De qué manera se distribuirán las competencias entre el órgano rector y los demás actores (gubernamentales y no gubernamentales) involucrados?

La puesta en marcha de un sistema de M&E requiere definir no sólo el tipo de funciones que estarán a cargo del órgano rector, sino también la dinámica de distribución de responsabilidades entre éste y las demás dependencias del gobierno (ministerios, secretarías, direcciones).

Respecto al tipo de funciones que se realizan en el marco de estos sistemas, por lo general se distinguen las siguientes: i) realizar evaluaciones (de forma directa o tercerizada); ii) establecer lineamientos y estándares de calidad para las evaluaciones; iii) realizar el control de calidad de los procesos y evaluaciones realizadas; iv) promover el desarrollo de capacidades; v) establecer mecanismos para garantizar el uso de los resultados de las evaluaciones; y vi) difundir los resultados de las mismas interna y externamente<sup>5</sup>.

La dinámica de distribución de funciones al interior del sistema de M&E remite inexorablemente al **grado de centralización que se pretende**.

- **Modelo centralizado.** Un sistema centralizado es aquel en el cual el órgano rector es el encargado de realizar las evaluaciones o de contratar y administrar la realización de las mismas (México y Jalisco).

- **Modelo descentralizado.** En un sistema descentralizado (como el de Canadá) las evaluaciones son realizadas o contratadas y administradas por las distintas dependencias del gobierno, mientras que el órgano rector retiene algunas responsabilidades tales como la definición de los lineamientos generales y reglamentaciones para realizar las evaluaciones, la definición de los estándares de calidad de estos procesos, la supervisión de su implementación y el desarrollo de capacidades.

---

<sup>5</sup> En muchos países, estos sistemas también tienen injerencia en la planificación de políticas y programas. Las funciones de planificación, monitoreo y evaluación están estrechamente vinculadas. Este documento hace foco en las dos últimas, aunque presenta también algunas reflexiones acerca de sus interconexiones.

La gestión de un sistema centralizado tiene como ventaja que se puede ejercer mayor control sobre el proceso de evaluación. Sin embargo, este tipo de esquema puede llevar a que los ministerios y organismos sectoriales hagan poco uso de las evaluaciones y no se apropien de sus resultados. Por el contrario, la implementación de un sistema descentralizado tiene como principal ventaja la generación de mayor legitimidad del ejercicio de evaluación entre los organismos sectoriales, aunque esto puede generar interrogantes sobre la fiabilidad y calidad de las autoevaluaciones (Mackay, 2007). Asimismo, el modelo centralizado requiere que el órgano rector cuente con un grado de independencia significativo en tanto su involucramiento directo en la realización de evaluaciones es mayor.

Con independencia del grado de centralización, en varios de los casos analizados se verifica la estrategia orientada a conformar unidades de M&E en cada una de las reparticiones sectoriales. En los casos con mayor descentralización (Canadá), las unidades de evaluación sectoriales se encargan de definir la Política de Evaluación y de elaborar y ejecutar el Plan de Evaluación de sus respectivos departamentos en base a los lineamientos establecidos por el órgano rector del sistema. En los casos con mayor grado de centralización (México) las unidades de evaluación sectoriales funcionan como contraparte del órgano rector para la definición del proyecto, la contratación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones.

A su vez, en ocasiones se decide dar injerencia, en el proceso evaluativo, tanto a los propios programas evaluados como a actores no gubernamentales. La implementación de instancias participativas puede darse a través de diversos mecanismos:

- **Participación de los programas evaluados.** Es posible establecer formalmente (como lo hace la Política de Evaluación en Canadá) la obligación de que los actores involucrados en los programas evaluados participen en la realización de la evaluación tanto durante las etapas de diseño como de implementación (Lahey 2010). Del mismo modo, en Cataluña se procura que los responsables de los programas evaluados participen activamente en la toma de decisiones y generación de conocimiento a lo largo del proceso de evaluación.

- **Participación de otros actores (sociedad civil, academia).** Algunos sistemas también contemplan mecanismos específicos para ampliar la participación a actores que no están comprometidos en forma directa con las evaluaciones específicas que se llevarán a cabo, pero tienen interés en la temática. Esto sucede en Jalisco (**Recuadro 3**) y también en México, donde seis académicos elegidos en base a convocatoria pública participan del Comité Directivo responsable por la administración de la CONEVAL.

### Recuadro 3. Participación ciudadana: los consejos consultivos en Jalisco

Jalisco cuenta con dos consejos de los cuales participan actores no gubernamentales. Uno de ellos es el **Consejo Evalúa Jalisco** integrado por académicos, funcionarios y organismos dedicados a la evaluación en entidades de la administración pública federal y local. Se trata de un organismo consultivo que revisa periódicamente los avances en el cumplimiento de la estrategia de M&E y formula recomendaciones sobre el Programa Anual de Monitoreo y Evaluación.

El otro es el **Consejo Ciudadano Mide Jalisco**. Se trata de un órgano consultivo, creado para promover la participación ciudadana en la orientación de la estrategia de monitoreo de los indicadores de desarrollo del Estado. Está integrado por académicos, organizaciones de la sociedad civil y think tanks de presencia nacional y local. Este consejo interviene, junto con las dependencias del gobierno sub-nacional, en la definición de los indicadores que se utilizan para dar seguimiento a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) Jalisco 2013-2033. También participa en la determinación de criterios y lineamientos técnicos para la definición de las metas de dichos indicadores, revisa periódicamente los indicadores y el cumplimiento de sus metas, y emite recomendaciones para el mejoramiento continuo del sistema Mide Jalisco.

### 3. ¿Cuál será el enfoque adoptado para analizar los procesos y resultados de la acción del Estado?

Si bien el monitoreo y la evaluación de políticas públicas se encuentran íntimamente relacionados, cada uno de ellos provee aportes diferentes para el análisis de los procesos y resultados de la acción del Estado y su consiguiente planificación y gestión.

El monitoreo es una herramienta fundamental para medir en qué medida se alcanzaron los objetivos y las metas establecidos en la planificación a través del seguimiento de indicadores de resultado y/o procesos. A diferencia del anterior, la evaluación se realiza de manera puntual en determinados momentos de una iniciativa pública (ex-ante, durante o ex-post) con el objetivo de identificar las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de las políticas y programas, así como también identificar los efectos no buscados (Davies, 1999). De esta manera, la alternativa entre el monitoreo y la evaluación plantea una **tensión entre un enfoque del sistema puesto en la descripción y un enfoque puesto en la explicación**. Dichos enfoques no son excluyentes, sino complementarios entre sí y los sistemas que se focalizan exclusivamente en uno solo de ellos suelen presentar ciertas desventajas y debilidades.

- **Descripción (monitoreo)**. Algunos sistemas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Pernambuco y Brasil), están abocados al monitoreo de los planes de gobierno y metas estratégicas. Ello implica la definición de una metodología común por parte del órgano rector para que las reparticiones de gobierno identifiquen indicadores de desempeño y reporten el avance conforme a plazos y formas determinados centralmente. Se observa en estos casos que el monitoreo suele estar focalizado sobre los procesos y productos (bienes y servicios entregados) más que sobre los resultados e impactos.

La desventaja que plantea este tipo de sistema es que puede evaluar el grado de implementación y cumplimiento del programa o política, pero no permite derivar de manera directa que una implementación exitosa implica la obtención de resultados e impactos que repercutan en una mejora efectiva en el ámbito de intervención (Kusek y Rist, 2004).

- **Explicación (evaluación).** Por su parte, hay otros casos (Cataluña y España) que se focalizan exclusivamente en la realización de evaluaciones con una intencionalidad explicativa de las acciones de gobierno. Sin embargo, estos casos tienen dificultades para llevar a cabo evaluaciones por la falta de información que caracteriza a las administraciones públicas en tanto carecen de sistemas de monitoreo sólidos y una escasa orientación hacia la medición de sus procesos y resultados.

- **Mixto (monitoreo y evaluación).** Finalmente, en algunos de los casos (Jalisco, Canadá, México) el órgano rector del sistema combina funciones asociadas al monitoreo con otras referidas a la evaluación de programas y políticas. La coexistencia de ambos enfoques reconoce su complementariedad y redundante en un sistema más completo, que permite combinar el enfoque descriptivo con el explicativo. Sin embargo, en la práctica, la información que surge del monitoreo de los programas tiende a ser insuficiente, de forma que la evaluación no encuentra en ella suficiente sustento para su concreción. Estas situaciones ponen en evidencia la necesidad de fortalecer los vínculos entre ambos enfoques.

#### **Recuadro 4. Integración del monitoreo y la evaluación: la experiencia de Jalisco**

El sistema de M&E de Jalisco se estructura en torno a la Dirección General de Monitoreo y Evaluación, que depende de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Está integrado por dos estrategias: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE Jalisco) y Evalúa Jalisco. El MIDE da seguimiento a los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2033. El avance mensual de sus metas se realiza a través de una plataforma informática dinámica de consulta pública por internet. Más del 40% de los indicadores (principalmente los niveles de impacto y resultados) provienen de fuentes externas a las oficinas de gobierno, mientras que el resto de las métricas son generadas por oficinas especializadas de información u oficinas propias del gobierno de Jalisco.

Por su parte, Evalúa Jalisco se concentra en la promoción de la evaluación de programas y políticas, las cuales son tercerizadas. Las evaluaciones que se realizarán en cada período están contenidas en el Programa Anual de Evaluación. Entre 2013 y 2016 se realizaron 48 investigaciones evaluativas a programas gubernamentales de diferentes áreas, y otras 20 estaban previstas para 2017 y 2018 respectivamente.

#### 4. ¿Cómo se garantizará la evaluabilidad de los programas y políticas en relación a sus resultados e impactos?

Las experiencias analizadas permiten comprobar que en la mayoría de los casos conviven diferentes tipos de evaluaciones: desde evaluaciones de proceso, resultado o impacto de los planes, programas y políticas hasta evaluaciones sobre la calidad de los servicios públicos. La opción por un tipo particular de evaluación (o por la preeminencia de alguna de ellas) está vinculada al tipo de preguntas que se busca responder sobre las políticas públicas.

Más allá de esta pluralidad, la preocupación por lograr una mayor efectividad de la acción estatal ha provocado que se coloque el foco en la búsqueda de evidencias sobre “lo que funciona” en términos de intervenciones de política para dar solución a los problemas sociales (Vedung, 2010). Esto ha llevado a un creciente interés en que los sistemas de M&E provean información que permita analizar si la movilización de recursos, la realización de las actividades programadas y la entrega de los productos comprometidos generan o no los resultados esperados y en qué medida lo hacen.

En este sentido, es posible distinguir tres mecanismos para mejorar y/o garantizar las condiciones de evaluación de un determinado plan o programa en relación con el logro de sus objetivos, resultados e impactos.

- **Lineamientos para la planificación de programas y políticas.** La calidad del diseño y planificación de las intervenciones impacta sobre la claridad con que son definidos los objetivos y resultados esperados, y la forma en que se presume que las actividades realizadas y los productos entregados afectarán el logro de los mismos. En consecuencia, la poca claridad sobre estos aspectos dificulta luego la tarea de evaluación. Es por ello que algunos de los órganos rectores de los sistemas de M&E toman también entre sus responsabilidades la planificación de la gestión a través de la definición de lineamientos comunes (Canadá, México, Brasil). De esa manera se procura garantizar que el diseño de una intervención contemple desde su punto de partida algunos elementos cuya definición será necesaria al realizar futuras evaluaciones.

- **Recomendaciones para mejorar los sistemas de información.** Por lo general los programas no cuentan con sistemas confiables y completos para relevar y reportar información sobre su desempeño a partir de los cuales se pueda diseñar y ejecutar una evaluación de impacto. Aun cuando la calidad de los datos sea satisfactoria, la mayoría de los sistemas presta poca atención a aspectos como la calidad de los servicios entregados o qué sectores de la población objetivo son alcanzados efectivamente (Bamberger et al., 2010). Con esta preocupación en mente, en Cataluña se optó por incorporar un apartado especial en algunas de sus evaluaciones, con recomendaciones específicas acerca de cómo mejorar los sistemas de información del programa evaluado, como antesala para ejercicios futuros de evaluaciones orientadas a resultados y/o impactos.

- **Evaluación de la factibilidad de realizar una evaluación de impacto.** Las metodologías experimentales y cuasi-experimentales de evaluación de impacto con foco en la atribución de causalidad se han expandido dentro del campo de la evaluación de políticas públicas como forma de buscar evidencias rigurosas sobre qué tipo de

intervenciones son efectivas. Los sistemas de M&E gubernamentales no han sido ajenos a estas tendencias. Sin embargo, las experiencias analizadas dan cuenta de una creciente mirada crítica sobre la factibilidad y conveniencia de implementar evaluaciones de impacto en cualquier contexto. Desde esta perspectiva, hay diferentes tipos de evaluaciones que pueden proveer información vital sobre el funcionamiento de los programas y políticas y que no implican necesariamente la implementación de metodologías como las utilizadas por las evaluaciones de impacto (Bamberger et al., 2010; Ravallion, 2009; Sanderson, 2009).

Sin embargo, con frecuencia se prefiere ese tipo de evaluaciones, aún sin considerar el costo-beneficio de su aplicación y su alcance limitado en términos del tipo de información provista y el tipo de intervención a las que pueden ser aplicadas. Justamente por ese motivo, en México se requiere que antes de llevar a cabo tal evaluación, el organismo o programa a ser evaluado elabore un documento donde se analice la existencia de algunos elementos mínimos vinculados a la información del programa. Ese documento se presenta a CONEVAL para su dictamen acerca de la factibilidad de realizar la evaluación o, en su defecto, la propuesta de realizar otro tipo de evaluación de resultados.

#### **Recuadro 5. El monitoreo de metas estratégicas: la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En el año 2016, se creó dentro de la Secretaría General y de Relaciones Internacionales (SGRI) un área abocada a optimizar el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Jefe de Gobierno denominada Unidad de Gestión del Cumplimiento (UGC). La creación de esta unidad se corresponde con la tendencia observada en diversos países a crear unidades de entrega de servicios (delivery units) en el centro del gobierno con el objetivo de asesorar, monitorear y asegurar una mejor implementación de iniciativas prioritarias de política (Lindquist, 2006). De esta manera, la UGC tiene como función principal realizar el monitoreo y asegurar el cumplimiento de un conjunto limitado de metas estratégicas de gobierno que fueron seleccionadas a partir de los Planes Operativos Anuales que elabora cada uno de los ministerios sobre la base de criterios de relevancia pública y factibilidad de cumplimiento de tales metas.

## 5. ¿Qué alcance tendrá el sistema respecto al total de los programas y políticas implementados?

Otra de las decisiones clave que los gestores deben tomar al momento de diseñar un sistema de M&E se refiere al grado de cobertura del sistema, la manera en que serán seleccionados los programas y políticas a evaluar o los objetivos y acciones a monitorear, y los criterios que serán utilizados en esa selección.

- **Alcance general.** En algunos casos no se hace una selección en tanto todos los programas y políticas son objeto del monitoreo y/o evaluación. En Brasil, por ejemplo, todos los programas incluidos en el Plan Plurianual son incorporados en el proceso de monitoreo. Por su parte en Canadá, se estableció la meta de evaluar el 100% del gasto directo del gobierno en programas en el transcurso de un período de 5 años y la obligación de evaluar todos los programas que otorgan subsidios y contribuciones.

- **Priorización.** Dada la complejidad que tiene el M&E de todos los objetivos y acciones del gobierno en la mayor parte de los casos se toma alguna decisión con respecto a qué evaluar y cuándo. En Pernambuco y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, se realiza el monitoreo de unas pocas metas con el objetivo de asegurar una mejor implementación de iniciativas prioritarias. Por su parte, en los sistemas con foco en la evaluación (Jalisco, México, España) existe una planificación que prioriza cuáles son las evaluaciones que serán llevadas a cabo cada año y/o dentro de un período definido de tiempo y establece el calendario de su ejecución. Asimismo, en ocasiones se establecen criterios explícitos de selección de los programas y políticas (por ejemplo en función de su relevancia en términos de recursos públicos afectados o del tamaño de la población afectada) lo que garantiza que su selección no esté motivada solamente por los intereses de los actores políticos, quienes pueden no tener incentivos para que algunas de las iniciativas más relevantes sean evaluadas.

- **A demanda.** La alternativa a la definición de un plan consiste en dejar el ejercicio de evaluación supeditado a la demanda potencial de los organismos o programas que puedan estar interesados, como en el caso de Cataluña.

Si bien priorizar algunos programas y políticas implica un alcance segmentado del sistema de M&E, dicha estrategia de cobertura permite ir generando capacidades de manera incremental al tiempo que se genera un efecto demostración para otras áreas de gobierno. Por su parte, la estrategia de cobertura basada en la demanda de los programas muestra limitaciones en cuanto a la pretensión “ordenadora” del sistema.

## Recuadro 6. Financiamiento a partir de un fideicomiso: la experiencia de Jalisco

Con el objetivo de garantizar el financiamiento para la tercerización de las evaluaciones, dado que prácticamente la totalidad de las evaluaciones son externas, en 2015 se constituyó el Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco, conformado por una retención de hasta el 2% del monto total de los programas con recursos estatales, con independencia de que sean evaluados o no durante un año determinado. El Fondo Evalúa Jalisco, a cargo de la Unidad de Evaluación, se creó tras una recomendación del Consejo Evalúa Jalisco. Cuenta con un comité integrado por el Secretario de Planeación, Administración y Finanzas o persona designada, la Contraloría del Estado, la Coordinación General de Transparencia, la Subsecretaría y la Unidad de Evaluación.

### 6. ¿De dónde provendrán los fondos para el monitoreo y la evaluación?

Otro aspecto central relacionado con la sustentabilidad del sistema reside en la disponibilidad de recursos financieros para llevar a cabo el ejercicio de evaluación<sup>6</sup>. Este resulta un tema crucial ya que en aquellos casos en que el órgano rector depende de asignaciones presupuestarias variables año a año, el ejercicio efectivo de sus funciones podrá verse comprometido. Adicionalmente, la participación (o falta de ella) de los órganos o programas evaluados en el financiamiento de su evaluación puede condicionar el uso efectivo que se haga de los hallazgos a los cuales se arribe.

Las experiencias analizadas permiten comprobar que en la mayoría de los casos, los órganos rectores se financian con fondos provenientes del Tesoro y no se han detectado situaciones en que exista un impuesto de afectación específica para solventar esta función. Esto hace que, mayormente, el monto de los recursos destinados a M&E esté supeditado a decisiones políticas, con altos riesgos de discontinuidad y/o recortes. Sin embargo, existen diversas alternativas a través de las cuales es posible robustecer los recursos destinados a la función de M&E.

- **Venta de servicios.** Más allá del financiamiento a través del Tesoro, en algunos casos el presupuesto del órgano rector del sistema se complementa con los recursos propios obtenidos por la venta de servicios que pueda ofrecer, como estudios, capacitaciones, asistencias técnicas u otros vinculados a sus funciones (España, Cataluña).

- **Co-financiamiento.** En algunos casos (México, España, Canadá y Cataluña) los programas hacen aportes para co-financiar la realización de los estudios cuando les corresponde ser evaluados.

- **Conformación de un fideicomiso.** En Jalisco, los programas aportan a un fondo común más allá de que sean evaluados o no ese año (Recuadro 6).

---

<sup>6</sup> El apartado sobre financiamiento está focalizado exclusivamente sobre la función de evaluación en tanto requiere de recursos para la realización de estudios y el relevamiento de datos. Por el contrario, la función de monitoreo suele ser internalizada dentro de la propia administración pública y realizada a partir de registros administrativos.



En síntesis, es importante que el sistema de evaluación prevea un mecanismo de financiamiento que garantice su autonomía y perdurabilidad, así como también la corresponsabilidad por parte de los organismos o programas que son evaluados.

## 7. ¿Qué tipo de perfil deberán tener los recursos humanos que integrarán el sistema?

La *expertise* técnica de los recursos humanos que integran el sistema de M&E resulta fundamental no solo para garantizar la calidad de las evaluaciones sino también para legitimar el papel del sistema de M&E y de su órgano rector ante las áreas sectoriales en la medida en que depende de éstas para acceder a la información y a su conocimiento especializado. En vista de ello, suele plantearse si el perfil debe ser el de “evaluadores expertos”, capaces de realizar ellos mismos las evaluaciones, o bien el de “gestores de la evaluación”, con capacidad para valorar el diseño y los resultados de los estudios realizados por terceros, así como promover su posterior utilización (Lázaro, 2012).

La decisión acerca del perfil de los recursos humanos se relaciona con otra, también central: ¿quién llevará a cabo las evaluaciones? Las evaluaciones pueden ser realizadas por evaluadores internos al Estado o por evaluadores externos contratados para ello, tales como universidades, centros de investigación o consultores independientes.

- **Gestor de la evaluación.** En algunos de los casos analizados (México, Jalisco) las evaluaciones son tercerizadas, de forma tal que el perfil de los recursos humanos que forman parte de los órganos rectores es esencialmente el de “gestores de la evaluación”. Si bien la contratación externa de evaluaciones presenta ventajas en relación a la credibilidad y objetividad de las mismas, también puede dificultar la apropiación y uso de los resultados por parte de los organismos evaluados, así como el proceso de acumulación de conocimientos y capacidades por parte del órgano rector del sistema.

- **Evaluador experto.** En el otro extremo, en España y Cataluña, las evaluaciones son realizadas por los equipos propios del órgano rector. En estos casos prevalece el perfil de “evaluadores expertos” y eventualmente se tercerizan algunas tareas concretas dentro del proceso de evaluación (como puede ser, por ejemplo, el trabajo de campo). En Canadá por su parte, los estudios de evaluación pueden ser realizados por evaluadores internos de las unidades de evaluación departamentales, por consultores externos del sector privado contratados para realizar al menos alguna parte del trabajo o por ambos al mismo tiempo.

Finalmente, es importante destacar la necesidad de definir el perfil que deberán tener los recursos humanos a cargo de gestionar el sistema de M&E y desarrollar en paralelo capacitaciones acordes a estos perfiles definidos. En Pernambuco, por ejemplo, se creó una carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto que establece los perfiles, realiza la selección a través de un proceso competitivo de concurso de oposición y ofrece una capacitación continua a través de un currículo elaborado por el propio órgano rector (Alessandro et al., 2014).

## 8. ¿Cómo se garantizará la calidad de la información evaluativa?

La credibilidad de la información evaluativa (ya sea de evaluaciones de programas o de informes de desempeño) se encuentra vinculada con la calidad de la misma. Los sistemas de M&E pueden estar sujetos a tres tipos de problemas que afectan su calidad:

- **Problemas técnicos** vinculados a la forma en que son definidos y medidos los indicadores de desempeño o son respondidas las preguntas de evaluación, lo cual puede afectar la validez, fiabilidad, completitud y precisión de la información producida.

- **Problemas de manipulación o distorsión** de la información lo cual puede afectar la integridad del sistema. Dicha manipulación puede darse de manera directa sobre los resultados declarados (lo cual genera una disparidad entre lo reportado y el desempeño real) o de manera indirecta sobre los servicios prestados<sup>7</sup>.

- **Problemas de utilidad** de la información evaluativa en relación a la frecuencia, actualidad y oportunidad de los datos provistos.

En este sentido, resulta fundamental que los sistemas de M&E establezcan mecanismos para asegurar la calidad de la información producida. Dichos mecanismos pueden ser implementados desde un enfoque sistémico o desde un enfoque de meta-evaluación.

El enfoque sistémico implica fortalecer los incentivos y las capacidades de las áreas encargadas de demandar y/o implementar evaluaciones, así como también establecer criterios de calidad para su realización. **Los mecanismos sistémicos** para garantizar la calidad de los sistemas de M&E pueden incluir:

- **La promoción de la cooperación** de las áreas a cargo de realizar el monitoreo y/o evaluación de los programas para reducir los intentos de manipulación a cambio de un apoyo brindado por las áreas centrales de gobierno para, por ejemplo, resolver problemas de implementación a través de recursos adicionales (Gold, 2014).

- **La mejora de los sistemas de información** de las áreas que suministran los datos brutos para el monitoreo a través del establecimiento de una metodología común, la implementación de protocolos de captura y procesamiento y la provisión de asistencia técnica (Mackay, 2006).

- **La evaluación de las capacidades** que tienen los distintos departamentos del gobierno para realizar evaluaciones. En Canadá, por ejemplo, se ha definido una metodología para valorar las capacidades departamentales y el uso de los resultados de las evaluaciones (Management Accountability Framework).

- **La definición de lineamientos y estándares** comunes para el diseño, implementación y realización de evaluaciones a través de manuales, guías y capacitaciones. Este tipo de prácticas es la más extendida entre los casos analizados.

---

<sup>7</sup> Un problema que frecuentemente se ha mencionado en relación a la evaluación de desempeño en las administraciones públicas es la selección de potenciales beneficiarios que por su perfil permitirán alcanzar más fácilmente los estándares de desempeño establecidos (Propper y Wilson, 2003).

- **El diseño de términos de referencia claros y concisos** que definan los objetivos, alcances, metodología y estándares de calidad para la realización de las evaluaciones es un mecanismo frecuentemente utilizado para asegurar de manera ex ante la generación de información evaluativa de calidad y utilidad.

- **La realización de auditorías** sobre el funcionamiento integral del sistema de M&E. En Canadá, por ejemplo, el Auditor General realiza auditorías periódicas sobre cómo se está implementando la Política de Evaluación en el gobierno en relación a su cobertura, los procesos a través de los cuales son realizadas, las características de los informes, las capacidades existentes y limitaciones y el uso de sus resultados. También, realiza informes públicos al Parlamento sobre sus conclusiones y recomendaciones.

Por su parte, **el enfoque de meta-evaluación** implica la revisión de calidad (formativa o sumativa) de los diseños e informes de desempeño o de las evaluaciones realizadas. Dicha revisión puede centrarse sobre los procesos de implementación de las evaluaciones, la calidad técnica de los productos o la utilidad de los mismos. Asimismo, la revisión de dichos informes puede ser realizada por organismos internos o externos al gobierno:

- **Revisión interna.** El control de calidad de las evaluaciones e informes de desempeño puede ser realizado por organismos gubernamentales. En Canadá, por ejemplo, el órgano rector del sistema supervisa de manera centralizada la calidad de los informes de desempeño de los departamentos, así como las evaluaciones realizadas. A su vez, los Comités de Evaluación departamentales están encargados de supervisar la realización de las evaluaciones, los informes de evaluación y el uso de las mismas. Dichos comités suelen estar integrados por funcionarios con cargos directivos, aunque se ha incentivado la incorporación de expertos externos al gobierno.

- **Revisión externa.** La supervisión y control es realizada a través de la incorporación de técnicos o académicos externos a las áreas. En la administración de la CONEVAL de México, por ejemplo, interviene un Comité Directivo integrado por un panel de seis académicos que deben ser miembros del Sistema Nacional de Investigadores y son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en base a una convocatoria pública. Cabe mencionar, no obstante, que aquellos mecanismos orientados a incorporar la participación de técnicos o académicos en la revisión regular de la calidad de las evaluaciones no siempre han podido ser mantenidos en el tiempo (Cataluña, España).

## Recuadro 8. Mecanismos de control de calidad: la experiencia de Jalisco

Entre las buenas prácticas que se destacan en Evalúa Jalisco está la creación y difusión de los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos, que establecen las bases técnicas, procedimientos y mecanismos de seguimiento y evaluación, al definir los objetos de estudio evaluativo, los actores participantes en la estrategia de evaluación, los tipos y alcances de las investigaciones, así como el proceso para la formalización de las agendas de aspectos de mejora y los procedimientos de difusión y transparencia de resultados.

Asimismo, en 2013 se creó el Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco) que tiene entre sus funciones actualizar los criterios y lineamientos en materia de M&E y participar en la elaboración de criterios de calidad para las evaluaciones internas y externas.

## 9. ¿Cómo se incentivará la realización del monitoreo y las evaluaciones?

Existen diversos mecanismos que permiten fortalecer la capacidad del órgano rector para promover el pedido y la realización de evaluaciones y la producción de información de monitoreo dentro de la administración pública. Las experiencias analizadas muestran que la forma más común (aunque no necesariamente más efectiva) es el mandato legal. Esto implica la existencia de una norma (o un conjunto de ellas) que disponen la obligación de que determinados programas sean evaluados y/o monitoreados, así como también usualmente indican los plazos, metodologías y usos de esa información. Canadá, México y Brasil se encuadran en este tipo de experiencias.

No obstante, se ha hecho evidente la insuficiencia de este tipo de incentivos para promover la realización de evaluaciones. En este sentido, se observan tres mecanismos adicionales a través de los cuales se las puede estimular: i) el requerimiento por parte de agencias del gobierno central o del Poder Legislativo, ii) el liderazgo político y iii) la iniciativa propia de los gestores de programas y políticas.

- **Requerimiento legal de información.** Es posible establecer requisitos de información de desempeño por parte de algunos actores del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. En Canadá, por ejemplo, el requisito formal de realizar una evaluación para financiar las decisiones de renovación de todos los programas de subsidios y contribuciones o el requisito formal de que cada departamento de gobierno entregue anualmente un Informe de Desempeño Departamental al Parlamento han generado mayor presión sobre los responsables de los programas para medir e informar sobre el desempeño de sus programas de forma sistemática y creíble (Lahey, 2010).

- **Liderazgo político.** En otros casos, el involucramiento de manera directa por parte de la máxima autoridad política en el monitoreo de los programas genera fuertes incentivos para que los departamentos sectoriales los monitoreen y evalúen. En el caso de Pernambuco y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, los indicadores se

examinan en reuniones de monitoreo basadas en datos que están generalmente presididas por el gobernador o jefe de gobierno.

- **Promoción de la demanda.** Es importante destacar la utilidad de la evaluación como herramienta para la gestión y su mejora, de forma que se genere una adopción voluntaria de este tipo de prácticas (Gaarder y Briceño, 2009). Avanzar en este tipo de acciones implica trabajar sobre la “demanda” de la evaluación, y supone poner el foco en el gestor, sus necesidades y preferencias. Esto es, privilegiar la relación con quien puede requerir de la evaluación para responder preguntas centrales acerca de la mejor manera de gestionar un programa, para definir entre posibles alternativas de políticas o decidir si dar continuidad o no a una determinada acción<sup>8</sup>. En aquellos casos en los que no existe mandato legal para evaluar (Cataluña), se ha buscado explícitamente priorizar el examen de aquellos programas de áreas prioritarias que puedan generar un “efecto demostración” y, de esa forma, exponer el tipo de información que se puede producir y cómo puede contribuir a la gestión.

## 10. ¿Para qué se utilizará la información evaluativa?

Una última decisión al momento de estructurar un sistema de M&E se relaciona con el uso que se dará a la información recabada. Al respecto, el énfasis puede estar puesto en el uso externo al organismo evaluado (ya sea para la rendición de cuentas ante otros organismos o como insumo para las decisiones presupuestarias) o bien en el uso interno (para el aprendizaje y rediseño de programas).

Una de las ventajas que presentan los sistemas de M&E asociados a las áreas presupuestarias es que la información producida puede utilizarse en la toma de decisiones en tanto se emplea para “imponer” a los ministerios y dependencias mejoras en sus programas. Sin embargo, en estos casos se observa también una escasa utilización de la misma por parte de los propios ministerios y dependencias debido al bajo nivel de apropiación o aceptación de los hallazgos. Por su parte, en el caso de los sistemas de evaluación asociados a las áreas de planificación gubernamental se observa un mayor nivel de colaboración entre estos órganos y los ministerios sectoriales y dependencias cuyos programas son evaluados.

No obstante, una debilidad de este tipo de sistema es la escasa integración con la labor presupuestaria (Mackay, 2007). Las experiencias analizadas permiten concluir que en la práctica se observa una combinación de usos.

- **Rendición de cuentas.** Entre las experiencias analizadas hay un fuerte predominio de aquel orientado a la rendición de cuentas a través de la remisión de informes al Parlamento o al gabinete de gobierno.

- **Asignación de recursos.** En menor medida, se verifica el uso de las evaluaciones como insumo para tomar decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios

---

<sup>8</sup> A pesar de que en este apartado el foco está puesto en la “demanda”, es importante notar su íntima vinculación con otros dos elementos: la oferta de información, por un lado, y el uso, por otro (UNICEF, 2017). Avanzar en la coherencia del sistema supone, justamente, mantener un equilibrio entre esos componentes.

(México, Canadá), lo que requiere una fuerte articulación con el área del Poder Ejecutivo que tiene a cargo la gestión del gasto público. Esto puede lograrse a través de un marco organizativo que fomente dicho vínculo (ver la pregunta referida a la dependencia institucional del sistema) o a través de normativas específicas que establecen la obligación de evaluar determinados tipos de programas para respaldar las decisiones de renovación y asignación presupuestaria de los mismos.

- **Rediseño de políticas.** Finalmente, el uso orientado al aprendizaje y el rediseño de programas y políticas requiere tomar en consideración la instauración de mecanismos que promuevan el uso de la información en la gestión. En Canadá y Cataluña, se busca propiciarlo a través de la realización de evaluaciones con participación activa de los gestores de los programas evaluados. En Jalisco y México, por su parte, esto se logra a través de la definición de compromisos con respecto a aquellos “aspectos susceptibles de mejora”, los cuales son publicados y a los que se realiza un seguimiento.

#### **Recuadro 9. El uso de la información evaluativa: la experiencia de Pernambuco**

Desde 2008, el Gobierno del Estado de Pernambuco ha celebrado reuniones de monitoreo semanales, presididas por el Gobernador. La agenda de las reuniones de monitoreo con el Gobernador se basa en el análisis del avance de las metas prioritarias dentro de cada objetivo estratégico. La SEPLAG selecciona las metas que parecen haberse desviado de su curso, e invita a los gerentes de esas áreas a que asistan a la reunión. Cuando los datos indican que las metas están retrasadas, los funcionarios brindan las explicaciones pertinentes, especificando los problemas que afectan el desempeño de sus respectivas agencias. Cuando los obstáculos quedan claramente identificados, se decide sobre la forma de superarlos, qué funcionarios se encargarán de tomar las medidas necesarias y el plazo para llevarlas a cabo. Estas decisiones quedan asentadas en las actas de la reunión, que el personal de la SEPLAG prepara simultáneamente y proyecta en la pantalla, de modo tal que los acuerdos queden claros para todos los participantes (Alessandro et al. 2014).

## Conclusiones

Las experiencias de años recientes en materia de institucionalización de sistemas de M&E en distintos países permiten concluir que éstos han ganado relevancia dentro de los gobiernos centrales así como también a nivel sub-nacional.

Si bien la creación de un organismo específico en materia de M&E es una clara señal de la importancia otorgada al análisis sistemático de los programas y políticas, los casos analizados ponen en evidencia que la construcción político-institucional de un sistema no implica sólo la creación de una unidad con funciones de M&E. Exige, además, definir y fortalecer competencias en materia de M&E en aquel organismo que funcione como “rector” y también en sus contrapartes dentro del gobierno central (ministerios, secretarías, organismos), de los niveles de gobierno con los que interactúe (provincias/estados, municipios/alcaldías) y de los actores de la sociedad en general. Estos actores son quienes deben recoger información, garantizar la evaluabilidad de los programas y políticas y saber interpretar los resultados de las evaluaciones, por ende, es crucial que también estén capacitados. Esto posiciona a las provincias y a los estados no solo como socios activos en la implementación de las prácticas de M&E definidas centralmente, sino también como líderes en la creación y funcionamiento de sus propios sistemas de M&E.

A su vez, los casos analizados muestran que no existe un único patrón de institucionalización de las funciones de M&E. Antes bien, los gestores tienen ante sí diferentes alternativas que podrán sopesar en función de los legados institucionales que caractericen a sus respectivas administraciones públicas, los contextos sociales y políticos particulares y los recursos presupuestarios disponibles. Sin embargo, hay dos criterios que deben ser tenidos en cuenta al momento de tomar posición frente a cada una de las preguntas antes planteadas.

El primero de ellos es la coherencia interna: cada una de las decisiones críticas a las que se hizo referencia anteriormente marcan la opción por elementos que formarán parte de un sistema, de forma tal que todas las piezas deberán guardar una adecuada relación y contribuir al propósito para el cual el sistema de M&E está pensado. Los componentes del sistema (dependencia institucional del órgano rector, distribución de competencias, perfil de los recursos humanos, formas de financiamiento, criterios para la priorización de las evaluaciones a realizar, etc.) deberán alinearse con dicho propósito. Así, por ejemplo, si el objetivo es contar con un sistema de M&E independiente deberán instrumentarse ciertos diseños institucionales que los protejan de la excesiva interferencia política, así como asegurar mecanismos de control de calidad y fuentes de financiamiento estable.

El segundo de los criterios hace referencia a la coherencia intersectorial e intergubernamental. Alude a lograr cierto equilibrio entre las decisiones autónomas de los ministerios sectoriales y de los gobiernos sub-nacionales, sin descuidar la integralidad del sistema como un todo. Desde esta perspectiva, algunas funciones cobran particular relevancia y, en consecuencia, deben ser necesariamente atendidas en la ingeniería institucional: el fortalecimiento de ciertas herramientas de gestión que garanticen la evaluabilidad de los programas y políticas (como por ejemplo, los sistemas de información), la capacitación y asistencia técnica a los equipos responsables del M&E, y la

definición y aplicación de estándares de calidad para las evaluaciones. Se debe considerar, también, la congruencia entre las prioridades de monitoreo y evaluación de los diferentes sectores y niveles de gobierno y el potencial uso cruzado de los hallazgos de esos procesos.

De esta manera, es posible esperar que los gobiernos centrales tomen decisiones más precisas aprovechando la evidencia generada a nivel local, y que los gobiernos sub-nacionales, por su parte, puedan enmarcar sus decisiones en materia de M&E en los lineamientos, decisiones y estrategias nacionales.



## Bibliografía

Acuña, C. y F. Repetto (2009) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En *Democracia y política pública en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa - EGAP - CERALE.

Alessandro, M. M. Lafuente y R. Shostak (2014) "Liderazgo desde el centro. El modelo de gestión de Pernambuco (Brasil)". Nota Técnica N°638. Washington: IDB.

Aquilino, N., Ballezá, M., Potenza, F. y Rubio, J. (Junio de 2017). ¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado de la institucionalización de la evaluación. Documento de Trabajo N° 159 Buenos Aires: CIPPEC.

Bamberger, M., V. Rao y M. Woolcock (2010) "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development". *Policy Research Working Paper* N° 5245. Washington: World Bank.

Blasco, J. (2013). "¿Por qué institucionalizar la evaluación es más difícil de lo que parece? El caso del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña." *Seminario Internacional "Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo"*, Jefatura de Gabinete de Ministros, 10 y 11 de septiembre, Buenos Aires.

Davies, I. (1999). "Evaluation and Performance Management in Government". *Evaluation* 5(2): 150-159.

Gaarder M. y B. Briceño (2010) *Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs*. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.

Gold, J. (2014) *International Delivery: centres of government and the drive for better policy implementation*. Institute for Government y Mowat Center.

Kusek, J. Z. y R. C. Rist (2004) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank.

Lahey, R. (2010) "The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development". *ECD Working Papers Series* N°23. Washington: IEG World Bank.

Lázaro, B. (2012) "Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivalua". *Presupuesto y Gasto Público* 68/2012: 25-39.

Leeuw, F.L. y J.E. Furubo (2008) "Evaluation Systems. What are they and why study them?" *Evaluation* 14(2): 157-169.

Lindquist, E. (2006) "Organizing for policy implementation: the emergence and role of implementation units in policy design and oversight". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4): 311-324.

Mackay, M. 2006. "Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público". *IEG, Documento de Trabajo N° 15*. Washington DC: Banco Mundial.

Mackay, M. 2007. *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington DC: Banco Mundial.

Ospina, S., Cunill Grau, N. y A. Zaltsman. 2004. "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability". *Public Management Review* 6(2): 229-251.

Propper, C. y D. Wilson (2003) "The use and usefulness of performance measures in the public sector". *Oxford Review of Economic Policy* 19(2): 250-267.

Ravallion, M., 2009. "Should the randomistas rule?" *Economists' Voice*.

Sanderson, I. (2009). "Intelligent policy making for a complex work: pragmatism, evidence and learning". *Political Studies* 57: 699-719.

UNICEF. (2017). Data for children. Strategic framework. Disponible en: <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2017/04/Data-for-Children-Strategic-Framework-UNICEF.pdf>

Vedung, E (2010). "Four waves of evaluation diffusion". *Evaluation* 16(3): 263-277.

## Acerca de las autoras

**Natalia Aquilino** | Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política. Posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (UNR, 1999). Tiene 15 años de trabajo en el servicio público internacional (ONU-PNUD) y en los sectores social y privado en Argentina. Actualmente es docente de las Maestrías en Evaluación de Políticas Públicas (UNER) y Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (UNSAM) y del Diplomado Responsabilidad Social Empresaria (UNSAM).

**Fernanda Potenza** | Consultora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Se ha desempeñado como consultora y capacitadora en gestión y evaluación de iniciativas sociales para organizaciones del sector público y privado. Actualmente es docente de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (UNSAM) y del INDES/BID.

**Jimena Rubio** | Investigadora principal del Programa de Monitoreo y Evaluación y del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Pompeu Fabra). Se ha desempeñado en la Secretaría de la Gestión Pública (Jefatura de Gabinete) y como consultora de organismos públicos en proyectos sobre evaluación de políticas y gestión del desempeño. Actualmente es docente de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas (UNSAM).

**Para citar este documento:** Aquilino, N., Potenza, F. y Rubio, J. (junio de 2018). 10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Documento de Trabajo N° 166 Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

*La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*



Lined writing area consisting of 20 horizontal lines.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.