

Solidez Institucional

La institucionalización del Sistema de Monitoreo

Agosto 2023

Lo que se mide se puede mejorar

Seminario: Capacidades Institucionales y Descentralización

Agosto 2023

Lo que se mide se puede mejorar

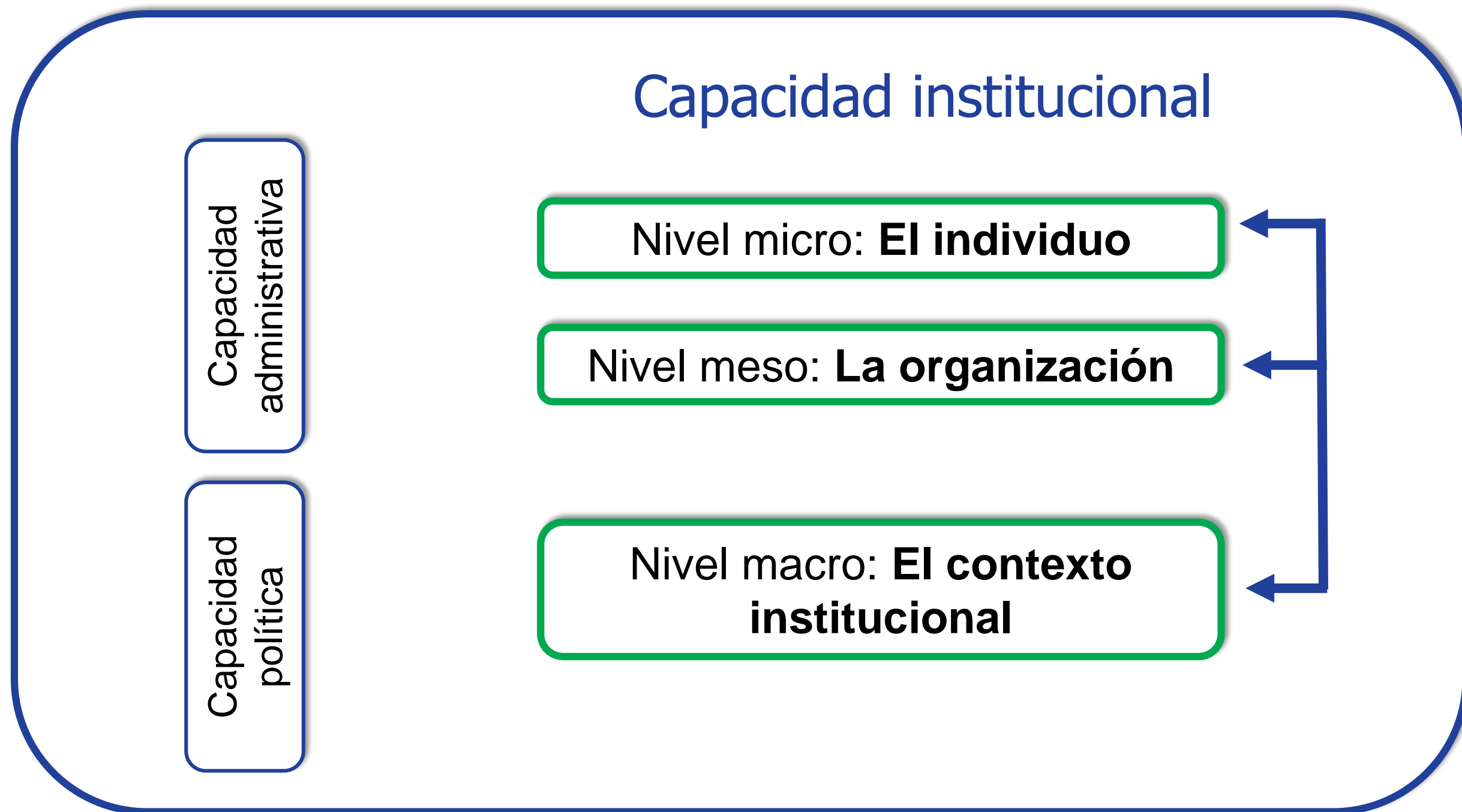
¿Qué son las capacidades institucionales?



“Las capacidades institucionales son las competencias necesarias que debe tener una dependencia para cumplir con sus responsabilidades normativas y los objetivos fijados por el gobierno de manera efectiva, eficiente y sostenible” (Hilderbrand y Grindle, 1997)

“Sin gobiernos con instituciones capaces, el crecimiento económico, la inclusión social y la protección al medio ambiente serán ideales difícilmente alcanzables.” (Cejudo, 2017)

Marco analítico



Reconociendo la importancia de contar con instituciones capaces de cumplir con sus objetivos y responsabilidades normativas, el CONEVAL aporta información que sirve para medir estas capacidades institucionales a través del Diagnóstico de Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas

A

La **LGDS** establece que el **CONEVAL** es el organismo encargado de la **Evaluación de la Política de Desarrollo Social*** y su **Decreto**** le otorga atribuciones en materia de **monitoreo y evaluación** para las entidades federativas y municipios.

B

Dentro de las herramientas de monitoreo y evaluación se cuenta con el **Diagnóstico de Monitoreo y Evaluación**, en el cual de manera bienal desde 2011 se valoran los avances que tienen los Estados en materia de monitoreo y evaluación de los programas y acciones sociales.

C

El Diagnóstico de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas nos ayuda a **medir las capacidades institucionales** en el cumplimiento de elementos clave para la mejora de la **política de desarrollo social**.

* Artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social

** Artículo 5 del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas

Con la intención de conocer el avance en la institucionalización de los elementos que favorecen, y forman parte, de los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, el CONEVAL realiza bienalmente el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas.

Este Diagnóstico **permite analizar los instrumentos normativos y prácticos** que intervienen en la consolidación de un **sistema de monitoreo y evaluación** en los estados.



¿Cómo está compuesto el Diagnóstico?

Componente 1: El deber ser en Monitoreo y Evaluación

- Identifica la normativa emitida por las entidades federativas para regular los elementos encontrados en el análisis y que conforman los sistemas de monitoreo y evaluación.

Componente 2: Prácticas de Monitoreo y Evaluación

- Identifica la implementación de elementos encontrados en el análisis y que están relacionados con los ejercicios en materia de monitoreo y evaluación que desarrollan las entidades

¿Qué elementos consideran?

<input type="checkbox"/>	Ley de Desarrollo Social o equivalente	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Criterios para la creación de nuevos programas	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Padrón de Beneficiarios	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Reglas de operación o equivalente	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Difusión de información de los programas de desarrollo social	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Transparencia en el presupuesto	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Elementos de monitoreo y evaluación	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Indicadores de resultados y de gestión	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/>	Área responsable de realizar o coordinar la evaluación	<input type="text"/>

¿Cómo nos ayuda el Diagnóstico a medir las capacidades institucionales en los estados?

El Diagnóstico incluye la información generada por **todas las dependencias estatales relacionadas con desarrollo social**. Es importante la **comunicación entre las dependencias y entidades del estado**, involucradas en el monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social, para un mejor resultado en el Diagnóstico.

¿Quiénes participan?

Todas las dependencias relacionadas con el desarrollo social y derechos sociales participan



¿Cómo nos ayuda el Diagnóstico a medir las capacidades institucionales a nivel macro?

Nivel Macro

Tomando en cuenta el marco establecido, el diagnóstico otorga un acercamiento* a la medición de las capacidades **políticas** desde el nivel **macro** a través de los elementos **normativos**.

Los elementos **normativos**, establecen si dentro del estado existen reglas del juego claras a las que las diferentes instituciones deben atenerse.

Ejemplos



Pregunta 1: El estado cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS) o equivalente



Pregunta 10: La normativa estatal establece la evaluación y el monitoreo de la política y/o de los programas de desarrollo social del estado



Pregunta 14: La normativa estatal establece contar con indicadores de resultados

* En su versión actual, a nivel macro el Diagnóstico únicamente contempla la creación del marco legal necesario para contar con un Sistema de Monitoreo y Evaluación, para tener una aproximación más real se busca que en un futuro el Diagnóstico capture la vinculación con otros actores y el uso de la información.

¿Cómo nos ayuda el Diagnóstico a medir las capacidades institucionales a nivel meso?

Nivel Meso

El diagnóstico mide las **capacidades administrativas** de las entidades desde el nivel **meso** a través de los elementos **prácticos**.

Los **elementos prácticos** establecen si dentro de las instituciones existen capacidades para poner en práctica lo establecido por las reglas del juego

Ejemplos



Pregunta 19: El estado ha realizado estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.



Pregunta 17: La entidad federativa ha realizado evaluaciones a políticas y/o programas de desarrollo social estatales.



Pregunta 18: La entidad federativa ha realizado un seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas.

Ejemplo

Tipo	Pregunta	Nivel de capacidad institucional que se evalúa	Factor
Normativa	La normativa estatal establece la evaluación y el monitoreo de la política y/o de los programas de desarrollo social del estado	Macro	Marco legal
Práctica	La entidad federativa ha realizado evaluaciones a políticas y/o programas de desarrollo social estatales.	Meso	Reconocimiento público y prioritario del problema o cuestión pública

La pregunta 10 del Diagnóstico (*normativa*) da una aproximación al nivel macro pues se trata del marco legal que aplica a todas las instituciones encargadas de programas de desarrollo social.

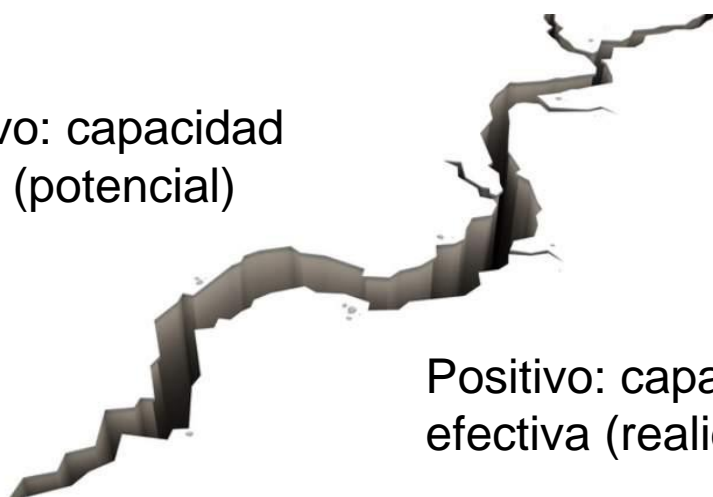
Por otro lado, la pregunta 17 del Diagnóstico (*práctica*) evalúa el nivel meso, a través del reconocimiento público y prioritario de implementar evaluaciones a las políticas y programas de desarrollo social.

Importancia de las capacidades institucionales

“No se trata sólo de empujar la **transparencia** y la **rendición de cuentas** porque sean valiosas por sí mismas, sino porque, detrás de ellas, se requiere capacidad administrativa en el sentido clásico: procesos que funcionan, reglas que se cumplen, funcionarios capaces y gobiernos con recursos”

“La implementación de las prioridades de desarrollo puede estar restringida significativamente si el aparato gubernamental en un país carece de la **capacidad para desempeñar sus funciones**, aunque haya altos niveles de transparencia, participación de la gente o rendición de cuentas de los funcionarios del gobierno” (PNUD, 2015)

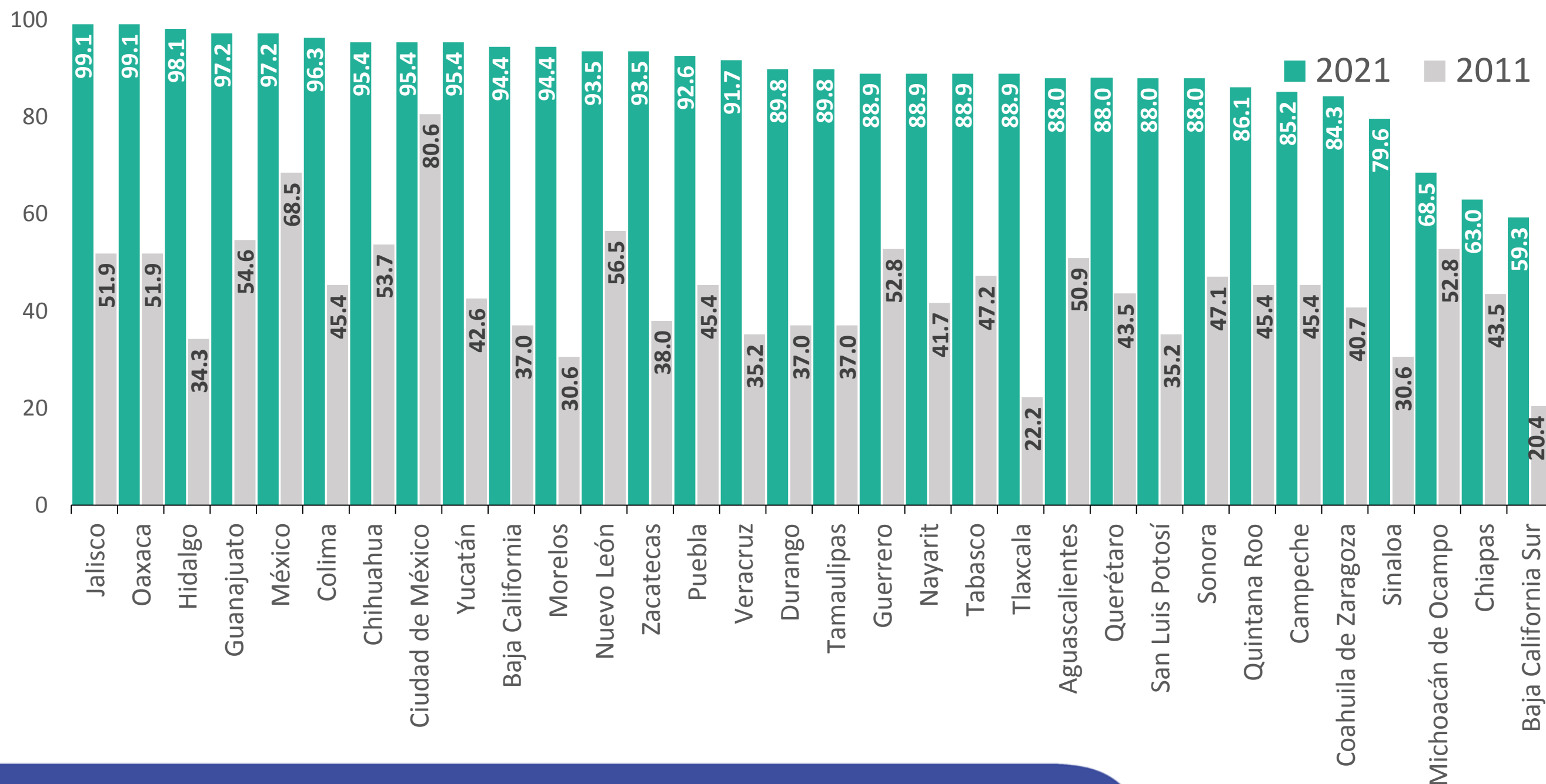
Normativo: capacidad
indicada (potencial)



Positivo: capacidad
efectiva (realidad)

Principales resultados

De 2011 a 2021, las capacidades de M&E se fortalecieron y las brechas entre las entidades se redujeron



Solidez Institucional

Solidez Institucional

¿Qué mide y para qué se mide?

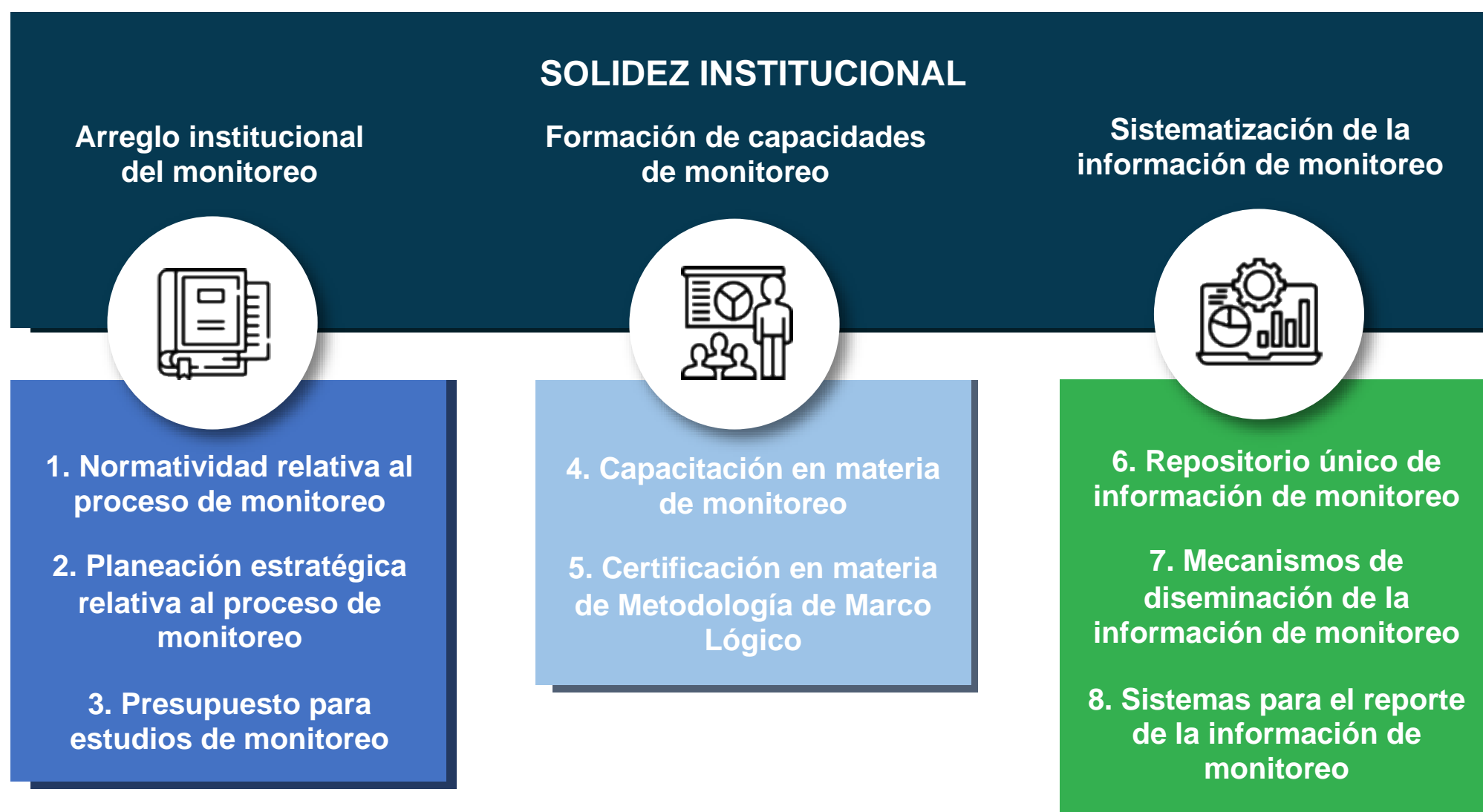
La Solidez Institucional valora el arreglo institucional y la capacidad de las dependencias y entidades para desarrollar su proceso de monitoreo.



Solidez Institucional

¿Qué mide y para qué se mide?

La medición de la dimensión se realiza a través de 8 variables asociadas a 3 temáticas generales: 1) arreglo institucional del monitoreo; 2) formación de capacidades de monitoreo; y 3) sistematización de la información de monitoreo.



Solidez Institucional

¿Cómo se mide?

Se recopila información referente al proceso de monitoreo al interior de las dependencias y entidades que tienen a su cargo un programa o acción social, mediante la **aplicación de un cuestionario en línea**.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

“2022: Año de Ricardo Flores Magón”

Cuestionario para la medición de la dimensión de Solidez Institucional 2022

En el marco de la valoración del Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales, a la que se refiere el numeral 16 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2022, el CONEVAL busca conocer la solidez institucional de las dependencias del ámbito social en torno a sus actividades de monitoreo.

El objetivo de este cuestionario es obtener información relativa a las variables que conforman la dimensión de solidez institucional, las cuales son: las normas y procesos establecidos en las dependencias relativos al proceso de monitoreo; la planeación estratégica de actividades de monitoreo; los recursos destinados a monitoreo en diferentes rubros; la capacitación y certificación del personal, así como los sistemas de información y los mecanismos de disseminación de esta.

A fin de privilegiar la uniformidad de las respuestas, se presentan los siguientes conceptos relevantes a ser considerados durante el llenado del instrumento:

Unidad de Monitoreo: la constituyen todas las personas que participan en alguna de las actividades del Proceso de Monitoreo dentro de las diversas unidades administrativas involucradas.

Proceso de Monitoreo: lo constituyen las siguientes actividades:

- Diagnóstico (definición de poblaciones, problemas públicos y objetivos)
- Diseño y construcción de indicadores
- Establecimiento de metas
- Recopilación y generación de información (datos)
- Seguimiento de indicadores y metas
- Reporte de indicadores
- Diseño de indicadores sectoriales
- Reporte de indicadores sectoriales
- Otra que la dependencia considere relevante en su proceso interno

- El cuestionario está dirigido a las **unidades administrativas encargadas de coordinar las actividades del proceso de monitoreo** en las dependencias y entidades. Dicho cuestionario considera **16 reactivos asociados a 8 variables** vinculadas al arreglo institucional y a la capacidad de las dependencias y entidades para desarrollar su proceso de monitoreo.



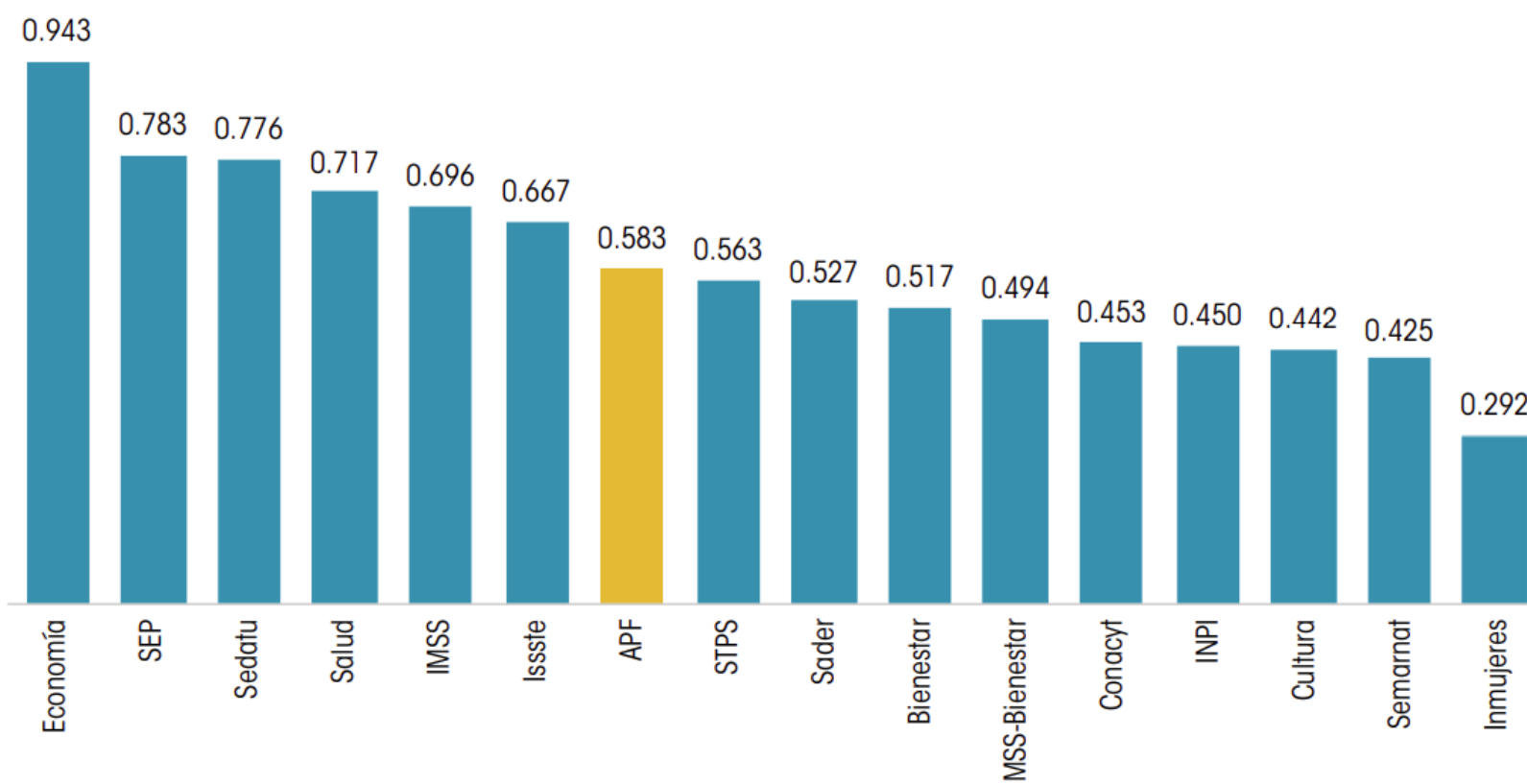
Resultados APF 2022

Solidez Institucional

Resultados APF 2022

Resultados globales

Valor promedio de Solidez Institucional, 2022



El valor promedio de la Solidez Institucional obtenido por las dependencias y entidades de la APF en 2022 fue de **0.583**.

Economía tiene la valoración **más alta**:

- presentó avances significativos en la sistematización de su información de monitoreo, así como en la formación de capacidades de monitoreo de sus funcionarios.
- tiene oportunidades de mejora en la elaboración de planes de trabajo en los distintos horizontes temporales.

Inmujeres tiene la valoración **más baja**:

- muestra avances en los mecanismos de disseminación de su información de monitoreo, así como en el conocimiento que sus funcionarios tienen sobre la normatividad relativa al proceso de monitoreo.
- presenta oportunidades de mejora en la formación de capacidades de monitoreo de sus funcionarios, en el presupuesto que destina a estudios de monitoreo, así como en contar con un repositorio de información.

Fuente: elaborado por el CONEVAL.

Resultados APF 2022

Resultados por variable

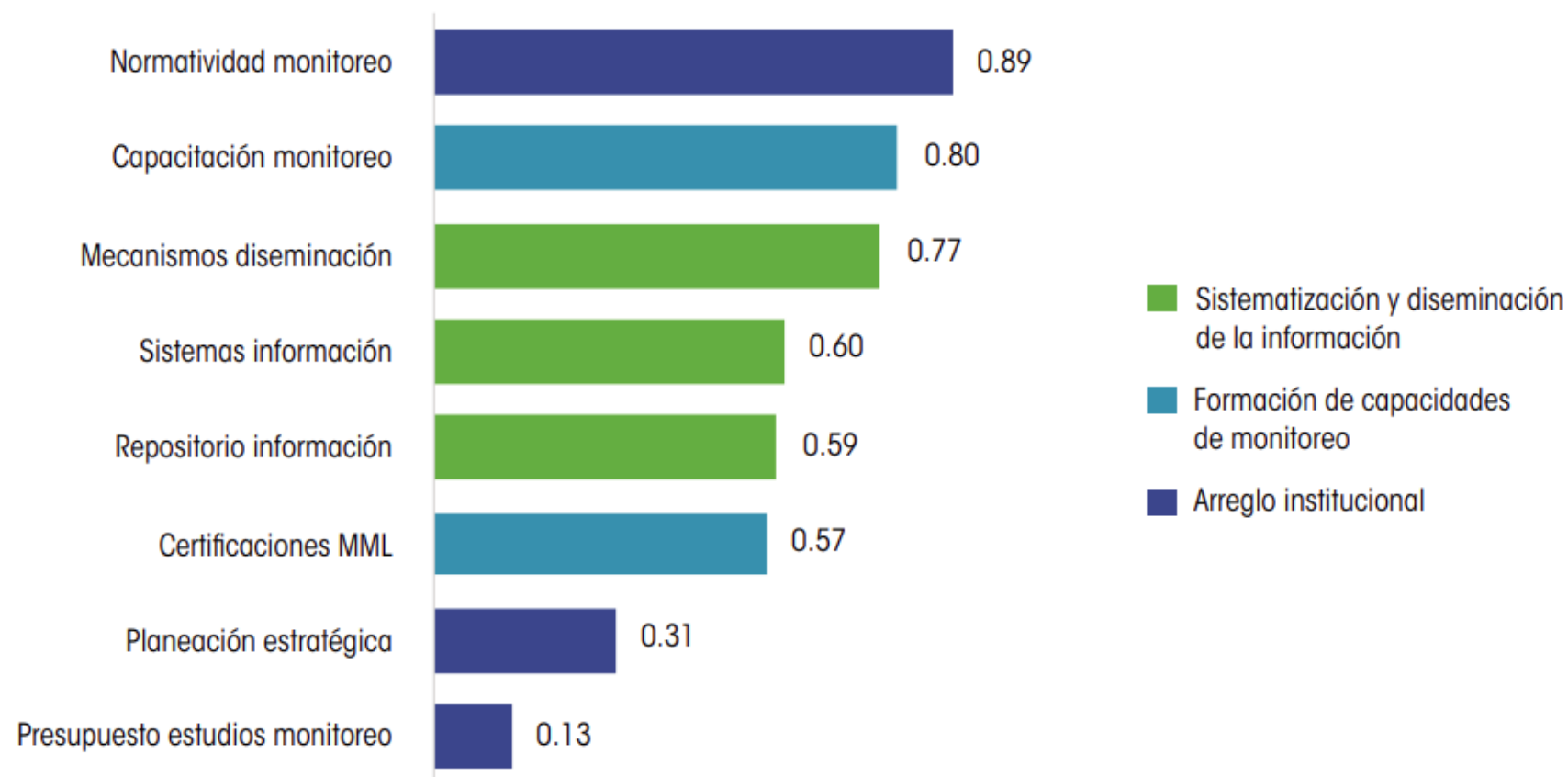
Respecto al **Arreglo institucional**:

- la variable de normatividad relativa al proceso de monitoreo es la de cumplimiento más alto (0.89);
- por el contrario, las variables de Planeación estratégica y Presupuesto para estudios de monitoreo tienen el menor cumplimiento.

Sobre la **Formación de capacidades de monitoreo**:

- Se identificó que las dependencias ofrecen cursos para sus funcionarios (Capacitación monitoreo); sin embargo, hay poco nivel de certificación en materia de MML.

Valor promedio de las variables de Solidez institucional por temática, 2022



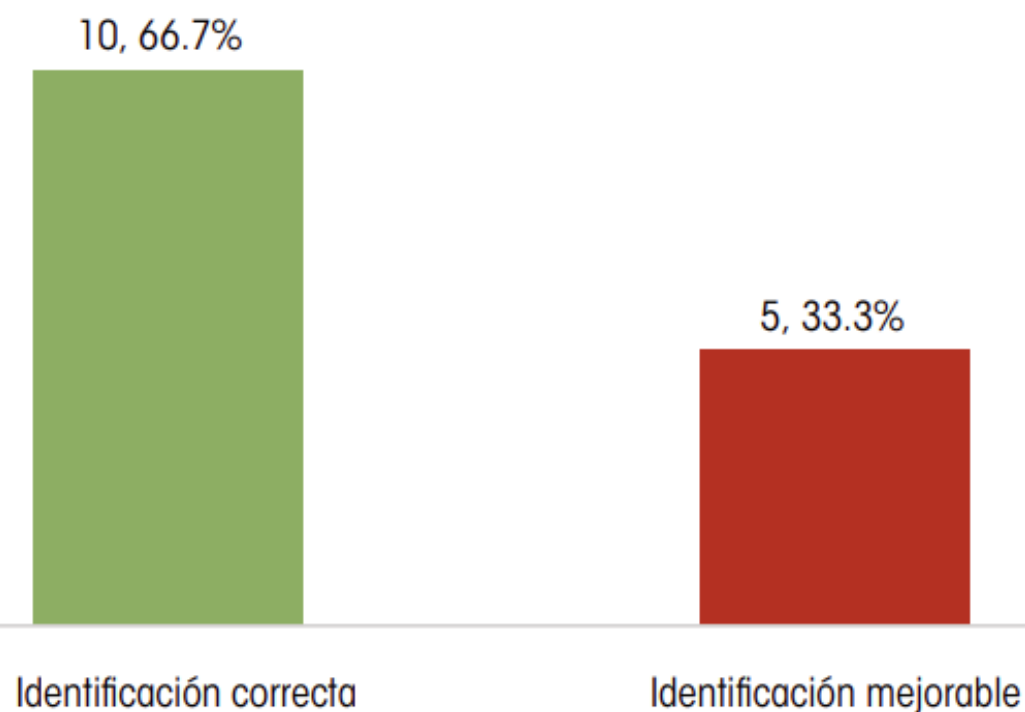
De la **Sistematización y disseminación de la información**:

- Las dependencias en general tienen un cumplimiento regular de las tres variables, es decir, hay cierta identificación de mecanismos de disseminación de información, algunas de estas cuentan con repositorios de información y sistemas informáticos con información de monitoreo.

Resultados - Arreglo institucional 2022

Normatividad monitoreo

Dependencias según la identificación de normatividad relacionada con monitoreo, 2022



Las dependencias y entidades con **identificación correcta** se refieren a aquellas que logran identificar una normativa en al menos **cuatro** de las siguientes categorías:

- planeación nacional,
- leyes generales,
- leyes federales,
- lineamientos,
- reglamentos y criterios,
- guías o manuales.

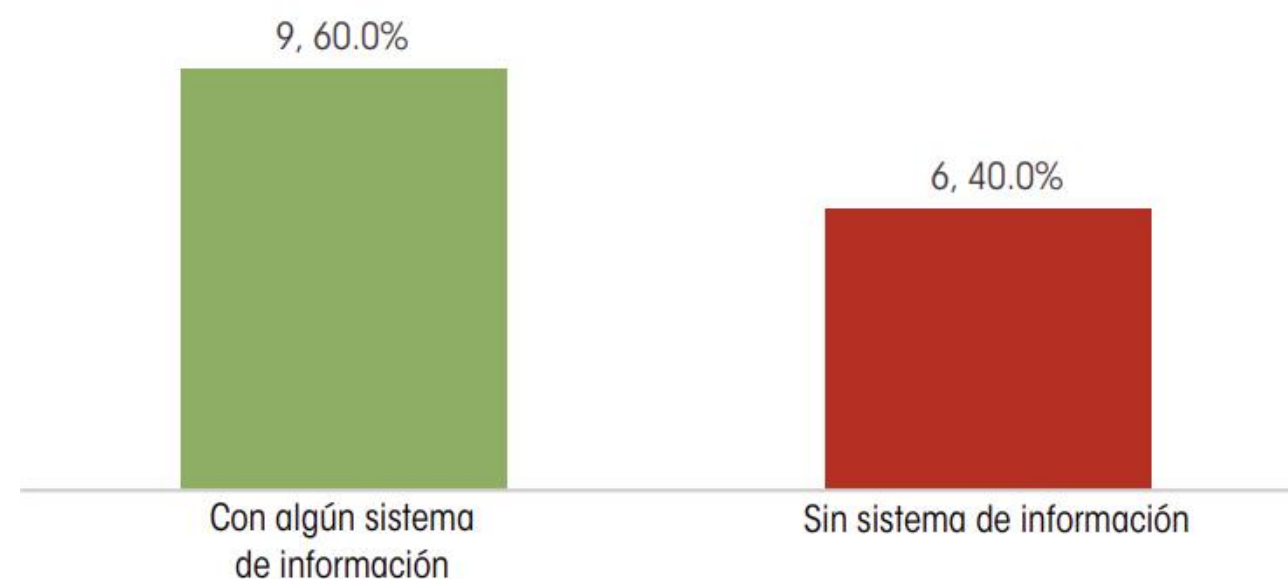
La normatividad relativa al proceso de monitoreo identificada con **mayor frecuencia** por las dependencias y entidades fue: Plan Nacional de Desarrollo, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, así como la guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y el manual para el Diseño de Indicadores Estratégicos.

Resultados – Sistematización y diseminación de la información 2022

Sistemas de información

- Respecto a los sistemas para el reporte de la información de monitoreo, nueve dependencias y entidades (60.0%) cuentan con algún sistema de información interno para el reporte de sus indicadores; mientras que seis (40.0%) no cuentan con uno.
- Si bien cuatro dependencias mencionan el uso del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), este no se considera en la valoración, dado que es externo.

Dependencias según sus sistemas informáticos para el monitoreo, 2022



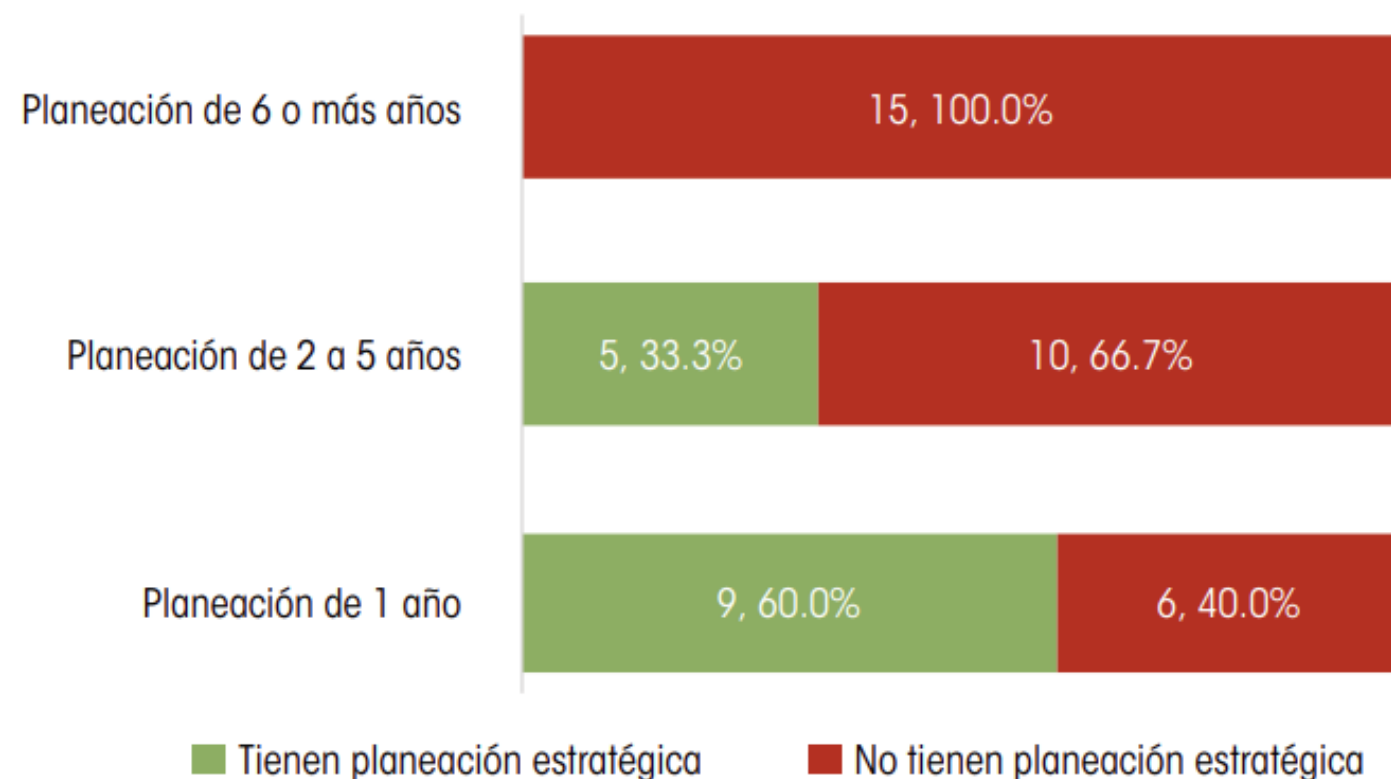
Que una institución cuente con un **sistema de información interno para el reporte de su información demuestra un nivel de consolidación** del seguimiento que se le da a sus programas y acciones sociales.

Resultados - Arreglo institucional 2022

Planeación estratégica

- La variable de planeación estratégica se refiere a la elaboración de planes de trabajo en los distintos horizontes temporales;
- 9 de las 15 (60.0%) dependencias y entidades cuentan con planeación de 1 año;
- 5 de las 15 (33.3%) con planeación de 2 a 5 años;
- y ninguna cuenta con planeación de 6 años o más.

Dependencias según su planeación estratégica, 2022



Se recomienda que las dependencias y entidades desarrollen planes de trabajo para el corto, mediano y largo plazos, los cuales les faciliten, entre otras cosas, tener un sentido de dirección, ya que permiten trazar con claridad la ruta a seguir para alcanzar las metas y objetivos del desarrollo social en el país; incrementar su efectividad, dado que posibilitan priorizar las funciones, distribuir el tiempo así como otros recursos y, finalmente, facilitar la valoración de los resultados que alcanzan.

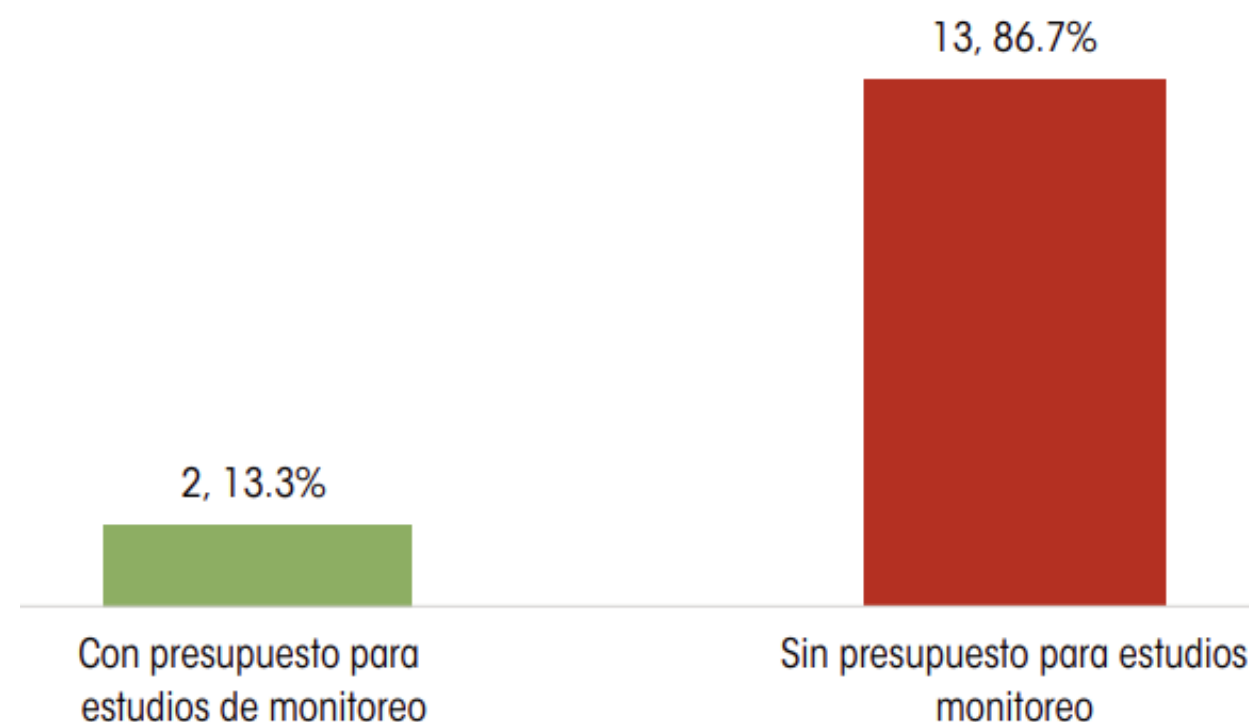
Resultados - Arreglo institucional 2022

Presupuesto estudios de monitoreo

- La variable de presupuesto para estudios de monitoreo es la que presenta un menor cumplimiento, ya que 13 (86.7%) dependencias y entidades no destinan presupuesto a este fin.
- Solo en el caso de Economía e INPI se cuenta con presupuesto para estudios de monitoreo.

Es pertinente que las dependencias y entidades impulsen la asignación de presupuesto para estudios de monitoreo, los cuales generen información que ayude a mejorar el seguimiento que le dan a sus entregables, que puedan diseñar mejores indicadores para medir sus resultados y que en su conjunto sustenten la toma de decisiones.

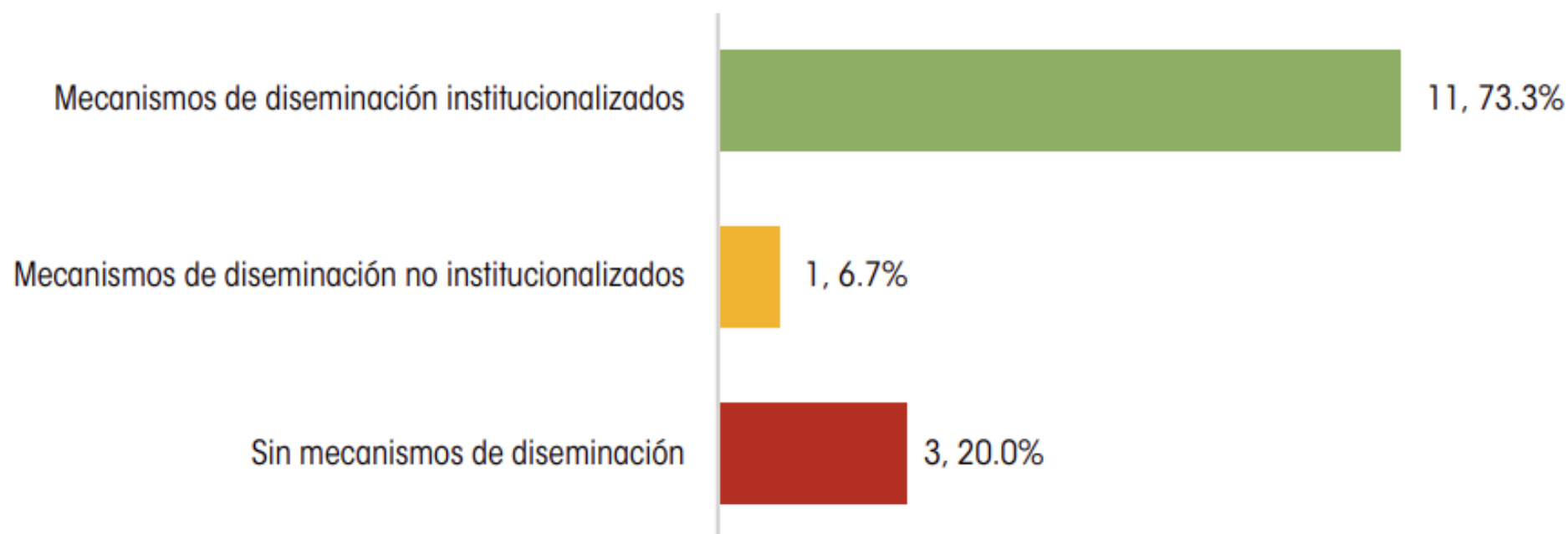
Dependencias según el presupuesto para estudios en materia de monitoreo, 2022



Resultados – Sistematización y disseminación de la información 2022

Mecanismos de disseminación

Dependencias según sus mecanismos de disseminación de información, 2022

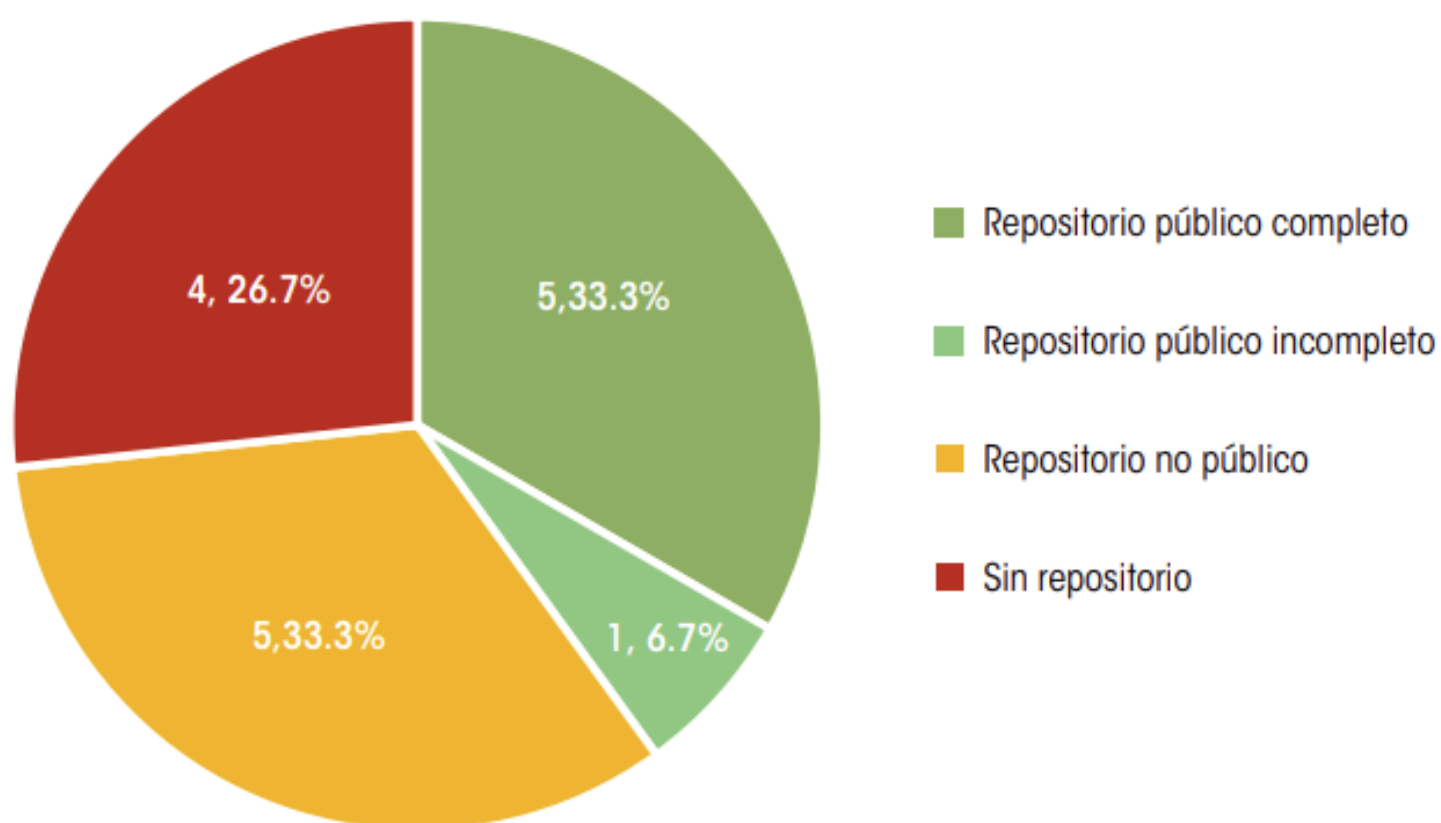


- 11 (73.3%) dependencias y entidades tienen mecanismos de disseminación de información institucionalizados, es decir, tienen procesos sistematizados para hacer llegar la información de monitoreo a sus distintas áreas.
- Salud cuenta con un mecanismo no institucionalizado, es decir, tiene un proceso, pero no se encuentra sistematizado por algún documento normativo.
- En el caso de Conacyt, INPI y Semarnat no hay mecanismos de disseminación de información al interior de las dependencias.

Resultados – Sistematización y disseminación de la información 2022

Repositorio de información

Dependencias según sus repositorios de información, 2022

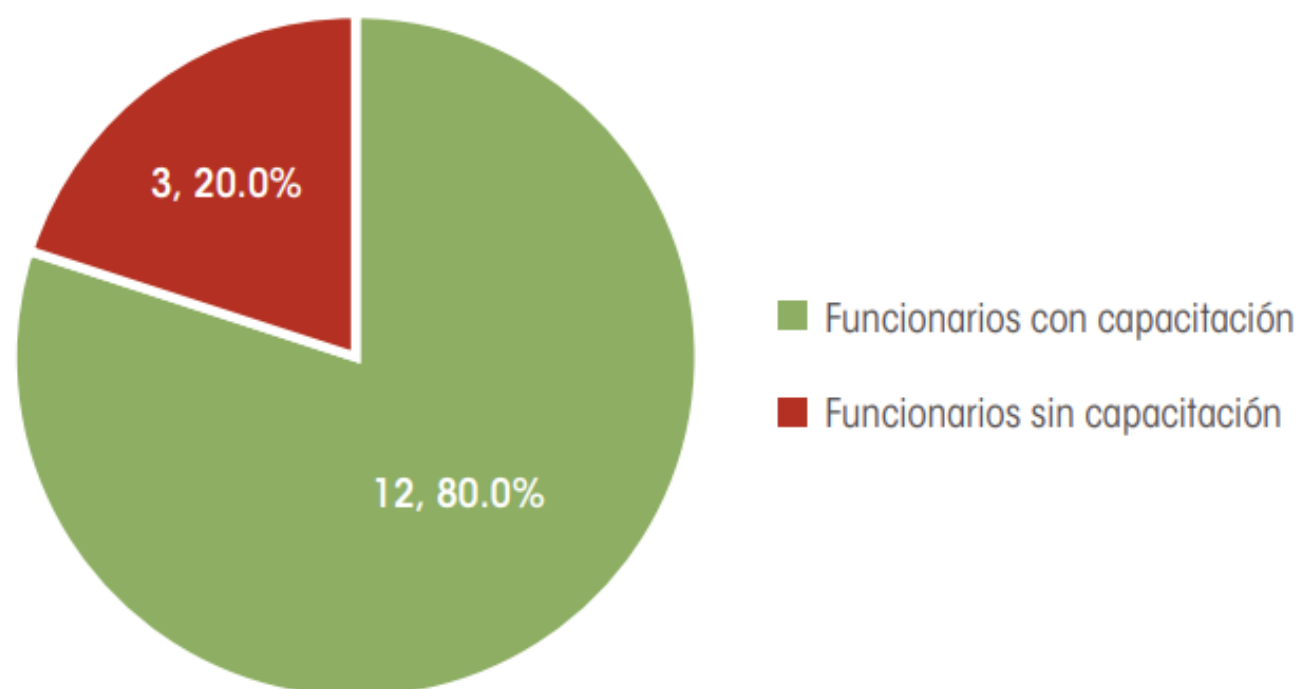


- Cinco dependencias y entidades (33.3%): Conacyt, IMSS, Economía, Sedatu y STPS, tienen **repositorio público completo**, es decir, cuentan con un repositorio que, además de ser público, cuenta con información histórica y de avance en sus metas.
- Salud tiene un repositorio público, pero este **no tiene información del avance en sus metas**.
- Cultura, IMSS-Bienestar, INPI, Semarnat y SEP **cuentan con repositorio, pero no es público**.
- Por último, cuatro dependencias y entidades (26.7%) no cuentan con repositorio (Bienestar, Inmujeres, Issste y Sader).

Resultados – Formación de capacidades de monitoreo 2022

Capacitación monitoreo

Dependencias según la capacitación de sus funcionarios, 2022

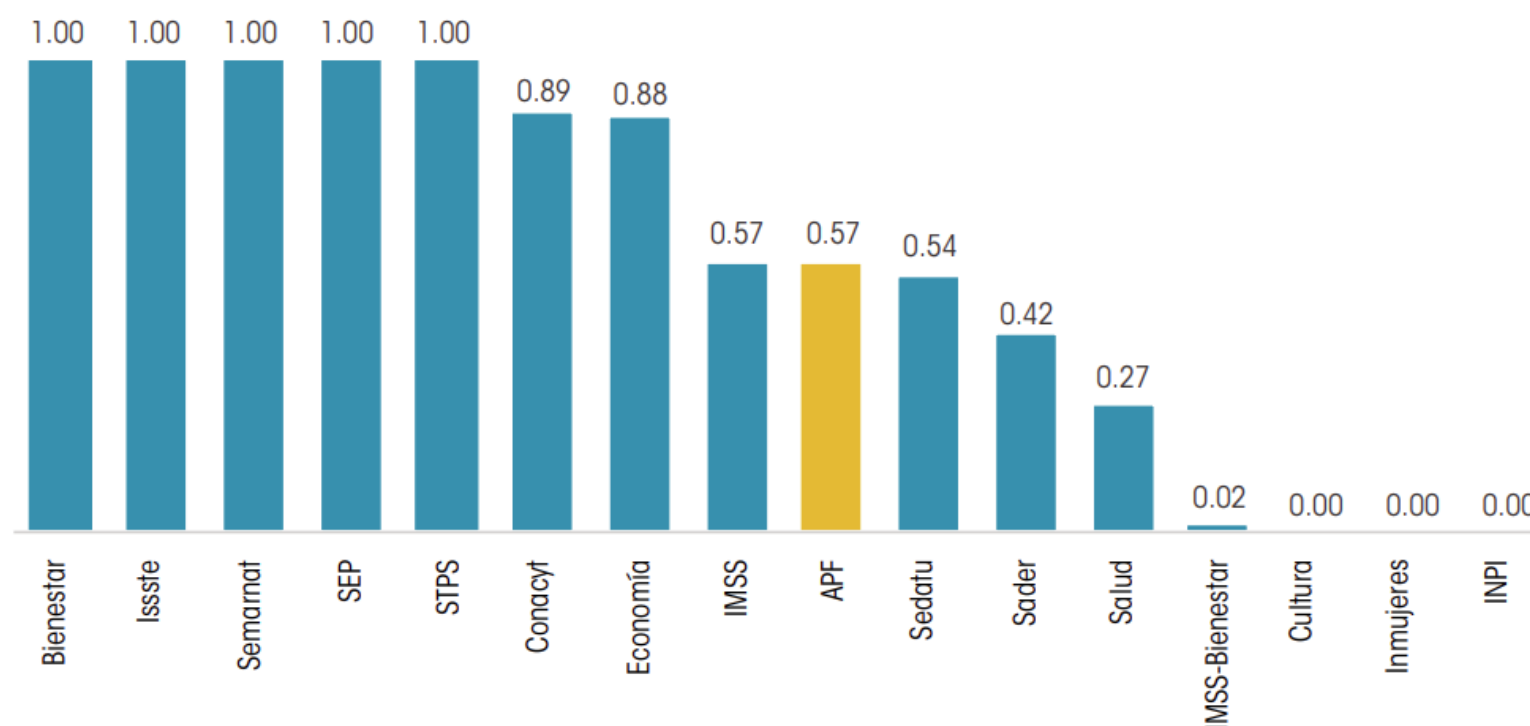


- 12 dependencias y entidades (80.0%) cuentan con funcionarios capacitados en diversas materias relacionadas con el monitoreo.
- En particular, la capacitación suele estar vinculada con **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**, **evaluación de políticas y programas públicos**, así como con el **diseño y construcción de indicadores**.

Resultados – Formación de capacidades de monitoreo 2022

Certificaciones Metodología de Marco Lógico

Dependencias según la certificación en materia de Metodología de Marco Lógico, 2022



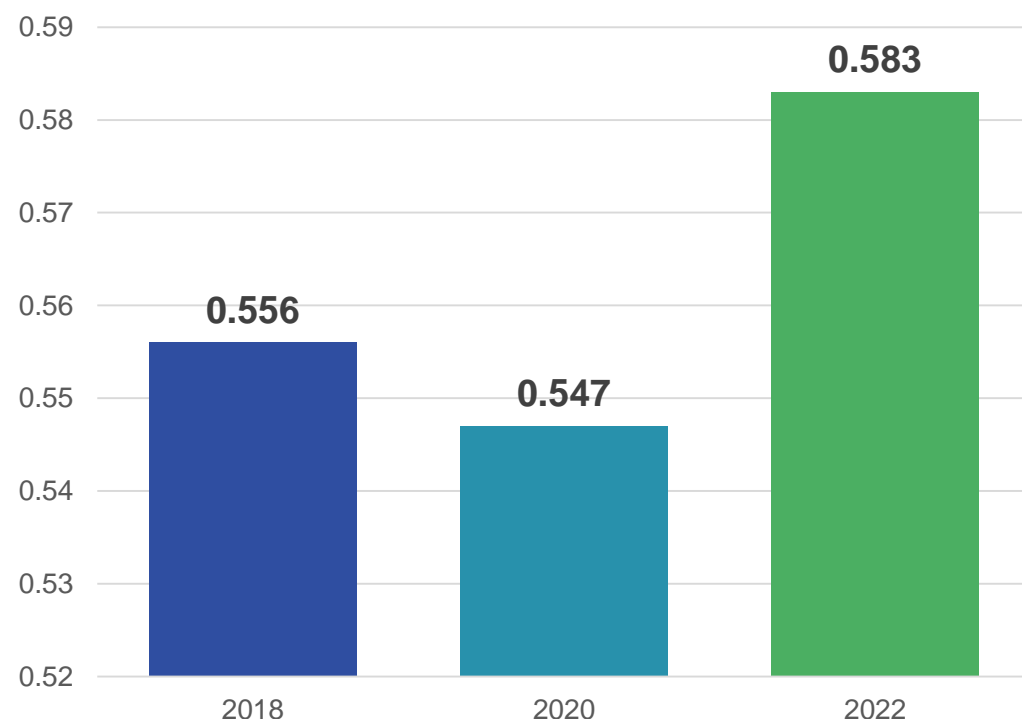
- Cinco dependencias y entidades (33.3%): Bienestar, Issste, Semarnat, SEP y STPS, obtuvieron el **valor máximo**, lo cual significa que al menos la mitad del personal que se dedica a actividades del proceso de monitoreo se encuentra certificado en materia de MML.
- Por el contrario, tres dependencias (20.0%) obtienen el **valor mínimo**: Cultura, Inmujeres e INPI.
- La MML es un instrumento de suma relevancia para el monitoreo de los programas y acciones sociales en México, de ahí que es necesario que las dependencias y entidades impulsen la certificación de todos sus funcionarios en este tema.

Comparativo de los resultados APF 2018-2022

Comparativo de los resultados APF 2018-2022

Evolución de los resultados 2018-2022

Valor de la dimensión de Solidez Institucional, 2018-2022



De 2018 a 2022 hay una mejora en los resultados de la dimensión de Solidez Institucional, si bien hay una ligera caída en 2020, **en 2022 se observa el mayor valor alcanzado** por la dimensión desde que se mide.

- La Secretaría de **Economía** es la que logra la mejor valoración de Solidez Institucional:

- Logra una mejora notable de 2018 a 2022, al pasar el valor de la dimensión de 0.68 a 0.94.
- Mejóro la elaboración de sus planes de trabajo de corto y mediano plazo.
- Incrementó la cantidad de sus funcionarios con certificación en materia de MML.
- A diferencia de 2018, en 2022 cuenta con un repositorio público de información.

- La Secretaría de **Cultura** tiene una disminución en el periodo 2018-2022 al pasar de 0.71 a 0.44.

- Si bien mejora al contar con un repositorio de información en 2022, bajó la cantidad de certificaciones de sus funcionarios, así como la cantidad de cursos impartidos a estos.

Siguientes pasos para fortalecer Solidez Institucional

Fortalecimiento Solidez Institucional

Para que las dependencias y entidades cuenten con un Sistema de Monitoreo institucionalizado y que este se consolide en el tiempo es importante avanzar en lo siguiente:

Las dependencias y entidades deben:

- asignar presupuesto al desarrollo de estudios de monitoreo, los cuales generen información que sustente la toma de decisiones;
- mejorar la planeación relativa al proceso de monitoreo para el corto, mediano y largo plazos, lo cual permita establecer con claridad el camino a seguir para alcanzar los objetivos y metas;
- incrementar la certificación en materia de monitoreo que recibe su personal.
- implementar mecanismos de disseminación de información al interior, así como desarrollar repositorios de información para fomentar los procesos de transparencia.



Se identificó que las dependencias y entidades:

- presentan avances en cuanto al conocimiento que tiene su personal sobre la normatividad relativa al proceso de monitoreo;
- sus funcionarios tienen una limitada o nula certificación en materia de monitoreo, en particular, en MML. Lo anterior, a pesar de la relevancia de esta metodología para el monitoreo de los programas y acciones sociales en México.