



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

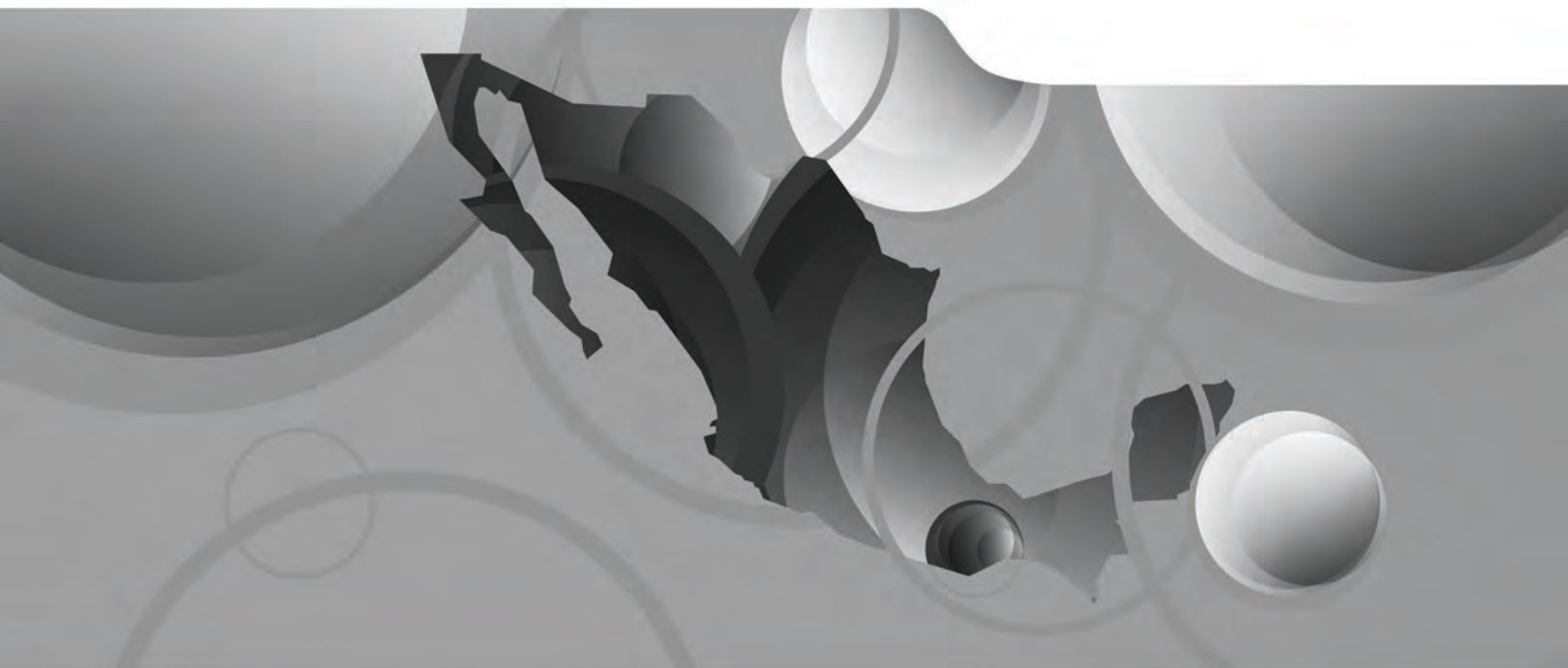
Diagnóstico del avance en **monitoreo y evaluación** en las entidades federativas 2011





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico del avance en **monitoreo y evaluación** en las entidades federativas 2011



CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania P. de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Edgar A. Martínez Mendoza
Nereida Hernández Reyes
Cristina Hayde Pérez González
Gabriela Gutiérrez Salas

Hugo Lugo Paz
Elba Chávez Vizuet
Lidia Soni Gallardo
Freddy Damián Urbina Romero
Israel Larry Escobar Blanco

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las entidades federativas para la elaboración de este Diagnóstico.

En particular, reconoce la participación de Chiapas, Colima, Guerrero, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal por haber proporcionado información que contribuyó al logro del objetivo del documento.

Además, se extiende un agradecimiento al Dr. Fernando A. Cortés Cáceres y al Dr. Manuel Jorge González Montesinos por su colaboración durante la etapa de validación técnica de la metodología usada para medir el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas.

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF
Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN: 978-607-95986-0-0

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

Contenido

Lista de siglas y acrónimos	8
Glosario	15
Presentación	17
El monitoreo y la evaluación de los programas sociales, una tarea para mejorar el uso de los recursos públicos	
1. Antecedentes	19
2. Estructura del estudio	21
2.1 Objetivo	21
2.2: Objetivos específicos	21
2.3 Marco institucional	21
2.4 Definición de los elementos y componentes de análisis del diagnóstico	23
2.5 Metodología	25
2.5.1 Supuestos del modelo	25
2.5.2 Fuentes de información	26
2.5.3 Proceso de obtención e integración de información	28
2.5.4 Asignación de valores	29
2.6 Alcances	30
3. Resultados a nivel nacional 2011	31
3.1 Análisis entre entidades federativas	32
3.2 Análisis entre componentes	33
3.2.1 Resultados del Componente 1: El deber ser en M&E	34

3.2.2 Resultados del Componente 2: Práctica del M&E	38
3.3 Análisis por elementos	41
3.3.1. Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente	41
3.3.2 Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos)	42
3.3.3 Creación de un Padrón de Beneficiarios	43
3.3.4 Elaboración de Reglas de Operación o equivalente	44
3.3.5 Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social de desarrollo social	45
3.3.6 Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social	46
3.3.7 Elementos de monitoreo y evaluación	47
3.3.7.1 Normativa en monitoreo y evaluación	47
3.3.7.2 Criterios/lineamientos para la evaluación	48
3.3.7.3 Planeación de evaluaciones	49
3.3.7.4 Publicación de evaluaciones realizadas	50
3.3.7.5 Seguimiento a los resultados de las evaluaciones	51
3.3.7.6 Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social	52
3.3.7.7 Indicadores de resultados para la política y/o los programas de desarrollo social	53
3.3.7.8 Indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social	54
3.3.8 Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado	55

4. Conclusiones y áreas de oportunidad	56
5. Resultados por entidad federativa 2011	59
Aguascalientes	60
Baja California	67
Baja California Sur	73
Campeche	79
Chiapas	85
Chihuahua	92
Coahuila	99
Colima	105
Distrito Federal	111
Durango	117
Estado de México	123
Guanajuato	129
Guerrero	135
Hidalgo	142
Jalisco	148
Michoacán	154
Morelos	160
Nayarit	165

Nuevo León	172
Oaxaca	178
Puebla	185
Querétaro	191
Quintana Roo	197
San Luis Potosí	203
Sinaloa	209
Sonora	215
Tabasco	221
Tamaulipas	227
Tlaxcala	233
Veracruz	240
Yucatán	246
Zacatecas	253
Bibliografía	260
Contenido de figuras	262

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAFGV	Código de Atención a la Familia y a Grupos Vulnerables para el estado libre y soberano de Chiapas.
CAP	Código de la Administración Pública del estado de Yucatán.
CDS	Consejo de Desarrollo Social del estado de Nuevo León.
CEMR	Consejo Estatal de Mejora Regulatoria del estado de Yucatán.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEV	Comisión Estatal de Vivienda del estado de Querétaro.
CG	Contraloría General de los estados de Baja California Sur y Veracruz.
CHP	Código de Hacienda Pública para el estado de Chiapas.
CIEPS	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
COPLADECAM	Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Campeche.
COPLADECOL	Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Colima.
COPLADEG	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal del estado de Guerrero.
COPLADEHI	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal del estado de Hidalgo.
COPLADEM	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal del estado de Hidalgo y Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal del Estado de México.
COPLADEMUN	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal de los estados de Campeche y México.

COPLADET	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal de los estados de Tabasco y Tamaulipas.
CP	Constitución Política de los estados de Chiapas, Nayarit y Yucatán.
CPLADE	Coordinación de Planeación para el Desarrollo del estado de Michoacán.
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de los estados de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Yucatán.
EVALÚA DF	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
FIDEGAR	Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal.
IAAM	Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal.
ICAE	Instituto de Crédito y Apoyos Educativos del estado de Baja California.
ICJ	Instituto Coahuilense de la Juventud.
ICM	Instituto Coahuilense de la Mujer.
IED	Instituto de Evaluación del Desempeño del estado de Quintana Roo.
IEMMP	Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza del estado de Puebla.
IEMS	Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal.
INJUVE	Instituto de la Juventud del estado de Yucatán.
IP	Instituto de Planeación del estado de Guanajuato.
IV	Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de los estados de Coahuila, Guanajuato, Sinaloa y Yucatán.
LAS	Ley de Asistencia Social de los estados de Baja California y Querétaro.
LDS	Ley de Desarrollo Social de los estados de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.
LEAIG	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del estado de Querétaro.

LESAS	Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del estado de Baja California Sur.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
LGDS	Ley General de Desarrollo Social.
LIPE	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del estado de Morelos.
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Morelos, Tlaxcala y Veracruz.
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de los estados de Nayarit, Oaxaca y Veracruz.
LP	Ley de Planeación federal y de los estados de Chiapas y Nayarit.
LPCG	Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del estado de Yucatán.
LPDF	Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del estado de Guerrero.
LPE	Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del estado de Chihuahua.
LPEG	Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto del estado de Baja California.
LPGPC	Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad del estado de Oaxaca.
LSEAS	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social de los estados de Nayarit, Veracruz y Yucatán.
LSEDS	Ley sobre el Sistema Estatal de Desarrollo Social de Sinaloa.
LTAI	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
LTIP	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública de los estados de Chiapas y Jalisco.
METRO	Sistema de Transporte Colectivo del Distrito Federal.
MOSEDEPAS	Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del estado de Chiapas.

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OII	Órgano para la Información e Investigación del estado de Chihuahua.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PEE	Presupuesto de Egresos de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas.
PEET	Presupuesto de Egresos del estado de Tlaxcala.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
POA	Programa Operativo Anual del estado de Morelos.
PRODESIS	Programa de Desarrollo Social Integrado y Sustentable del estado de Chiapas.
PUBNet	Padrón Único de Beneficiarios del estado de Tamaulipas.
RCEV	Reglamento de la Comisión Estatal de Vivienda del estado de Querétaro.
RIAS	Reglamento Interior de la Auditoría Superior del estado de Chiapas.
RISDHS	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Morelos.
RISDS	Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Veracruz.
RISEDEPAS	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del estado de Chiapas.
RISEDESOE	Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Baja California.
RISFP	Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado de Morelos.
RLDS	Reglamento de la Ley de Desarrollo Social de los estados de Campeche, Estado de México y Nuevo León.
ROAPE	Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal del estado de Sinaloa.
ROEG	Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador del estado de Nuevo León
ROP	Reglas de Operación.

RSEDESHU	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato.
RSEDESORE	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Campeche.
RSEFINA	Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Guerrero.
SAF	Secretaría de Administración y Finanzas de los estados de Nuevo León y Tabasco.
SC	Secretaría de Contraloría de los estados de Nuevo León y Tabasco.
SCG	Secretaría de la Contraloría General de los estados de Nayarit y Yucatán.
SDAFP	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca del estado de Tabasco.
SDE	Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal y del estado de Tabasco.
SDH	Secretaría de Desarrollo Humano del estado de Jalisco.
SDHS	Secretaría de Desarrollo Humano y Social del estado de Morelos.
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural de Campeche, Guerrero, Michoacán, Nayarit y Puebla; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Distrito Federal.
SDS	Secretaría de Desarrollo Social de los estados de Coahuila, Distrito Federal, Nayarit, Puebla, Tamaulipas y Veracruz.
SDSH	Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Sinaloa.
SDSOCIAL	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Nuevo León.
SE	Secretaría de Educación del Distrito Federal y de los estados de Guanajuato, Jalisco y Yucatán.
SEBIDESO	Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social del estado de Aguascalientes.
SEC	Secretaría de Educación y Cultura del estado de Coahuila.
SECFIN	Secretaría de Finanzas del estado de Baja California Sur.
SECOLIMA	Secretaría de Educación del estado del estado de Colima.
SEDEPAS	Secretaría de Desarrollo y Participación Social del estado de Chiapas.
SEDESCOL	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Colima.

SEDESET	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Tlaxcala.
SEDESHU	Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato.
SEDESO	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Hidalgo.
SEDESOE	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Baja California.
SEDESOH	Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Oaxaca.
SEDESOLG	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Guerrero.
SEDESORE	Secretaría de Desarrollo Social de los estados de Campeche y Quintana Roo.
SEDESSON	Secretaría de Desarrollo Social del estado de Sonora.
SEDESU	Secretaría de Desarrollo Sustentable del estado de Querétaro.
SEEBG	Secretaría de Educación y Bienestar Social del estado de Baja California.
SEFINA	Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Guerrero.
SEPLADER	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de los estados de Hidalgo, Quintana Roo y Zacatecas.
SEPSOL	Secretaría de Política Social del estado de Michoacán.
SF	Secretaría de Finanzas de los estados de Nuevo León, Oaxaca y Tlaxcala.
SFAP	Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero del estado de Yucatán.
SFE	Secretaría de Fomento Económico del estado de Yucatán.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SFPL	Secretaría de Finanzas y Planeación de los estados de Morelos y Veracruz.
SFPT	Secretaría de la Función Pública del estado de Tlaxcala.
SFS	Secretaría de Fomento Social del estado de Chihuahua.
SH	Secretaría de Hacienda del estado de Chihuahua.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIIPP-G	Sistema de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.

SM	Secretaría de la Mujer del estado de Michoacán.
SMA	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.
SNI	Sistema Nacional de Investigadores.
SPCS	Secretaría de Política Comunitaria y Social del estado de Yucatán.
SPDS	Secretaría de Planeación y Desarrollo Social del estado de Tabasco.
SPF	Secretaría de Planeación y Finanzas de los estados de Baja California y Querétaro.
SPP	Secretaría de Planeación y Presupuesto del estado de Yucatán.
SPPP	Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del estado de Nayarit.
SRNPA	Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental del estado de Tabasco.
SS	Secretaría de Salud del Distrito Federal y de los estados de Nayarit y Querétaro.
ST	Secretaría del Trabajo del estado de Nuevo León.
STFE	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal.
STU	Secretaría de Turismo del estado de Querétaro.
UER	Unidad de Evaluación de Resultados del estado de Querétaro.
UPyE	Unidad de Prospectiva y Evaluación del estado de Tabasco.

GLOSARIO

Para este documento se utilizarán los siguientes conceptos:

Componentes de análisis. Se entiende como las categorías en las que se separa la información de los elementos de análisis obtenida por el CONEVAL para la elaboración de este Diagnóstico mediante las Etapas 1 y 2 de recolección de información según su origen. De acuerdo con esto se tienen dos componentes de análisis 1) El deber ser en monitoreo y evaluación, y 2) Prácticas de monitoreo y evaluación.

Criterios. Características específicas de la información identificada para las variables y que se usan para determinar el valor ordinal de éstas. De acuerdo con las características identificadas en la información, el valor de la variable puede ser de 0 a 4, mientras más características se identifiquen mayor es el valor ordinal.

Criterios de elegibilidad. Son las características socioeconómicas y/o geográficas que debe tener una persona para ser elegible de recibir los beneficios de una intervención pública.

Elemento de análisis. Temas que se analizan en el diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas. Se tienen ocho elementos de análisis que se describen en la sección 2.4.

Evaluación. Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Frecuencia de medición. Periodicidad con la cual es calculado un indicador.

Fórmula de cálculo. Expresión algebraica del indicador en la que se establece la metodología para calcularlo.

Indicador de gestión. Se entiende como una herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública tales como la entrega de bienes y servicios a la población y procesos.

Indicador de resultados. Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar, a manera de indicios y señales, el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

Instrumento normativo. Cualquier norma, ordenamiento o documento legal que genera obligaciones o acciones para los servidores públicos, los ciudadanos, particulares, las unidades administrativas o las instituciones.

Intervención pública. Para este documento se entiende como cualquier tipo de acción llevada a cabo por la administración pública caracterizada por ser un conjunto de bienes y servicios articulados entre sí y vinculados al logro de un objetivo, ya sea un proyecto, programa, estrategia y política pública.

Línea base. Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluar y dar seguimiento al mismo.

Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores. Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Meta. Objetivo cuantitativo que se compromete alcanzar en un periodo de tiempo determinado.

Monitoreo. Para este documento se entiende como el proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como indicadores, estudios, diagnósticos, etcétera, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Padrón de beneficiarios. Relación oficial de las personas, instituciones, organismos, etcétera, según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública y cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población objetivo. Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Reglas de operación. Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar una intervención pública.

Unidad de medida. Magnitud de referencia que permite cuantificar y comparar elementos de la misma especie.

Variables de análisis. Para este documento se entiende como los aspectos específicos de los elementos de análisis de los cuales se realizó la búsqueda de información y que fueron usados para determinar el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas. De acuerdo con esto, un elemento de análisis puede tener una o más variables según el número de aspectos que se busque conocer y analizar de él. Cada variable es ordinal y toma valores de 0 a 4, donde 0 significa que no se encontró información oficial y pública disponible al respecto, y 4 que el estado sí cuenta con el tipo de información que se busca.

PRESENTACIÓN

El monitoreo y la evaluación de los programas sociales, una tarea para mejorar el uso de los recursos públicos

Dentro del ciclo de las intervenciones públicas,¹ la evaluación es la fase en la que se obtiene información acerca del grado de cumplimiento de su objetivo, y constituye un elemento útil, para la toma de decisiones que conlleven a su mejora constante. Es además una herramienta de gestión que aporta un valor añadido a la actividad administrativa al ofrecer posibles soluciones por medio de sugerencias y recomendaciones, para la reorientación de los diferentes tipos de intervenciones realizadas por el Estado.

Por otra parte, el monitoreo permite realizar un seguimiento constante a las intervenciones públicas implementadas y ejecutar acciones oportunas que anticipen los problemas y retroalimenten los procesos de toma de decisiones en el marco de la planeación a mediano plazo. En este sentido, es de vital importancia institucionalizar la evaluación y el monitoreo dentro de un sistema que contribuya a la mejora continua de la gestión gubernamental.

A nivel federal, a partir del año 2000 se realizaron cambios institucionales y normativos para regular dichas acciones: la Ley General de Desarrollo Social² (LGDS) establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como el organismo facultado para normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social; aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios de dichos programas, y determinar los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria³ (LFPRH) faculta a las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), en sus respectivos ámbitos, para implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Para las entidades federativas también se realizaron adecuaciones normativas con la finalidad de optimizar la manera en que el gobierno gasta los recursos públicos para atender las necesidades del país. En este sentido, se efectuaron reformas constitucionales que establecen que los tres niveles de gobierno deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos mediante instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercen y distintas a los órganos de fiscalización, y establecen que la evaluación debe realizarse mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores.⁴

¹ Este ciclo se compone de cuatro fases: Inclusión en la agenda, decisión-programación, implementación y evaluación. Subirats, 2008.

² *Diario Oficial de la Federación*. Ley General de Desarrollo Social. 20 de enero de 2004.

³ *Diario Oficial de la Federación*. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 30 de marzo de 2006. Última reforma 31 de diciembre de 2008.

⁴ Las leyes y artículos que fueron reformados son los siguientes: Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo anterior, se elaboró el presente documento con el objetivo de proporcionar información acerca del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas mediante la identificación de los ejercicios que han realizado en ambas materias, en especial de los encaminados al desarrollo social.

El documento se conforma de cinco apartados con la siguiente información: en primer lugar se presentan los antecedentes que dieron origen a la elaboración de este documento; en segundo, se desarrolla el objetivo, el marco institucional, los elementos y los componentes de análisis, la metodología y los alcances del estudio; en tercero, los resultados a nivel nacional y el análisis entre entidades federativas, entre componente y entre elementos; en cuarto, las conclusiones y las áreas de oportunidad, y por último, se presentan los resultados para cada entidad federativa.

1. ANTECEDENTES

Desde su creación, el CONEVAL ha impulsado la implementación de esquemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Por esto, desde 2007 y hasta la fecha, en el marco de sus atribuciones, ha colaborado con los gobiernos estatales interesados en realizar ejercicios de monitoreo y evaluación para brindarles asesoría y apoyo técnico durante esa tarea.

Derivado de lo anterior y del interés de las entidades federativas por conocer los resultados de las intervenciones públicas implementadas, se cuenta con importantes avances en la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación, lo que ha generado un efecto multiplicador para que más entidades se sumen al proceso para institucionalizar estos esquemas con un enfoque de resultados.

Aunque la institucionalización del monitoreo y evaluación está en proceso, es posible verificar la existencia de elementos normativos que favorecen su práctica.

En consecuencia, en 2010 el CONEVAL desarrolló un primer ejercicio para identificar los elementos de monitoreo y evaluación con los que cuentan las entidades federativas, además de aquellos que, en el corto plazo, pueden contribuir a la implementación de estos esquemas.⁵

El primer diagnóstico realizado en 2010 se enfocó en la identificación de los siguientes elementos:

- Existencia de una Secretaría de Desarrollo Social en la entidad federativa.
- Existencia de una Ley de Desarrollo Social estatal.
- Áreas específicas con atribuciones de monitoreo y evaluación.
- Normativa que promueve la implementación del monitoreo y la evaluación.
- Ejercicios de evaluación interna y externa.
- Ejercicios de lineamientos o Reglas de Operación para programas estatales.
- Ejercicios de identificación de beneficiarios de programas estatales.
- Indicadores de resultados.
- Indicadores de gestión.
- Diagnósticos y estudios.

5 La integración de un sistema de monitoreo y evaluación a nivel estatal en México: un reto de política pública, presentado durante la VI Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina realizada en agosto de 2010 en la Ciudad de México.

El CONEVAL hizo una búsqueda para identificar dichos elementos en las páginas de Internet de las secretarías de Finanzas, de Desarrollo Social, de Planeación y de Transparencia (o sus equivalentes) de cada entidad federativa y en el sitio web del CONEVAL.⁶

Como resultado de ese primer diagnóstico se obtuvieron los siguientes datos:

- En todas las entidades federativas se identificó un área con atribuciones de monitoreo y evaluación distinta a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). En 21 entidades dicha área de evaluación se enmarca en la Ley de Desarrollo Social (LDS) y resto tiene su fundamento en otro tipo de normativa;
- 29 entidades contaban con una Secretaría de Desarrollo Social o equivalente y 21 tenían LDS;
- 17 entidades federativas tenían lineamientos o Reglas de Operación (ROP) para los programas estatales;
- 13 entidades contaban con indicadores de resultados;
- 28 entidades tenían indicadores de gestión;
- 13 habían realizado ejercicios de identificación de beneficiarios de los programas estatales, y
- 5 entidades federativas habían elaborado ejercicios de evaluación externa.

Esta primera búsqueda permitió conocer de manera general el avance en el monitoreo y la evaluación de las entidades federativas y sentar las bases para la realización del diagnóstico realizado en 2011, el cual considera los elementos analizados en 2010 y otros aspectos que favorecen la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación a nivel estatal, tal como se verá más adelante.

⁶ Algunas entidades federativas solicitan publicar documentos en la página de Internet del CONEVAL.

2. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

2.1 Objetivo

La finalidad de este estudio es proporcionar información del avance que registran las entidades federativas en materia de monitoreo y evaluación mediante la identificación de los ejercicios públicos realizados y de los elementos que han facilitado su ejecución, en especial los encaminados al desarrollo social.

2.2 Objetivos específicos

- Identificar en las 31 entidades federativas y en el Distrito Federal las mejores prácticas para diseñar, instrumentar y consolidar el monitoreo y la evaluación.
- Observar los adelantos o áreas de oportunidad para la implementación de herramientas que faciliten el monitoreo y evaluación.
- Reconocer los elementos en los que hayan avanzado y los que es necesario continuar su desarrollo.
- Contar con un panorama base para establecer una metodología que homologue los indicadores y formule un índice que sea replicable.

2.3 Marco institucional

Existen diferentes aspectos normativos que impulsan el monitoreo y la evaluación en las entidades federativas, por lo tanto, la identificación de los elementos considerados para este análisis utiliza como referencia la legislación vigente aplicable.

Parte de los elementos identificados tienen su fundamento en la LGDS.

- En el artículo 40 se establece que las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social. En el artículo 41 de la misma Ley, se hace referencia al sistema de planeación que deben instituir los gobiernos de las entidades federativas para formular, aprobar y aplicar programas de desarrollo social.
- El artículo 9 establece que los municipios, las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, las familias y los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

- El artículo 16 dispone que las entidades federativas deberán hacer públicos sus programas operativos de desarrollo social, lo cual considera la programación del presupuesto a ejecutar y la identificación de las acciones, políticas o programas en las que se invertirán dichos recursos.
- En los artículos 26 y 27 se consideran a las ROP y la integración del padrón de beneficiarios como elementos que promueven la transparencia y la rendición de cuentas, y permiten la estandarización en el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México.

En relación con el área facultada para coordinar y realizar el monitoreo y evaluación, el fundamento normativo se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷ De acuerdo con el artículo 134, los recursos públicos que sean dispuestos por la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales deberán ser evaluados por las instancias técnicas correspondientes.

Asimismo, los artículos 85 y 110 de la LFPRH establecen que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejercen dichos recursos mediante la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos y las metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos.

El artículo 110 de la LFPRH también establece que las instancias técnicas responsables de la evaluación, efectuarán ellas mismas la evaluación o a través de personas físicas o morales especializadas con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar. Otros aspectos que se señalan, en este artículo, son los siguientes: el contenido de las evaluaciones; su publicación; el desarrollo una planeación anual de evaluación, y el seguimiento a las recomendaciones derivadas del estudio.

Otra referencia importante es la recopilación de información de sistemas de evaluación implementados por organismos internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación mexicano.

La OCDE plantea que se debe contar con una política de evaluación que contenga lineamientos y metodologías, actores definidos y responsabilidades.⁸ Asimismo, define que el propósito de realizar evaluaciones es mejorar las políticas, los programas y los proyectos mediante la retroalimentación obtenida de los resultados, además de que permite impulsar la rendición de cuentas y la disposición de información al público.

El Sistema de las Naciones Unidas establece que se debe contar con un marco institucional adecuado para la gestión efectiva de la evaluación.⁹ Menciona que se deben elaborar lineamientos que incluyan

7 *Diario Oficial de la Federación*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma, 9 de febrero de 2012

8 OCDE, 1991, Págs. 4, 5.

9 Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, 2005. Págs. 3, 4, 5, 18.

metodologías y procesos de evaluación, así como consideraciones éticas y la existencia de una política de divulgación en la que se tenga una difusión transparente de los resultados. Establece que se debe garantizar la existencia de mecanismos de seguimiento de las evaluaciones para que las recomendaciones sean debidamente utilizadas, implementadas y se vinculen a actividades futuras.

De acuerdo con el PNUD, para realizar el monitoreo y la evaluación es necesario contar con resultados de calidad, es decir, de impacto, de efectos, de productos, de actividades y de indicadores debidamente formulados. El seguimiento es entendido como un proceso continuo de retroalimentación sobre los avances para alcanzar las metas y objetivos.¹⁰ La CEPAL considera que los indicadores son elementos importantes para la administración y evaluación de resultados de un proyecto o programa. Permiten definir metas específicas que posibilitan observar en qué medida se cumplen los objetivos.¹¹

Con respecto a las características que debe poseer el área facultada para evaluar, en el documento de los principios de evaluación de la OCDE se menciona que la estructura institucional es un elemento fundamental para el desempeño efectivo del proceso. Además se considera que hay requerimientos básicos que deben existir en la estructura organizacional, como el desarrollo de una política y un conjunto de lineamientos de evaluación; asegurar la imparcialidad y la independencia de la evaluación, y relacionar los resultados con la planeación y con la mejora de programas o proyectos futuros.¹²

2.4 Definición de los elementos y componentes de análisis del diagnóstico

Derivado del análisis de la legislación y de experiencias internacionales, se determinaron los siguientes elementos para ser considerados en el diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011:

Elementos de análisis:

- Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente.
- Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos).
- Creación de un padrón de beneficiarios.
- Elaboración de Reglas de Operación o equivalente.
- Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social.
- Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social.
- Elementos de monitoreo y evaluación.

¹⁰ PNUD, 2009, págs. 8, 52.

¹¹ CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2005.

¹² OCDE, *Op Cit.*

- Normativa en monitoreo y evaluación.
- Criterios/lineamientos para la evaluación.
- Planeación de evaluaciones.
- Publicación de evaluaciones realizadas.
- Seguimiento a los resultados de las evaluaciones.
- Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.
- Indicadores de resultados para la política y/o los programas estatales de desarrollo social.
- Indicadores de gestión para la política y/o los programas estatales de desarrollo social.¹³
- Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en la entidad federativa.

Una vez identificados los elementos se realizó un segundo análisis para cada uno de ellos, con la finalidad de conocer de manera más precisa el avance en el tema. En este proceso, además de la normativa federal aplicable a las entidades federativas, en algunos casos se tomaron como referencia las normas aplicables únicamente para la Federación, a fin de identificar las mejores prácticas en monitoreo y evaluación llevadas a cabo por los gobiernos estatales. Por ejemplo, la LGDS sólo establece que se debe integrar un padrón de beneficiarios, por lo que para determinar las características de análisis de este elemento se tomó como referencia el Manual para la operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).¹⁴

Componentes de análisis

A partir de esto se generaron dos componentes: El primero consideró la normativa emitida por los gobiernos estatales sobre los elementos considerados en el diagnóstico y que denominamos El deber ser en monitoreo y evaluación; el segundo consideró la puesta en práctica de dichos elementos y que definimos como Prácticas de monitoreo y evaluación, como se describe en la Figura 1:

¹³ Se refiere a los programas relacionados con algún aspecto del desarrollo social.

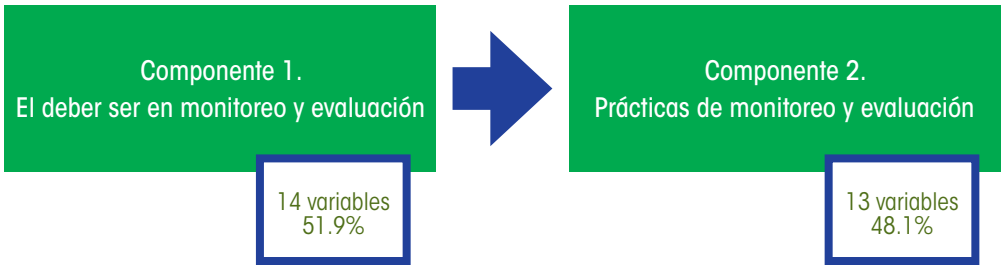
¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. 29 de junio de 2011.

Figura 1. Definición de componentes

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación	Identifica la normativa de los elementos considerados en el diagnóstico, tanto de aquellos que facilitan el monitoreo y la evaluación como de los que corresponden a las acciones en materia de monitoreo y evaluación.
Componente 2. Prácticas de monitoreo y evaluación	Identifica los ejercicios de monitoreo y evaluación realizados por la entidad federativa, tanto de aquellos que facilitan el monitoreo y la evaluación como de los que corresponden a las acciones en materia de monitoreo y evaluación.

Con base en los elementos y los componentes definidos, se determinaron variables cuyos criterios y asignación de valores se analizan en el siguiente apartado. Las variables se distribuyeron en los dos componentes de la siguiente manera:

Figura 2. Distribución de variables en los componentes



Fuente: CONEVAL, 2011.

2.5 Metodología

2.5.1 Supuestos del modelo

El diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011 parte de ocho elementos analizados mediante variables distribuidas en dos componentes de tal forma que se identifique tanto la normativa existente para dichos elementos como su puesta en marcha.

Conocer el avance en monitoreo y evaluación mediante estas variables está en función de la disponibilidad de información en la página de Internet de las entidades federativas y de la consulta posterior que se realizó a cada entidad (esto se describe más adelante).

De acuerdo con lo anterior, la recolección de información se sustenta en dos principios establecidos en la Administración Pública Federal y en la de todas las entidades federativas: la transparencia y la rendición de cuentas.

Transparencia: De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.¹⁵

Si bien las entidades federativas no son sujetos de obligación de esta Ley, la transparencia es una práctica reconocida y aceptada a nivel estatal, ya que todas las entidades cuentan con normativa en materia de acceso a la información. Por lo tanto, el primer supuesto que se considera para este diagnóstico es que, bajo el principio de transparencia, la información identificada para conocer el avance en monitoreo y evaluación debiera ser pública y de fácil acceso tanto para la ciudadanía como para cualquier dependencia o entidad que decida consultarla.

Rendición de cuentas: El eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) establece lo siguiente:

“La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas (...). El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.”¹⁶

Asimismo, el objetivo 5 del PND es promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno. Dentro de este objetivo, se encuentra la Estrategia 5.1 que establece la coordinación y establecimiento de mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación (LP) con respecto a que los gobiernos deberán participar en la planeación nacional del desarrollo, existen elementos que permiten considerar la rendición de cuentas como un principio confiable sobre el cual la ciudadanía, las dependencias y las entidades tienen la facultad de solicitar información y ser atendidos.¹⁷

2.5.2 Fuentes de información

Con base en los supuestos del modelo, la recopilación de información se llevó a cabo en dos etapas: 1) la identificación de información disponible en las páginas de Internet de las entidades federativas, y 2) el envío de los resultados obtenidos a las entidades federativas a fin de complementar la información.

Etapas 1: Identificación por parte del CONEVAL de la información en las páginas de Internet de las entidades federativas

Esta etapa se llevó a cabo bajo el principio de transparencia. Al respecto, para la búsqueda y la selección de la información documental se realizó lo siguiente:

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma, 9 de abril de 2012.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 5: Transparencia y rendición de cuentas. <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*. Ley de Planeación. Última reforma, 9 de abril de 2012.

- Una revisión exhaustiva tanto en la página web oficial del gobierno de la entidad federativa como en los sitios en Internet de las instancias locales encargadas de la transparencia, las finanzas, la planeación y la contraloría, además de las vinculadas al desarrollo social, como las secretarías de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, etcétera. Únicamente se consideró la información y los documentos identificados entre septiembre y octubre de 2011.
- Para analizar la normativa se consultaron también las páginas web de los congresos locales. Los documentos que se consideraron como válidos fueron constituciones, leyes, reglamentos, decretos, lineamientos, etcétera.¹⁸

Etapas 2: Envío de los resultados obtenidos a las entidades federativas a fin de complementar la información.

Una vez integrada la información y bajo el principio de rendición de cuentas, el CONEVAL solicitó la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas para complementar la búsqueda realizada en las páginas de Internet. Para ello, se enviaron los resultados obtenidos por CONEVAL a las áreas de los gobiernos estatales con atribuciones de monitoreo y evaluación en materia de desarrollo social y se les solicitó lo siguiente:

1. Revisar la información recopilada por el CONEVAL.
2. En caso de que el área responsable detectara información de la entidad federativa que no se hubiera considerado en el análisis, la hiciera llegar al CONEVAL para complementar sus resultados.

A fin de asegurar la obtención de la mayor cantidad posible de información, se llevó a cabo el siguiente proceso:

- a) se envió a las 32 entidades federativas los resultados obtenidos en la búsqueda realizada por el CONEVAL en las páginas de Internet;
- b) para verificar la recepción de la información, se contactó vía telefónica a las áreas responsables. Asimismo, se les explicó en qué consistía el ejercicio, el objetivo y los alcances del diagnóstico;
- c) se mantuvo comunicación vía telefónica y por correo electrónico con las entidades federativas para recordar las fechas límite para la recepción de información adicional, y
- d) cuando un servidor público señaló que correspondía a otro servidor atender la solicitud, se reenvió la información al nuevo contacto y se repitió el proceso señalado en los incisos a al c.

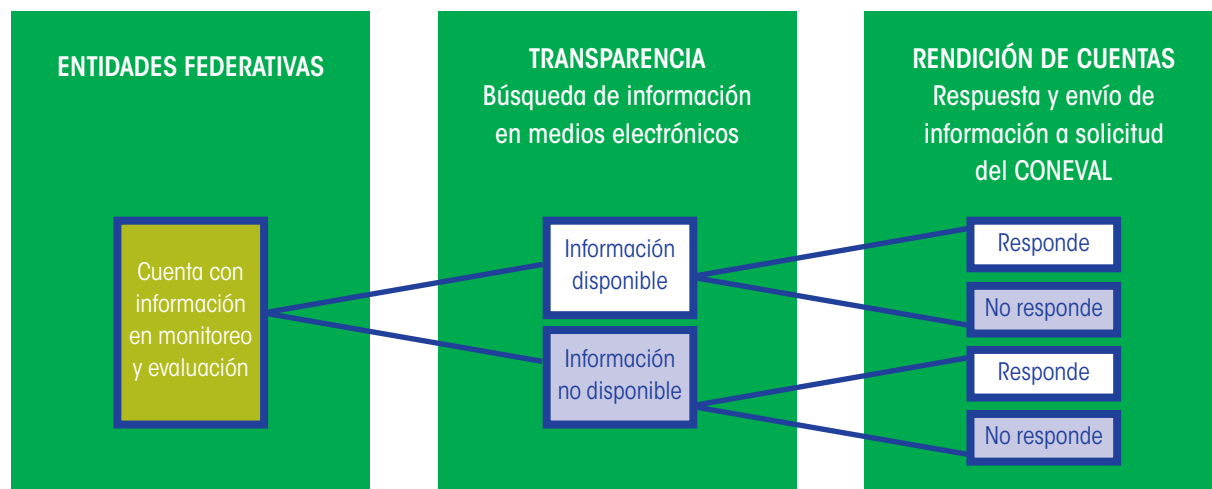
Este proceso se llevó a cabo entre octubre y noviembre de 2011, periodo durante el cual se contó con la colaboración y disposición de 15 entidades federativas para brindar información adicional: Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. Del resto de entidades federativas no se recibió información adicional.

¹⁸ No se tomaron en cuenta los documentos normativos con vigencia de un año por considerarse que éstos no aseguran la institucionalización ni la permanencia de los elementos considerados en el diagnóstico, por ejemplo, guías anuales para la integración de programas operativos.

2.5.3 Proceso para la obtención e integración de información

De acuerdo con lo descrito anteriormente, se desarrolló el siguiente esquema sobre el proceso de obtención de información:

Figura 3. Proceso de obtención de información



Fuente: CONEVAL, 2011

Una vez concluida la etapa de recepción de la información enviada por las entidades federativas, el CONEVAL la integró a la recabada en las páginas de Internet.

La información recibida tenía que cumplir con los siguientes criterios:

- Contar con un documento probatorio. Por ejemplo, si la entidad federativa manifestaba contar con ROP para programas, era necesario que enviara las ROP o algún otro documento para verificar su existencia.
- Que el documento probatorio fuera oficial, es decir, tenía que ser emitido y/o autorizado por una instancia competente.
- Que el documento probatorio fuera público, esto quiere decir que se consideró si había sido difundido en medios electrónicos o impresos de la entidad federativa, tales como su periódico oficial, su página de Internet etcétera, o bien, que no fuera información protegida, es decir, que el ciudadano pudiera acceder a ella mediante una solicitud formal al instituto de transparencia local.

Estos criterios descritos se les explicaron a las entidades federativas al momento de solicitar su colaboración en la etapa 2.

2.5.4 Asignación de valores

Una vez integrada la información sobre las variables para el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, se asignaron valores según el nivel de cumplimiento de cada una.

Cada variable es ordinal y toma valores de 0 a 4, donde 0 significó que no se encontró información oficial y pública disponible al respecto, y 4 representó que la entidad federativa contaba con información que además cumplía con todos los criterios establecidos.¹⁹

Se utilizaron variables ordinales porque permitieron diferenciar el grado de cumplimiento de los criterios establecidos. Por ejemplo: la variable que identificaba si la entidad federativa contaba con una Ley de Desarrollo Social y que además ésta establecía acciones, como difusión de programas; creación de padrones de beneficiarios; criterios de asignación de presupuesto, etcétera, se consideró que facilitaba en mayor medida la implementación del monitoreo y evaluación, que la Ley que no especifica estos actos. Por lo tanto, se le asignó un mayor valor a la primera.

La metodología que se siguió para la asignación de valores a cada variable se describe a continuación:

- En primer lugar, se asignaron valores de 0 a 4 a cada una de las variables, según el nivel de cumplimiento de criterios que representó cada una. Todas las variables se diseñaron de tal forma que reflejaron el nivel de cumplimiento de menor a mayor proporción, por lo tanto, mientras más alto fue el número asignado, se consideró que cumplía con un mayor número de criterios.
- En segundo lugar, se sumaron todos los valores obtenidos en cada uno de los componentes. En el caso óptimo, el valor máximo que podría tener una entidad federativa era 108 si cumplía con todos los criterios analizados, es decir, obteniendo la máxima puntuación en cada una de las variables.
- En tercero, con la finalidad de facilitar el análisis e interpretación de los resultados, se estandarizaron los valores en una escala de 0 a 100, es decir, el 108 que representó el valor máximo equivale al 100 por ciento de avance.
- Finalmente, a partir del valor obtenido se realizaron tres tipos de análisis mismos que describimos más adelante:
 - a) Entre entidades federativas: en el cual se puede observar el ordenamiento de las entidades federativas a nivel global y por cada uno de los componentes del diagnóstico. En este caso, se comparó el valor obtenido de cada entidad federativa a fin de conocer el lugar que ocupa a nivel nacional en relación con el porcentaje global y con el de cada componente.
 - b) Entre componentes: se comparó el avance de cada uno con respecto a su nivel máximo alcanzable.
 - c) Por elemento de análisis: según el nivel de cumplimiento tanto en el marco normativo como en la práctica.

¹⁹ Los valores intermedios dependieron del total de criterios asignados.

2.6 Alcances

A fin de que los hallazgos del diagnóstico sean interpretados adecuadamente, es necesario hacer énfasis en los alcances y en las limitaciones que tiene.

En cuanto a la información recopilada para el análisis:

- Únicamente se tomó en cuenta la información obtenida entre septiembre y noviembre de 2011 mediante las etapas 1 y 2 descritas con anterioridad. Esto no implica que sea la única información con la que cuentan las entidades federativas, por el contrario es posible que haya entidades con más información; sin embargo al no detectarse en sus páginas web durante la etapa 1, o al no haber sido proporcionada al CONEVAL durante la etapa 2, no pudo rescatarse para ser incluida en el análisis. Por tanto, este diagnóstico tiene sólo la información con la que se contó al momento de realizar el análisis y es posible que la entidad federativa pueda tener más información que enriquezca el ejercicio.
- Por ejemplo, durante la edición de este documento, se detectó que en Puebla se disolvió el Instituto de Medición y Evaluación de la Marginación y Pobreza,²⁰ y el Congreso de Veracruz aprobó una LDS.²¹
- La información recabada en la etapa 1 cumplió con los siguientes criterios: debía ser pública y oficial, puesto que la fuente de la recolección de información fueron las páginas de Internet de las entidades federativas.
- Si bien el CONEVAL recibió, en la etapa 2, los documentos probatorios enviados por las entidades federativas con carácter de oficial, no siempre pudo verificar si eran públicos, ya que en algunas ocasiones el documento probatorio no estaba vinculado a una publicación en medios impresos o electrónicos; sin embargo, se consideró como público debido a que se solicitó explícitamente a la entidad federativa que no fuera información protegida y, por tanto, que pudiera estar a disposición de la ciudadanía si lo solicitaba.

De acuerdo con lo anterior, este diagnóstico permite conocer de manera indirecta los esfuerzos realizados por las entidades federativas en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo cual se refleja tanto en la difusión de la información en sus páginas de Internet, como en su disposición para dar a conocer información.

En cuanto a la metodología usada para dar cuenta del avance de las entidades federativas en materia de evaluación y monitoreo

- La medición refleja el avance de las entidades federativas en materia de monitoreo y evaluación, muestra y reconoce las buenas prácticas en las entidades federativas tanto a nivel normativo como en la práctica. Es por ello, que este análisis no se considera un juicio negativo para las entidades federativas para las cuales se recabó menor cantidad de información.

20 Congreso del Estado de Puebla. Comunicado 407 del 25 de enero de 2012. <http://www.congresopuebla.gob.mx/>

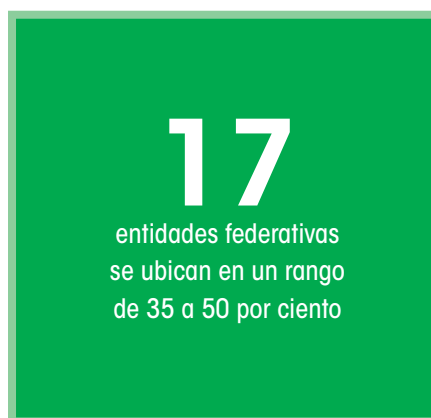
21 Congreso del Estado de Veracruz. Ley de Desarrollo Social y Humano <http://www.legisver.gob.mx/>

3. RESULTADOS A NIVEL NACIONAL 2011

Los resultados obtenidos muestran un avance heterogéneo en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, si bien algunas han realizado esfuerzos considerables, en otras aún queda trabajo por hacer.

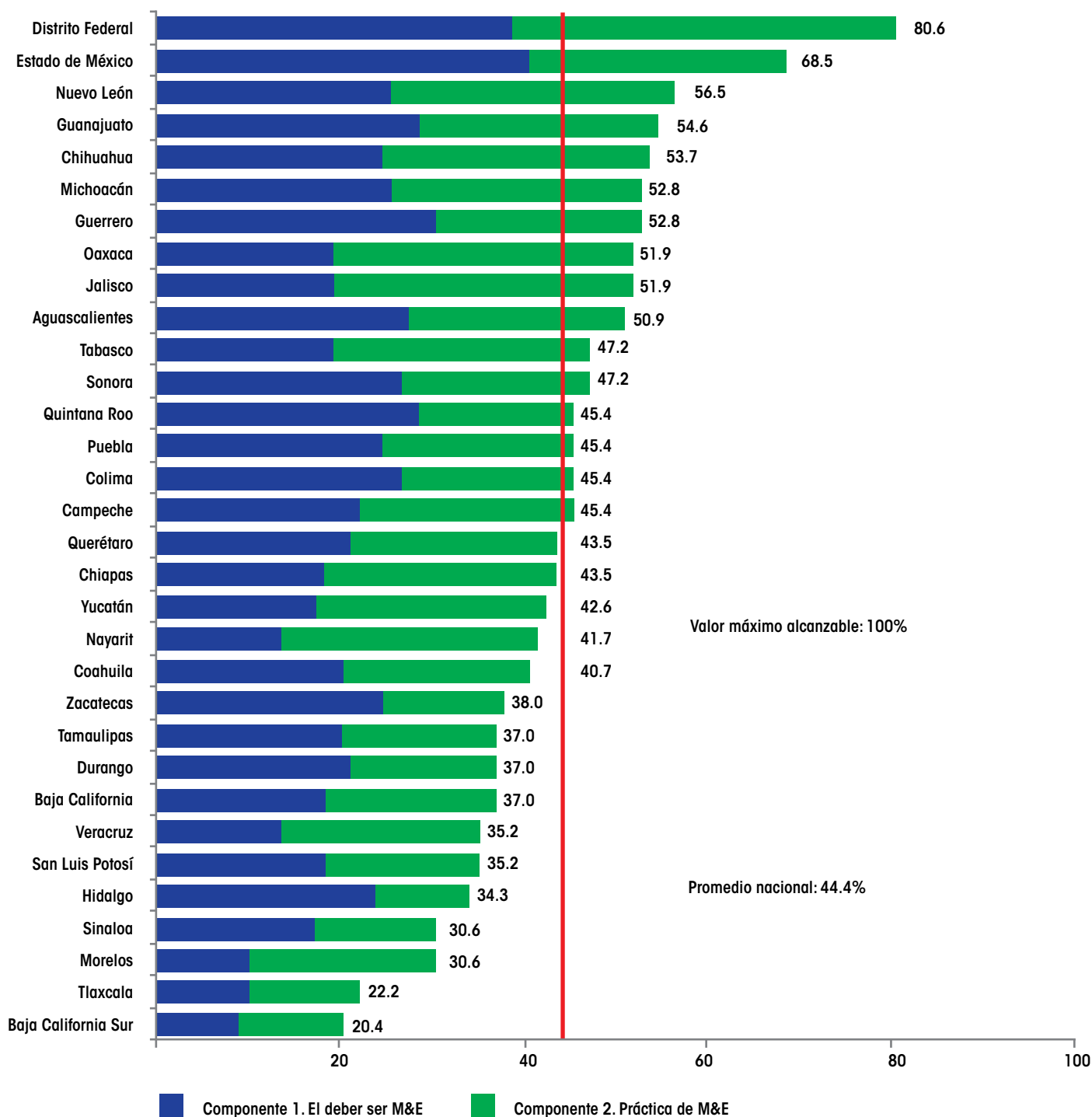
El valor promedio nacional fue de 44.4 por ciento, en donde 10 entidades federativas tuvieron un porcentaje mayor al 50 por ciento. Las entidades federativas con mayor avance fueron Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León, y las de menor avance fueron Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa.

Numeralia 2011



3.1 Análisis entre entidades federativas

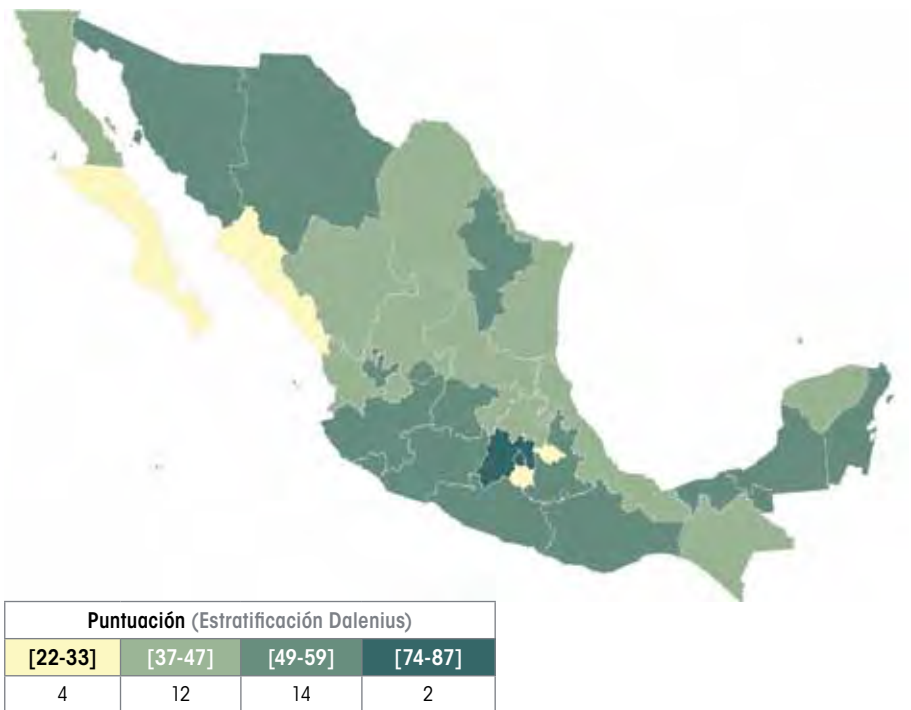
Figura 4. Avance en monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2011 (porcentaje)



*Durante la edición de este documento el estado de Puebla disolvió el Instituto de Medición y Evaluación de la Marginación y Pobreza y el Congreso de Veracruz aprobó la LDS.

Fuente: CONEVAL, 2011

Figura 5. Distribución de entidades federativas según avance en monitoreo y evaluación, 2011 (Estratificación Dalenius & Hodges con base en valor obtenido)²²



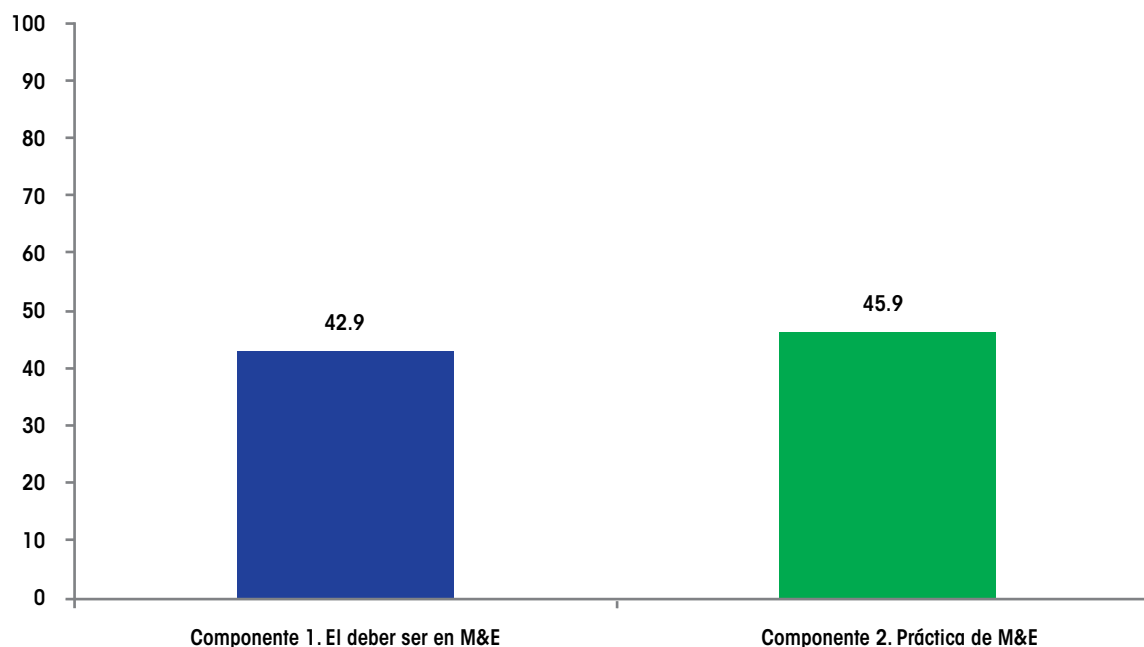
Fuente: CONEVAL, 2011.

De acuerdo con la figura 5, el grupo con el mayor puntaje asignado incluye únicamente al Distrito Federal y al Estado de México. Por el contrario, el grupo con menor puntuación contiene a los estados de Baja California, Morelos, Sinaloa y Tlaxcala. El 80 por ciento restante de las entidades federativas se distribuyen en los estratos medios.

3.2 Análisis entre componentes

En este apartado se presenta el avance promedio nacional alcanzado en cada componente respecto al valor total que era posible alcanzar en cada uno. Esto se observa en la siguiente figura:

22 La metodología de Dalenius & Hodges permite formar estratos de tal manera que las unidades dentro de cada uno sean lo más homogéneas posibles, es decir, de menor varianza, y entre los estratos lo más distintas posibles o de mayor varianza. Cf. Dalenius & Hodges, 1959.

Figura 6. Porcentaje de avance promedio nacional de las entidades por componente, 2011

Fuente: CONEVAL, 2011

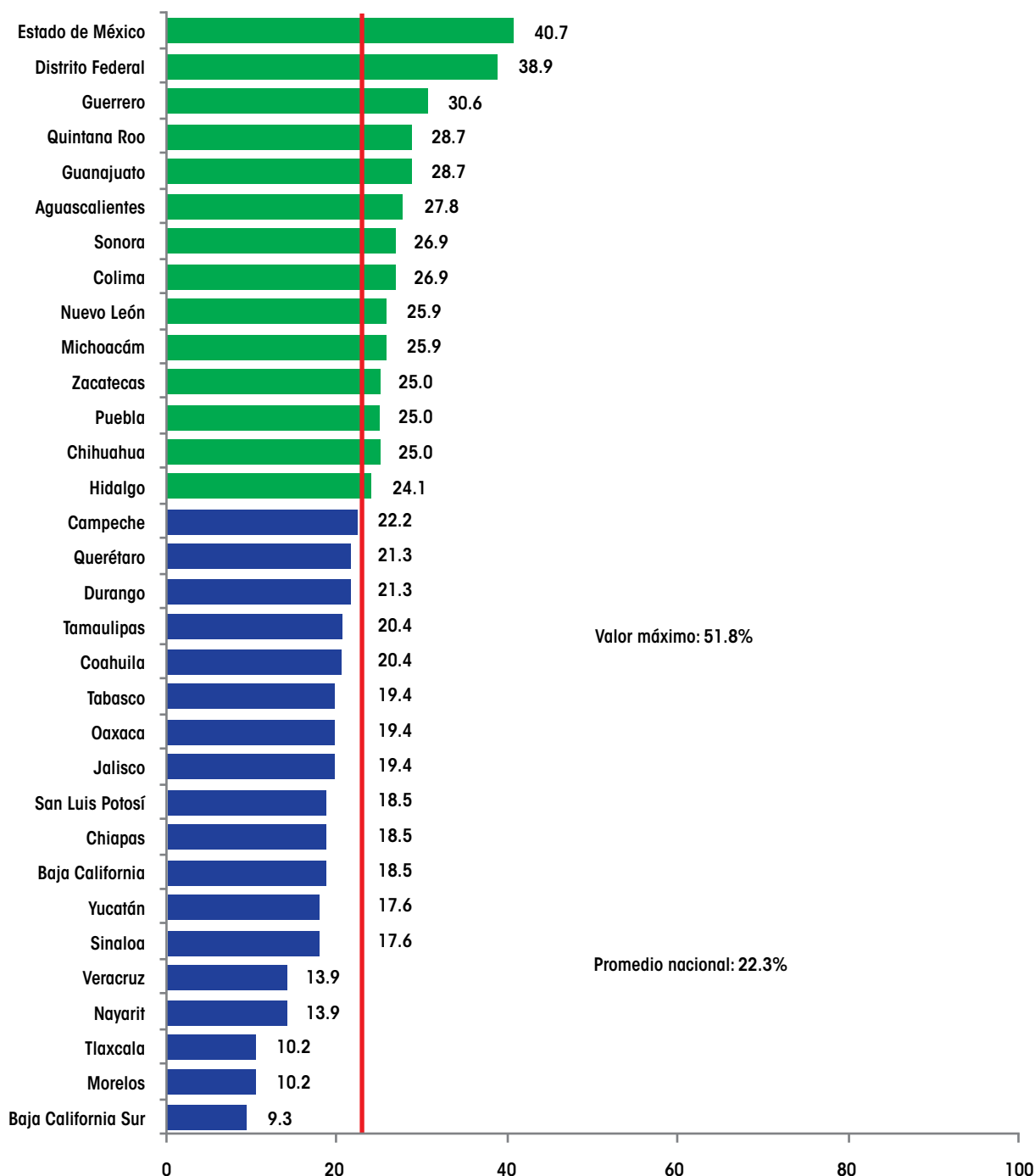
- En el componente 1, las entidades federativas tuvieron un avance promedio a nivel nacional de 22.3 por ciento del 51.8 alcanzable, lo que representa el 42.9 por ciento del total del componente.
- El componente 2, las entidades federativas tuvieron un avance promedio a nivel nacional de 22.1 por ciento del 48.1 alcanzable, lo que representa el 45.9 por ciento del total del componente.

Al respecto a este análisis, se debe tener en cuenta que el porcentaje promedio obtenido depende del número de variables que hay dentro de cada componente.

3.2.1 Resultados del Componente 1: El deber ser en M&E

En este componente se identifica la normativa existente para los elementos considerados en el diagnóstico para las acciones en materia de monitoreo y evaluación, para los elementos que facilitan su implementación y para el área con atribuciones para su realización.

Figura 7. Componente 1. El deber ser en M&E según entidad federativa 2011, (porcentaje)



Fuente: CONEVAL, 2011

El promedio nacional de este componente fue de 22.3 por ciento de un máximo de 51.8. El Estado de México presentó el porcentaje más alto con 40.7 por ciento, aunque aún presenta retos en relación con normar la publicación de las evaluaciones. En contraste, la entidad federativa con el menor porcentaje fue Baja California Sur con 9.3 por ciento, debido, entre otros aspectos, a que no se detectó normativa

sobre los criterios para la creación de programas nuevos ni información de los criterios/lineamientos para llevar a cabo la evaluación.

Las variables consideradas en este componente en las que se obtuvo información por parte de la mayoría de las entidades federativas fueron las siguientes: difusión de los programas sociales, elaboración de padrones de beneficiarios y establecimiento de un área u organismo responsable de realizar y/o coordinar la evaluación de la política y/o los programas de desarrollo social. Esto debido a que la realización de las dos primeras acciones (difusión de los programas y elaboración de padrones de beneficiarios) está normado en todas las entidades federativas con distintas especificaciones. Asimismo, en todas las entidades federativas se otorgan atribuciones en la materia a algún organismo o área.

Otras variables que destacan son las referentes a la normativa en materia de evaluación y monitoreo, sólo en Tlaxcala no se detectó información al respecto. De igual forma, con respecto a la de LDS o equivalente sólo en Morelos, Oaxaca y Tlaxcala no se encontró dicho ordenamiento.

Las variables para las cuales se detectó menos información fueron las relacionadas con el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, puesto que únicamente en Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Querétaro la normativa contempla algún aspecto relacionado con el tema. Lo anterior representa un reto para las entidades federativas en términos de gestión pública debido a que el uso de los resultados de las evaluaciones es lo que permite que sean un instrumento para mejorar las intervenciones públicas.

La variable para la que existe poca normativa en las entidades federativas es la relacionada con los criterios para la creación de programas nuevos, únicamente se encontró información para Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas.

En la figura 8 se presentan los resultados para las variables que integran el componente 1:

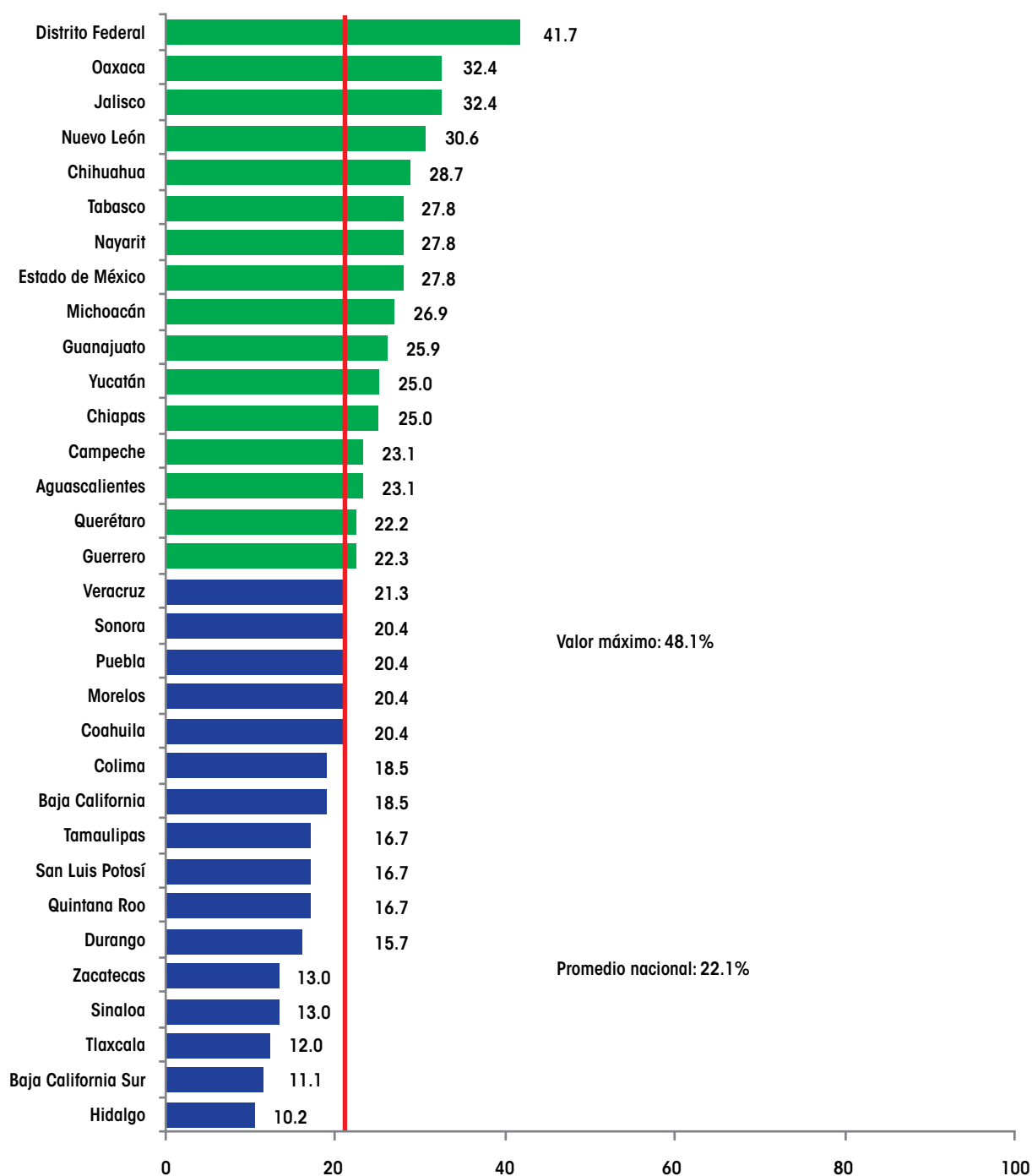
Figura 8. Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación según entidad federativa, 2011

Entidad Federativa	Var 1	Var 2	Var 3	Var 4	Var 5	Var 6	Var 7	Var 8	Var 9	Var 10	Var 11	Var 12	Var 13	Var 14
Aguascalientes	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Baja California	•		•	•	•	•	•			•	•	•	•	•
Baja California Sur	•		•		•	•					•	•		
Campeche	•		•	•	•	•	•			•	•	•	•	•
Chiapas	•		•		•	•	•		•		•	•	•	•
Chihuahua	•		•	•	•	•	•	•		•		•	•	•
Coahuila	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Colima	•		•	•	•	•	•			•	•	•	•	•
Distrito Federal	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Durango	•		•		•	•	•			•	•	•	•	•
Guanajuato	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Guerrero	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Hidalgo	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Jalisco	•		•	•	•	•	•	•				•	•	•
Estado de México	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Michoacán	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Morelos			•	•	•	•	•					•	•	•
Nayarit	•		•	•	•	•	•				•	•	•	•
Nuevo León	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Oaxaca			•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•
Puebla	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Querétaro	•		•		•	•	•		•	•	•	•	•	•
Quintana Roo	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
San Luis Potosí	•		•		•	•	•	•		•	•	•	•	•
Sinaloa	•		•		•	•	•			•	•	•	•	•
Sonora	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Tabasco	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Tamaulipas	•	•	•	•	•	•	•					•	•	•
Tlaxcala			•	•	•							•	•	•
Veracruz	•		•	•	•	•					•	•	•	•
Yucatán	•		•	•	•	•	•			•	•	•		•
Zacatecas	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Total	29	8	32	26	32	31	29	20	6	24	27	32	30	31
Var 1	Ley de Desarrollo Social							Var 8	Publicación de las Evaluaciones					
Var 2	Criterios para la Creación de Programas							Var 9	Seguimiento a Resultados de las Evaluaciones					
Var 3	Padrón de Beneficiarios							Var 10	Indicadores de Resultados					
Var 4	Reglas de Operación							Var 11	Indicadores de Gestión					
Var 5	Difusión de Programas							Var 12	Área Designada para Evaluar					
Var 6	Normativa en M&E							Var 13	Elementos del Área Designada para Evaluar					
Var 7	Criterios/Lineamientos para la Evaluación							Var 14	Atribuciones del Área Designada para Evaluar					

3.2.3 Resultados del Componente 2: Práctica de M&E

En este componente se identifican los ejercicios de monitoreo y evaluación realizados por las entidades federativas, así como la existencia de los elementos que facilitan su implementación.

Figura 9. Componente 2. Prácticas de M&E según entidad federativa 2011, (porcentaje)



* Durante la edición de este documento el estado de Puebla disolvió el Instituto de Medición y Evaluación de la Marginación y Pobreza y el Congreso de Veracruz aprobó la LDS.

El promedio nacional obtenido en este componente fue de 22.1 por ciento de un 48.1 alcanzable. El Distrito Federal tuvo mayor avance con 41.7 por ciento. La entidad federativa con menor porcentaje fue Hidalgo con 10.2 por ciento, puesto que, entre otros aspectos, no se encontró información acerca de si ha realizado evaluaciones a sus programas.

De las variables consideradas en este componente para las que se detectó más información se encuentran las que se refieren a la difusión de la información de los programas sociales y a la información acerca del presupuesto asignado a dichos programas, dado que todas las entidades federativas difunden información de estos elementos.

De las 32 entidades federativas, sólo en los casos del Distrito Federal, el Estado de México y Puebla se encuentran en funcionamiento organismos independientes ajenos a la ejecución de los programas. De éstos, el que más tiempo lleva operando es el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, cuyo decreto de creación es de 2007.

Contar con un organismo especializado y externo a las dependencias y a las entidades de la administración pública estatal facilita la función de la evaluación y genera mayor credibilidad en sus resultados porque genera certeza de que los estudios se realizan de manera imparcial y objetiva.

Una de las variables, dentro de este componente, para las cuales se detectó menos información fue la relacionada con la planeación de las evaluaciones, ya que sólo el Distrito Federal cuenta con este elemento. A ésta le siguen las que se refieren al seguimiento de los resultados de las evaluaciones y la elaboración de estudios diagnósticos y/o investigaciones.

En la Figura 10 se presentan los resultados para las variables que integran el componente 2:

Figura 10. Resultados del componente 2. Práctica de M&E según entidad federativa, 2011

Entidad Federativa	Var 15	Var 16	Var 17	Var 18	Var 19	Var 20	Var 21	Var 22	Var 23	Var 24	Var 25	Var 26	Var 27
Aguascalientes	•	•	•	•	•					•	•	•	•
Baja California	•	•		•	•					•	•	•	•
Baja California Sur	•			•	•							•	•
Campeche	•	•	•	•	•					•	•	•	•
Chiapas	•	•		•	•		•			•	•	•	•
Chihuahua	•	•	•	•	•		•			•	•	•	•
Coahuila	•		•	•	•					•	•	•	•
Colima	•	•	•	•	•					•	•	•	•
Distrito Federal	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Durango	•		•	•	•					•	•	•	•
Guanajuato	•	•	•	•	•				•	•	•	•	•
Guerrero	•	•	•	•	•		•	•		•	•	•	•
Hidalgo	•		•	•	•								
Jalisco	•	•	•	•	•		•	•		•	•	•	•
Estado de México	•	•	•	•	•				•	•	•	•	•
Michoacán	•	•	•	•	•		•			•	•	•	•
Morelos	•	•		•	•					•	•	•	•
Nayarit	•	•		•	•		•			•	•	•	•
Nuevo León	•	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•
Oaxaca	•	•	•	•	•		•			•	•	•	•
Puebla	•	•	•	•	•		•					•	•
Querétaro	•	•	•	•	•					•	•	•	•
Quintana Roo	•	•		•	•					•	•	•	•
San Luis Potosí	•	•		•	•					•	•	•	•
Sinaloa	•		•	•	•							•	•
Sonora	•	•	•	•						•	•	•	•
Tabasco	•	•	•	•	•		•			•	•	•	•
Tamaulipas	•			•	•				•	•	•	•	•
Tlaxcala	•	•		•	•							•	•
Veracruz	•	•	•	•	•		•			•	•	•	•
Yucatán	•	•	•	•	•					•	•	•	•
Zacatecas	•		•	•	•							•	•
Total	32	25	23	32	31	1	12	3	5	26	26	31	31
Var 15	Presupuesto de Programas					Var 22		Seguimiento a los Resultados de las Evaluaciones					
Var 16	Padrón de Beneficiarios					Var 23		Diagnósticos, Estudios, etcétera.					
Var 17	Reglas de Operación					Var 24		Indicadores de Resultados					
Var 18	Difusión de Programas					Var 25		Características de los Indicadores de Resultados					
Var 19	Área Existente Encargada de la Evaluación					Var 26		Indicadores de Gestión					
Var 20	Planeación de las Evaluaciones					Var 27		Características de los Indicadores de Gestión					
Var 21	Evaluaciones Realizadas												

3.3 Análisis por elementos

En este apartado se presenta el avance de las entidades federativas por cada uno de los elementos considerados en el diagnóstico, tanto en materia normativa como en la práctica, con base en la información identificada durante las etapas 1 y 2 de recolección de datos.

De acuerdo con esto, se presentan las variables que corresponden a cada elemento y la gráfica que representa la información, la cual tiene una escala de 0 a 4, según el nivel de cumplimiento de la entidad federativa.

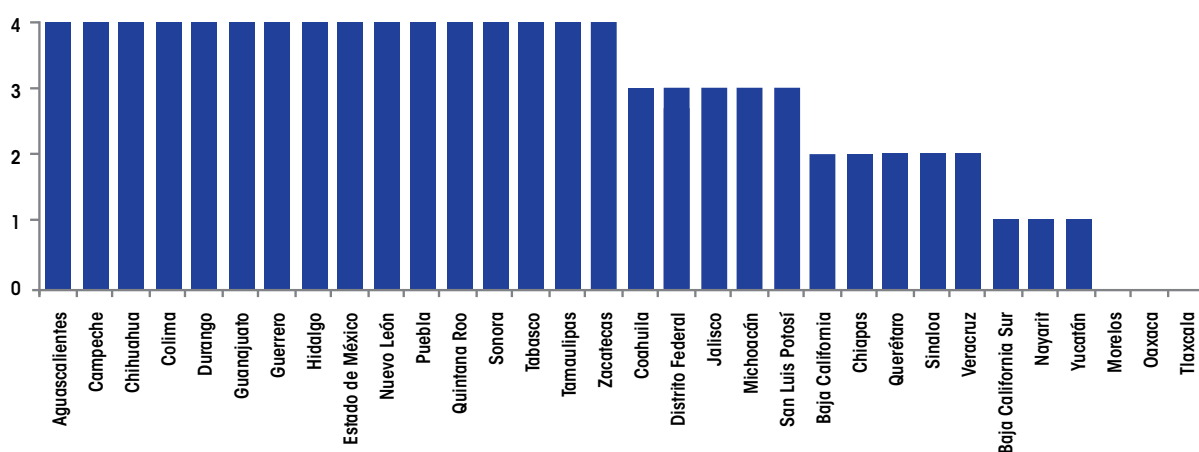
La importancia de este tipo de análisis es identificar aquellas entidades que implementaron los elementos del monitoreo y la evaluación aun cuando no estén obligados normativamente a hacerlo. Asimismo, permite identificar las áreas de oportunidad en cada elemento para aquellas entidades cuya normativa establece este tipo de ejercicios y aún no se ha avanzado en ellos.

El ordenamiento de las entidades federativas en las gráficas se presenta de acuerdo con el valor obtenido por éstas en cada variable, que puede ser de 0 a 4, y en orden alfabético. El ordenamiento del apartado "Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable" se presenta con base en la información identificada para la variable, por tanto, aun cuando dos entidades puedan tener el mismo valor en la gráfica, por ejemplo 4, es posible que se mencione que una tiene mayor avance debido a que cumple con un mayor número de criterios.

3.3.1. Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente

Variables:

Componente 1. La entidad federativa cuenta con una LDS o equivalente.



Fuente: CONEVAL, 2011

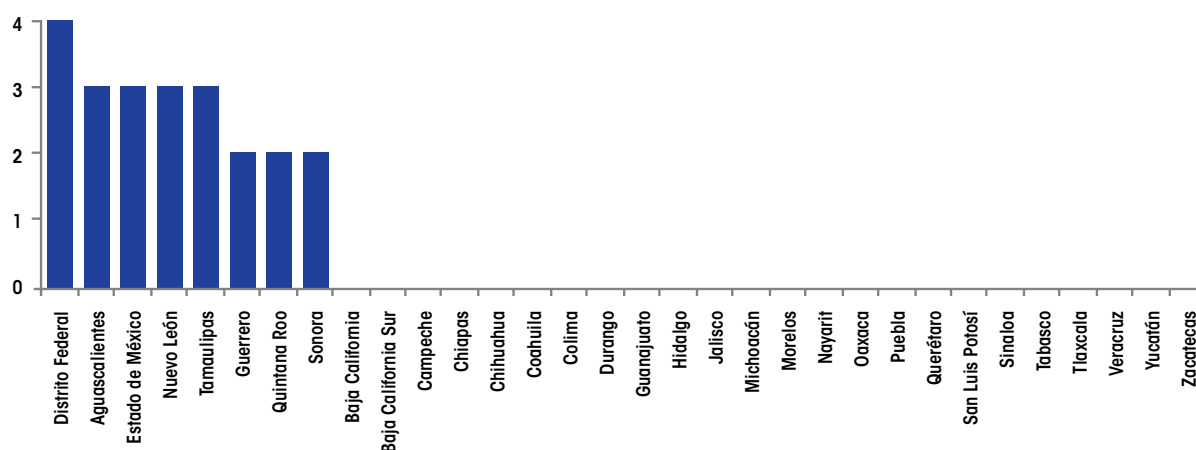
Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- Las entidades federativas con mayor avance en cuanto a la LDS fueron Aguascalientes, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo y Tamaulipas, seguidas de Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sonora, Tabasco y Zacatecas.

3.3.2. Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos)

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece criterios para la creación de programas de desarrollo social estatales (programas nuevos).



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

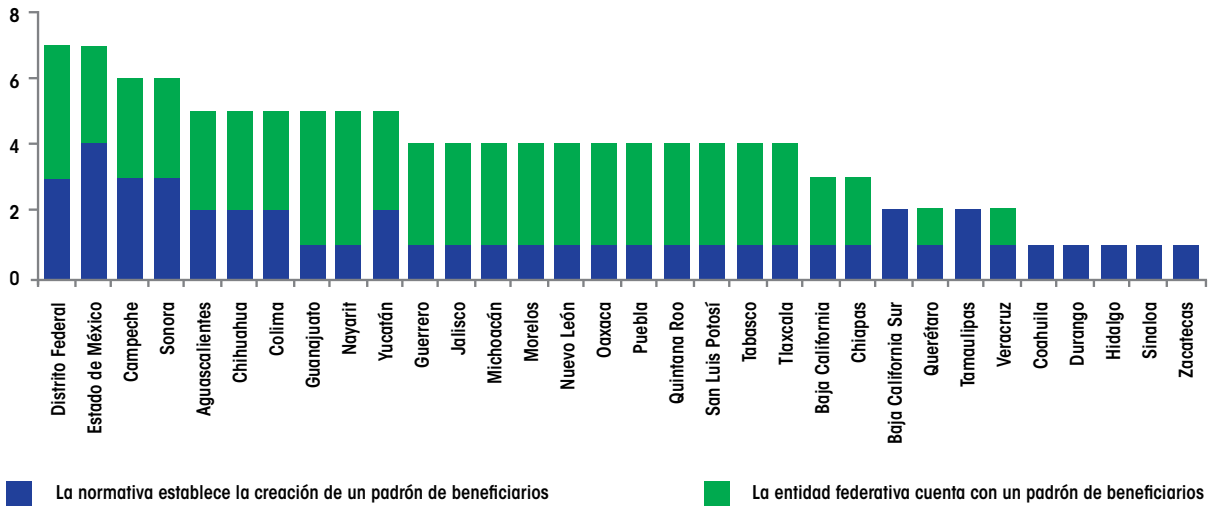
- Ocho entidades federativas contaban con normativa que establece criterios para la creación de programas de desarrollo social. El Distrito Federal mostró el mayor avance, seguido de Tamaulipas, Aguascalientes, Estado de México y Nuevo León.

3.3.3 Creación de un padrón de beneficiarios

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece la creación de un padrón único de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social.

Componente 2. La entidad federativa tiene un padrón de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

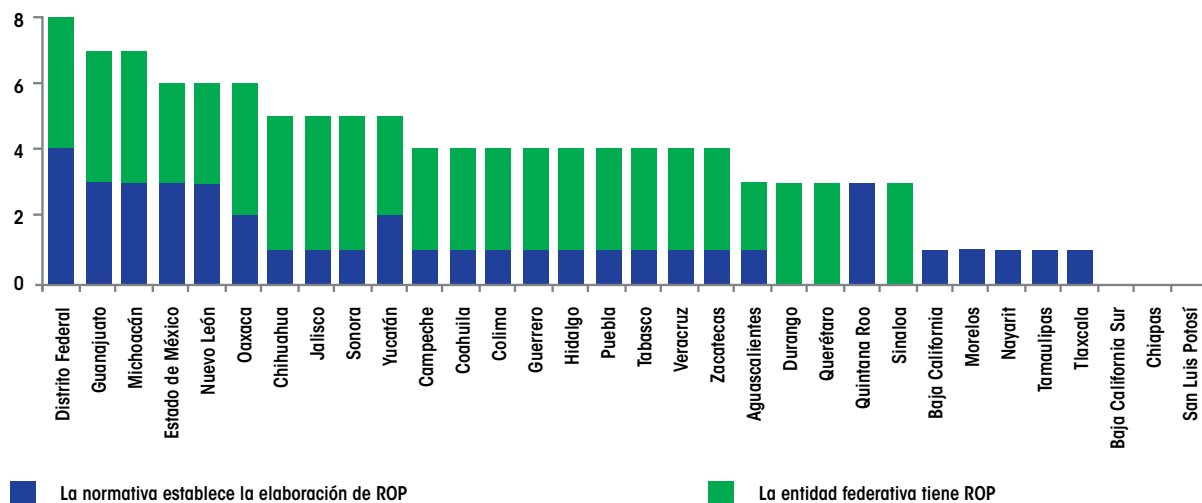
- En materia normativa, la entidad federativa con mayor avance en la creación de un padrón de beneficiarios fue el Estado de México, seguido de Campeche y posteriormente del Distrito Federal y de Sonora.
- En la práctica, las entidades federativas con mayor avance en este rubro fueron Guanajuato seguido del Distrito Federal y Nayarit.
- En conjunto, las que tuvieron un mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fueron Campeche, Distrito Federal y el Estado de México, seguidos de Guanajuato y Sonora y, posteriormente, Aguascalientes y Yucatán.

3.3.4. Elaboración de Reglas de Operación o equivalente

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece la elaboración de ROP, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social.

Componente 2. La entidad federativa tiene ROP, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

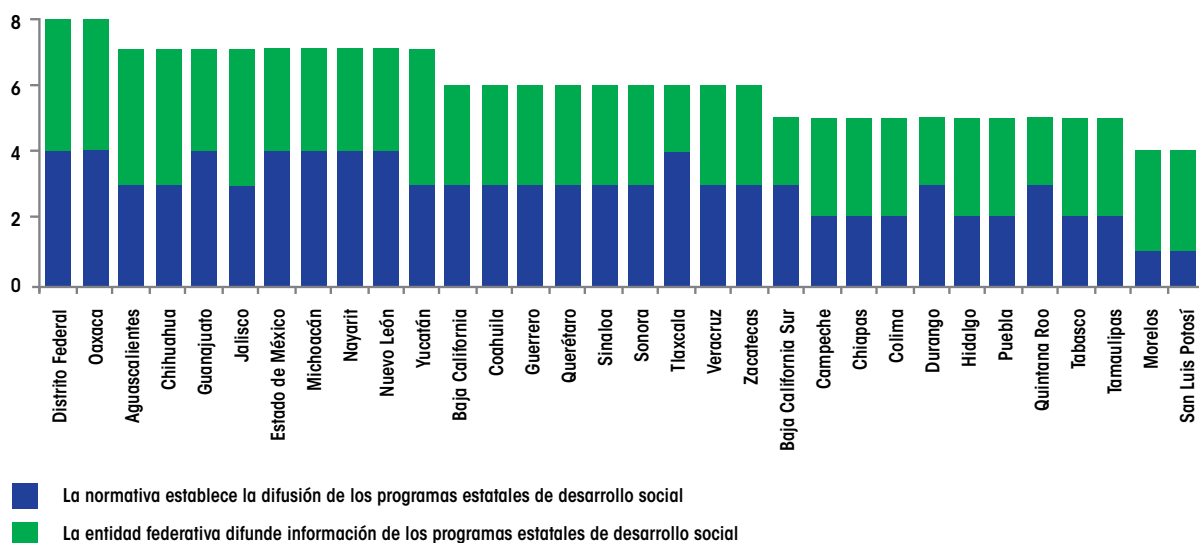
- En materia normativa, la entidad federativa con mayor avance en cuanto a elaboración de ROP fue el Distrito Federal, seguido del Estado de México y Nuevo León, y posteriormente Guanajuato, Michoacán y Quintana Roo.
- En la práctica, las que tuvieron mayor avance en este sentido fueron Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Sonora.
- En conjunto, el Distrito Federal tuvo un mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica, seguido de Guanajuato, Estado de México, Michoacán y Nuevo León.

3.3.5. Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece difundir los programas estatales de desarrollo social.

Componente 2. La entidad federativa difunde información de los programas estatales de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

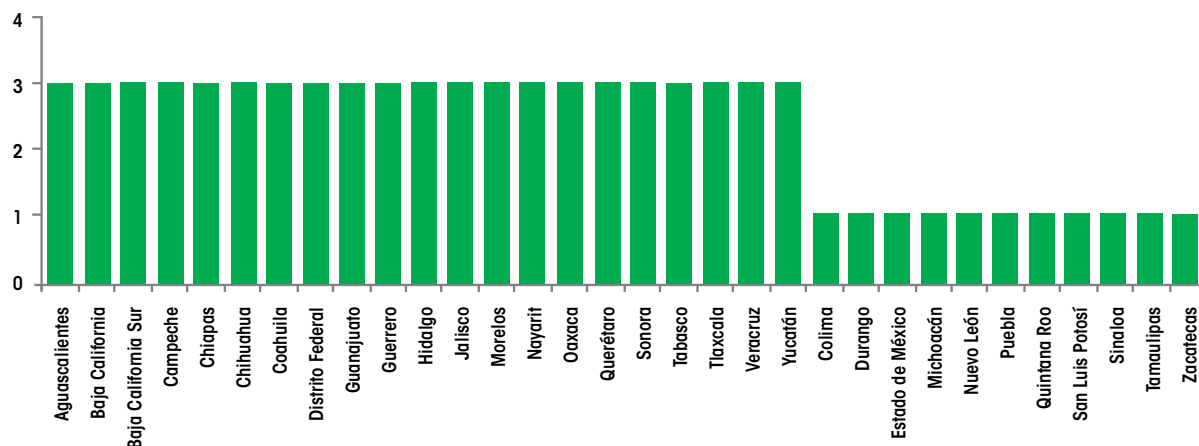
Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- En materia normativa, las entidades federativas con mayor avance en la difusión de información de los programas estatales de desarrollo social fueron el Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México y Oaxaca.
- En la práctica, las que presentaron mayor avance en esta acción fueron Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca y Yucatán.
- En conjunto, las que tuvieron mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fueron el Distrito Federal y Oaxaca, seguidos de Guanajuato y posteriormente Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Estado de México y Nuevo León.

3.3.6. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social

Variables:

Componente 2. La entidad federativa cuenta con información del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social estatales (desagregado por programa) para 2010 y 2011.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

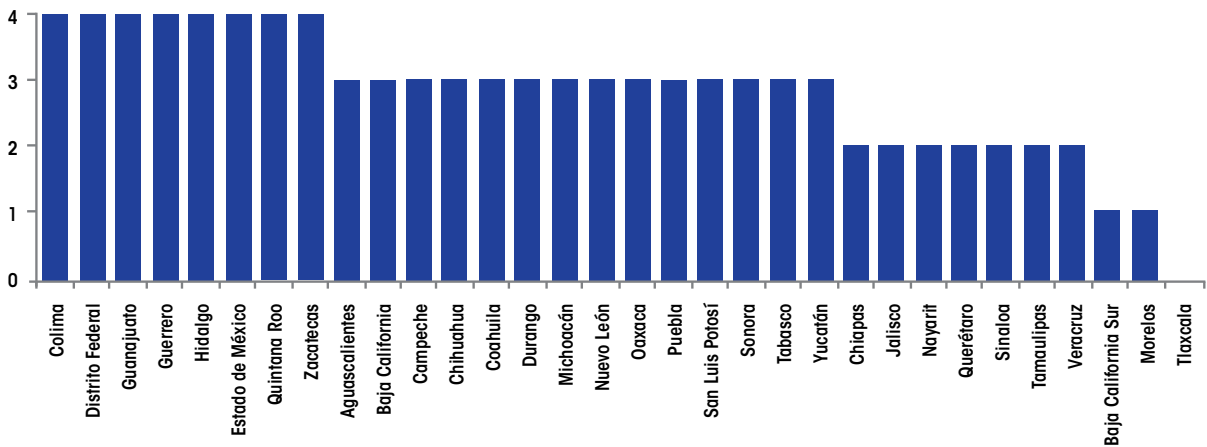
- Las entidades federativas con mayor avance en la información del presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social fueron Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

3.3.7 Elementos de monitoreo y evaluación

3.3.7.1 Normativa en monitoreo y evaluación

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece la evaluación y el monitoreo de la política y de los programas estatales de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

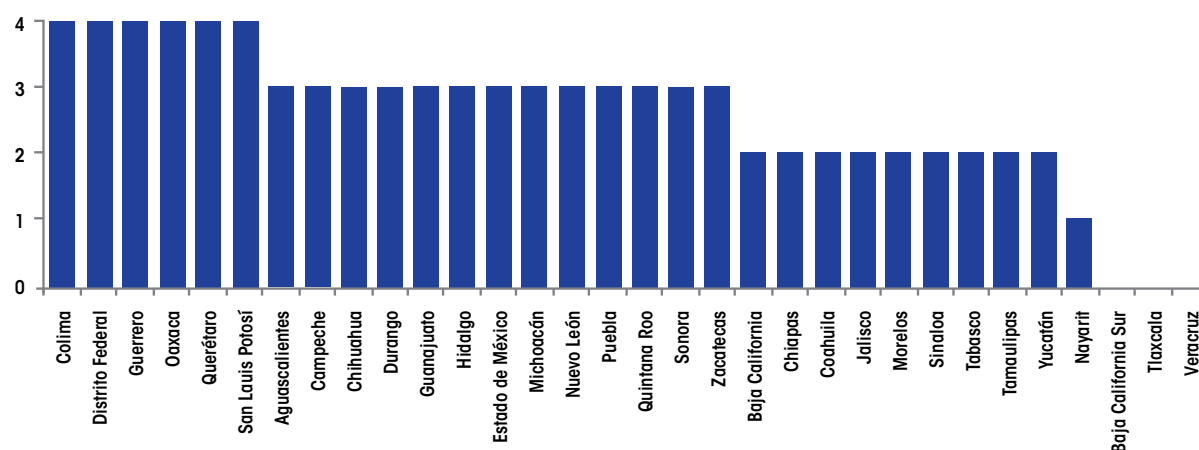
Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- La entidad federativa con mayor avance en materia normativa en evaluación y el monitoreo de la política y de los programas estatales de desarrollo social fue Guerrero seguido de Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas.

3.3.7.2 Criterios/lineamientos para la evaluación

Variables:

Componente 1. La normativa estatal especifica criterios/lineamientos para realizar la evaluación de la política y/o los programas estatales de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

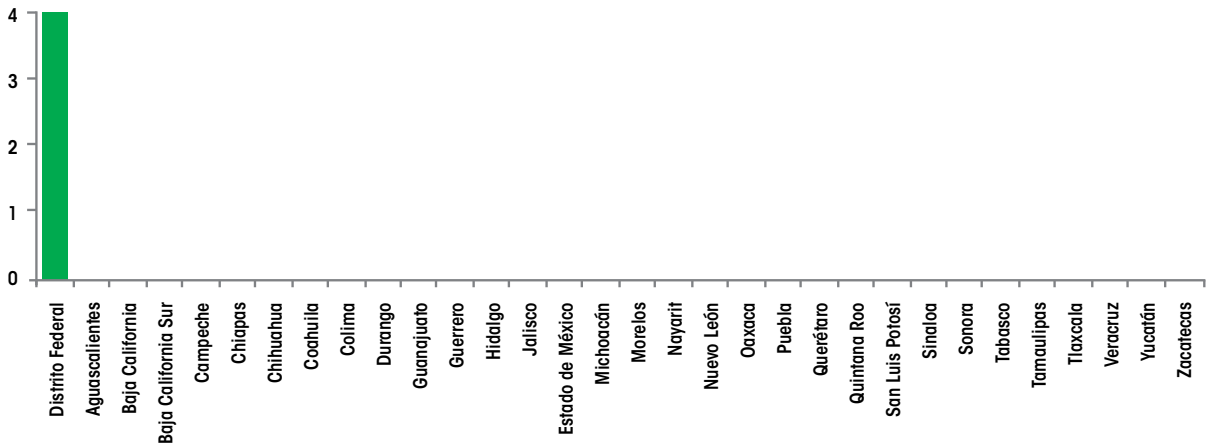
Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- Las entidades federativas con mayor avance en cuanto los criterios/lineamientos para realizar la evaluación fueron el Distrito Federal y Guerrero, seguidos de Colima, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí.

3.3.7.3 Planeación de evaluaciones

Variables:

Componente 2. La entidad federativa cuenta con una planeación de las evaluaciones a realizar.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

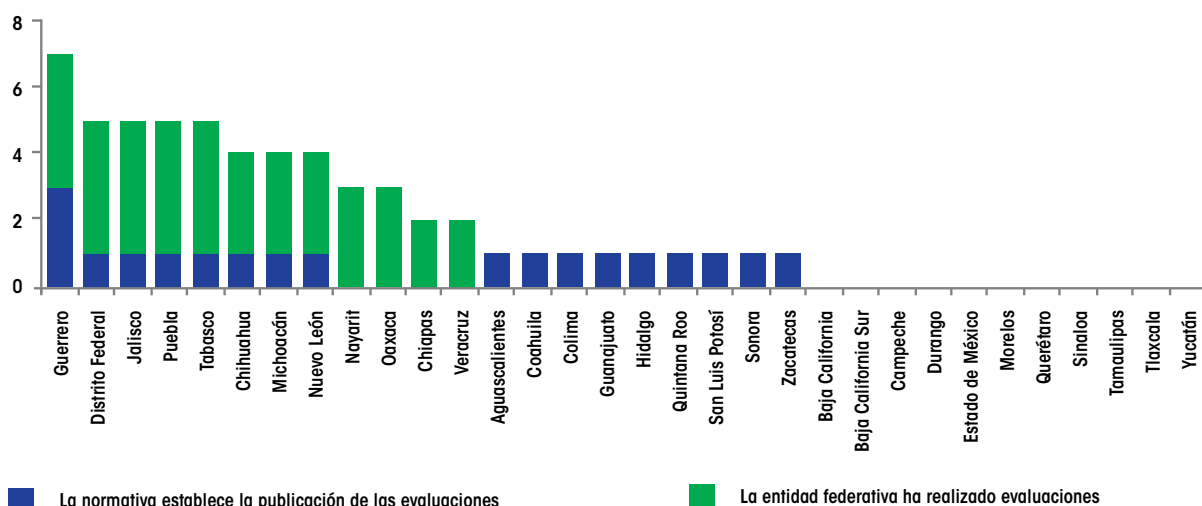
- Únicamente para el Distrito Federal se detectaron avances en cuanto a contar con una planeación de las evaluaciones de la política y/o los programas estatales de desarrollo social.

3.3.7.4 Publicación de evaluaciones realizadas

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece la publicación de las evaluaciones realizadas.

Componente 2. La entidad federativa ha realizado evaluaciones a políticas y/o programas de desarrollo social estatales.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

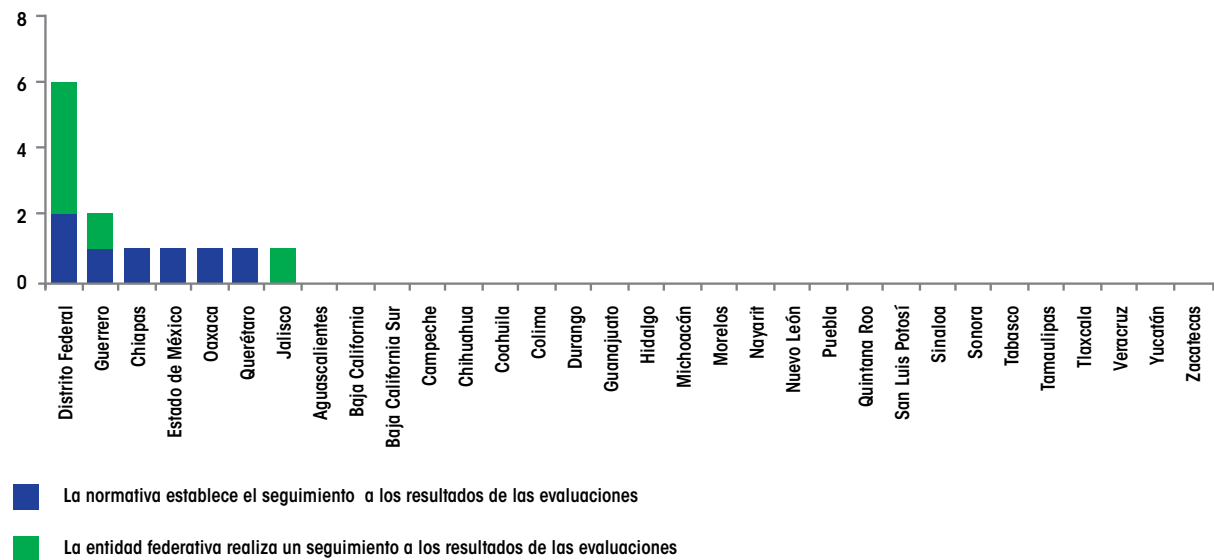
- En materia normativa, la entidad federativa con mayor avance en la publicación de las evaluaciones fue Guerrero seguido del Distrito Federal.
- En la práctica, las que presentaron mayor avance en la realización de evaluaciones fueron el Distrito Federal, Jalisco, Puebla y Tabasco, seguidas de Guerrero.
- En conjunto, la que tuvieron mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fueron Guerrero seguido del Distrito Federal y posteriormente de Jalisco, Puebla y Tabasco.

3.3.7.5 Seguimiento a los resultados de las evaluaciones

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece que se deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

Componente 2. La entidad federativa ha realizado un seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas.



Fuente: CONEVAL, 2011

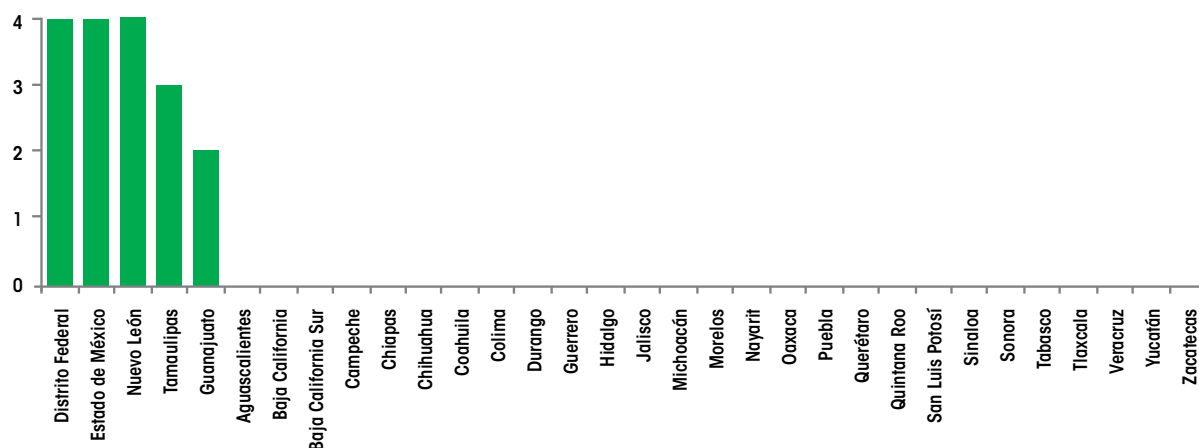
Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- En materia normativa, la entidad federativa con mayor avance en el seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas fue el Distrito Federal, seguido de Chiapas, Guerrero, Estado de México, y Oaxaca.
- En la práctica, la que presentó mayor avance en este rubro fue el Distrito Federal, seguido de Guerrero y Jalisco.
- En conjunto, la que tuvo mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fue el Distrito Federal.

3.3.7.6 Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social

Variables:

Componente 2. La entidad federativa ha realizado estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- Las entidades federativas con mayor avance en la realización de diagnósticos y otros instrumentos fueron el Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León, seguidos de Tamaulipas y posteriormente Guanajuato.

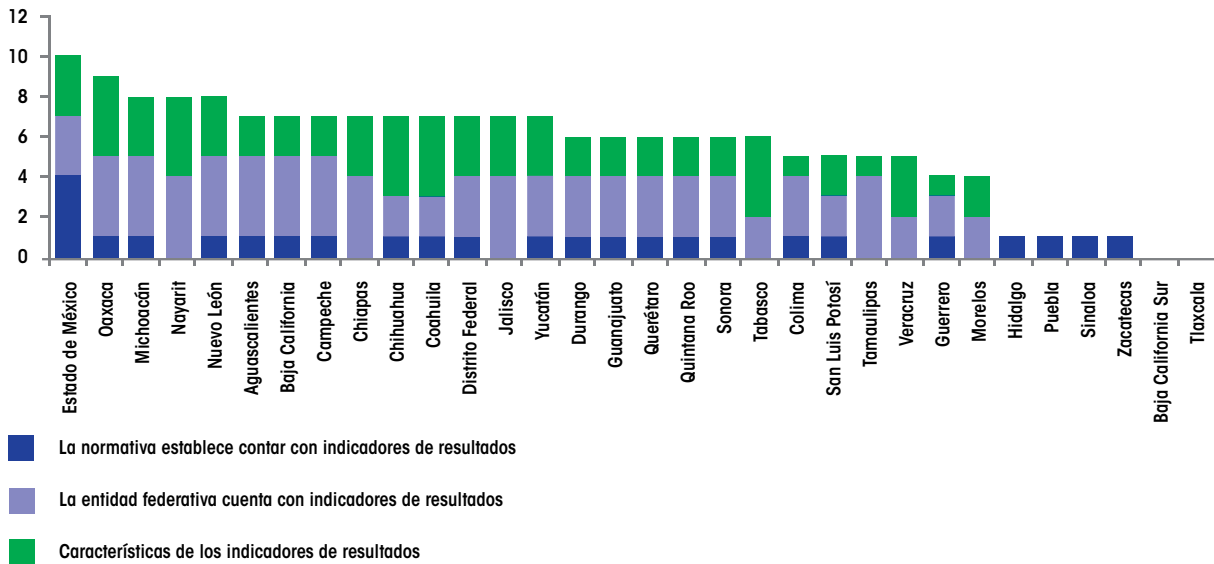
3.3.7.7 Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece contar con indicadores de resultados para la política y/o los programas de desarrollo social.

Componente 2. La entidad federativa cuenta o da seguimiento a indicadores de resultados para la política y/o los programas estatales de desarrollo social.

Componente 2. Elementos de los indicadores de resultados.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- En materia normativa, la entidad federativa con mayor avance en indicadores de resultados fue el Estado de México.
- En la práctica, las que presentaron mayor avance en este tema fueron Nayarit y Oaxaca, seguidos de Chiapas, Coahuila, Jalisco y Michoacán.
- En conjunto, la que tuvo mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fue el Estado de México, seguido de Oaxaca y posteriormente Nayarit, Coahuila y Michoacán.

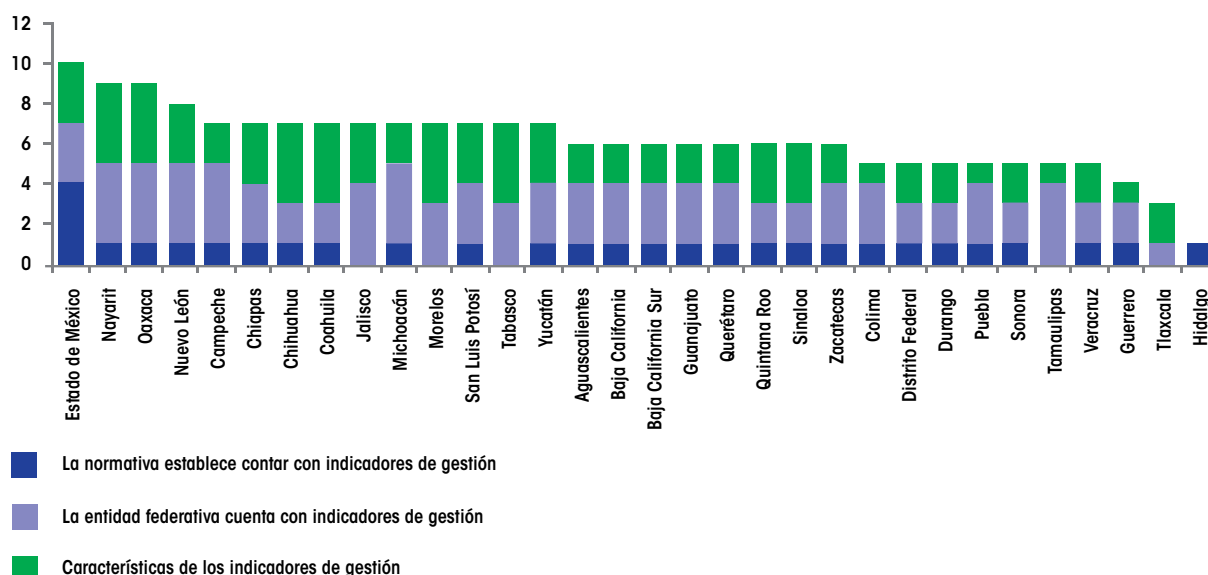
3.3.7.8 Indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social

Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece contar con indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social.

Componente 2. La entidad federativa cuenta o da seguimiento a indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social.

Componente 2. Elementos de los indicadores de gestión.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- En materia normativa, la entidad federativa con mayor avance en indicadores de gestión fue el Estado de México.
- En la práctica, la que presentó mayor avance en este rubro fueron Morelos, Nayarit y Oaxaca, seguidas de Coahuila, Jalisco y Tabasco.
- En conjunto, la que tuvo mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fue el Estado de México, seguido de Nayarit y Oaxaca, y posteriormente Morelos y Coahuila.

3.3.8 Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o los programas de desarrollo social en el estado

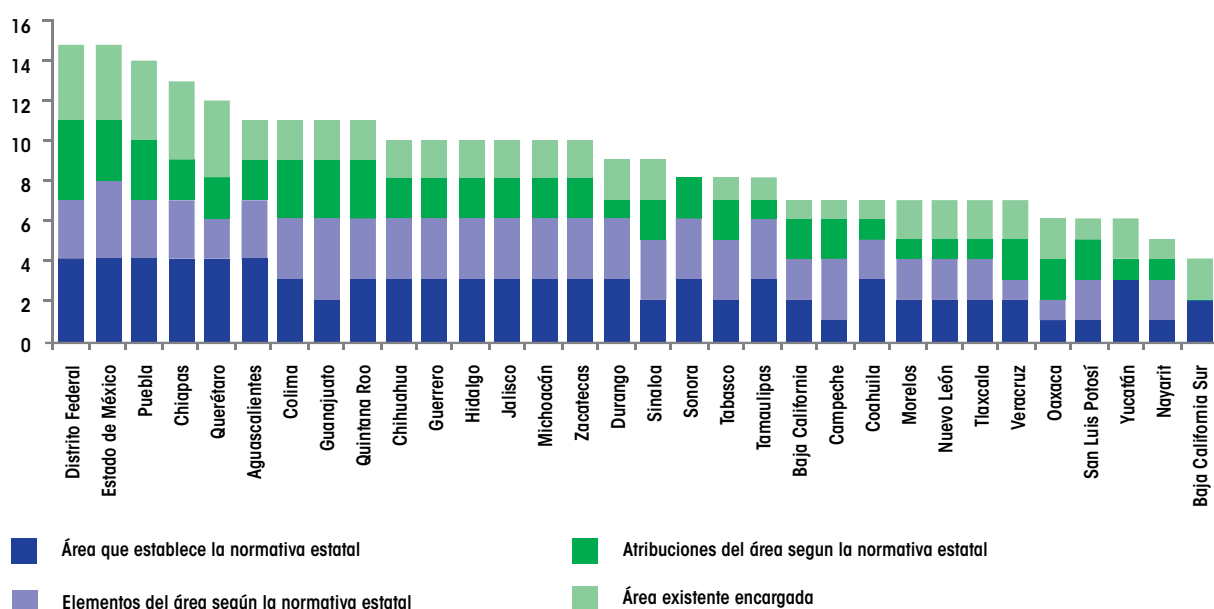
Variables:

Componente 1. La normativa estatal establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación.

Componente 1. La normativa estatal define elementos para el área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social en la entidad federativa.

Componente 1. La normativa estatal especifica atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social.

Componente 2. La entidad federativa cuenta con un área en operación que es responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social.



Fuente: CONEVAL, 2011

Resultados con base en los criterios de cumplimiento de la variable:

- En materia normativa, las entidades federativas con mayor avance en el área responsable de la evaluación fueron Distrito Federal y Estado de México, seguidos de Guanajuato, Puebla y Quintana Roo.
- En la práctica, las que presentaron mayor avance en esta área fueron Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Querétaro.
- En conjunto, las que tuvieron mayor avance considerando tanto la normativa como la práctica fueron el Distrito Federal y el Estado de México, seguidos de Puebla, Chiapas y Guanajuato.

4. CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD

Los resultados muestran que las entidades federativas tienen buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación, las cuales han contribuido a su institucionalización. A continuación se enlistan algunos de los aspectos positivos identificados:

- En todas las entidades federativas se detectó información de los programas sociales y su presupuesto. En este aspecto el Distrito Federal y Oaxaca fueron las entidades con mayor normativa y práctica.
- En todas las entidades federativas la normativa identificó un área encargada de realizar el monitoreo y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social.
- La mayoría de las entidades federativas han incluido en su normativa local la obligación de evaluar las políticas y programas estatales de desarrollo social.
- Para 26 entidades federativas se detectó información de un seguimiento a indicadores de resultados.
- Para 16 entidades federativas se identificó una LDS o equivalente que considera aspectos sobre la identificación de población objetivo, presupuesto, programas de desarrollo social estatales, evaluación de la política social, etcétera.
- Las entidades para las que se identificó normativa para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos) fueron el Distrito Federal, Aguascalientes, Estado de México, Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Quintana Roo y Sonora.
- Las entidades para las que se identificó mayor avance en la creación de un padrón de beneficiarios, tanto en la parte normativa como en la práctica, fueron Distrito Federal, Estado de México, Campeche y Sonora. Asimismo, los estados con mayor avance en la implementación de padrón de beneficiarios fueron Guanajuato, Distrito Federal y Nayarit.
- Las entidades para las que se identificó mayor avance en la elaboración de ROP o equivalente, tanto en la parte normativa como en la práctica, fueron el Distrito Federal, Guanajuato y Michoacán.

Tanto en materia normativa como en la práctica del monitoreo y la evaluación existen áreas de oportunidad:

- La información difundida de los programas estatales de desarrollo social, las ROP y los padrones de beneficiarios no son homogéneos en cuanto a la accesibilidad, contenido, estructura, formato de presentación y nivel de desagregación. Las áreas de oportunidad son las siguientes:

- Elaboración de lineamientos o criterios de aplicación general que establezcan los elementos mínimos de información que deben hacerse públicos acerca de los programas estatales, incluyendo aquellos relacionados con la evaluación y el monitoreo.
- Sistematización de la información de los programas estatales relacionada con su operación (ROP, creación de un padrón único de beneficiarios, etcétera) y con el monitoreo y la evaluación (sistematización de indicadores de gestión y de resultados). Esto permitirá contar con registros administrativos que puedan ser usados como una fuente confiable para el monitoreo y la evaluación, además de contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Las entidades federativas cuentan con normativa y han realizado ejercicios en materia de monitoreo y evaluación. Sin embargo, los ejercicios de evaluación detectados son casos aislados, no se encuentran sistematizados o son anteriores al 2011. Asimismo, en la mayoría de las entidades federativas la normativa en el seguimiento a resultados de las evaluaciones y su implementación es muy escasa y, a excepción del Distrito Federal, no se identificó una planeación en la materia. Las áreas de oportunidad son las siguientes:
 - Especificación de los principales conceptos asociados a la evaluación y monitoreo de manera que pueda tenerse un lenguaje homogéneo dentro de la administración pública estatal.
 - Elaboración de lineamientos, manuales o guías específicas para monitoreo y evaluación de los programas estatales. El contar con estos instrumentos facilita que el monitoreo y la evaluación realizados se vuelvan herramientas sistemáticas para la mejora de las intervenciones públicas. Pueden incluir, entre otros, los siguientes aspectos:
 - Metodología para el diseño y aplicación de indicadores, así como para la valoración de su consistencia y pertinencia;
 - glosarios de términos con las definiciones más relevantes en materia de diseño, operación, evaluación y monitoreo;
 - matrices de indicadores de resultados, sistemas de indicadores, así como evaluaciones de programas en sus principales variantes;
 - criterios para diseñar evaluaciones y utilizar adecuadamente sus resultados, y
 - contenidos mínimos y formatos sugeridos para la difusión de la información en materia de evaluación y monitoreo.
 - Identificación de las áreas con atribuciones de monitoreo y evaluación para establecer un sistema coordinado en el que cada área tenga atribuciones específicas, de manera que se evite la duplicidad de esfuerzos y se optimicen los recursos públicos. Se recomienda revisar las facultades y las atribuciones de las instancias responsables y las disposiciones para dotar de recursos a los sistemas de evaluación y de monitoreo.

- Para la implementación del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas, se requiere mejorar la capacidad institucional y técnica de los servidores públicos estatales.

El área de oportunidad es la siguiente:

- Capacitación en materia de indicadores, tipos de evaluación, diseño de programas, diagnósticos, entre otros temas, a los responsables de la evaluación y el monitoreo a nivel estatal.
- La implementación del monitoreo y la evaluación se ve favorecida con la participación del Poder Legislativo. En términos generales, el diseño de la normativa estatal en materia de desarrollo social tiende a converger hacia el esquema federal; sin embargo, aún hay elementos que pueden ser considerados por las legislaciones locales.

Las áreas de oportunidad son las siguientes:

- Generación de criterios para la creación de programas nuevos que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos en programas que atiendan las problemáticas sociales de la entidad federativa con soluciones efectivas.
- Emisión de normativa que fortalezca la puesta en marcha de los ejercicios de monitoreo y evaluación, por ejemplo, establecer que se debe destinar presupuesto específico para estas acciones.
- Una mayor exigencia por parte del Poder Legislativo al Ejecutivo para que se cumpla la normativa emitida en monitoreo y evaluación, favorece la realización de los ejercicios en la materia.

Contar con elementos normativos, desarrollo y difusión de instrumentos específicos y la capacitación de los servidores públicos en las entidades federativas y municipios, representan un avance para la institucionalización del monitoreo y de la evaluación en beneficio de quienes más lo necesitan.

5. RESULTADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2011

Los resultados obtenidos por cada entidad federativa se sistematizaron en fichas que incluyen la siguiente información:

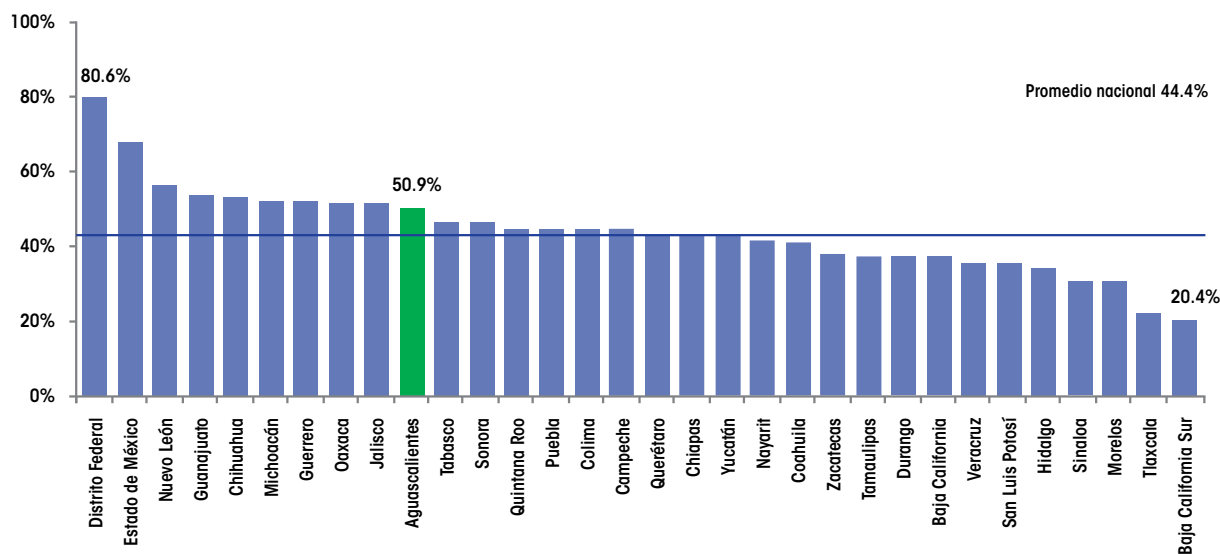
1. Avance en evaluación y monitoreo de la entidad con respecto al resto de las entidades federativas.
2. Avance de los componentes 1 y 2, para lo cual se describe la información identificada para cada uno durante las etapas de recolección de información.
3. Las conclusiones y áreas de oportunidad detectadas para la entidad federativa con base en la información identificada.

Aguascalientes

- En la Ley de Desarrollo Social para el estado de Aguascalientes (LDS) la evaluación se establece como un mecanismo para reorientar y reforzar la normativa, así como para mejorar los programas, estrategias y líneas de acción de la política de desarrollo social.
- La LDS establece la creación de un Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social dotado de autonomía técnica y de gestión encargado de evaluar la política y los programas de desarrollo social.
- Se cuenta con indicadores de resultados y de gestión a nivel política concentrados y sistematizados; la última medición disponible corresponde a 2010. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas estatales de desarrollo social o estudios estatales en esta materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Aguascalientes respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Estos elementos se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), ambas del estado de Aguascalientes, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2009 Aguascalientes cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, señala que los grupos sociales vulnerables tienen derecho a ser beneficiados con apoyos y acciones, aun cuando no se detectó una población prioritaria para el desarrollo social.
- Se determinan criterios para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico, el planteamiento de estrategias para la vinculación y coordinación de acciones de desarrollo social y, lineamientos para su seguimiento y evaluación; sin embargo, no se solicitan aspectos relacionados con el diseño del programa como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue. Cabe señalar que no se detectó al actor responsable de realizar la tarea.
- Se acuerda que el gobierno del estado debe elaborar y publicar las ROP de todos los programas estatales de desarrollo social, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se instituye la integración de un padrón único de beneficiarios, a cargo de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social (SEBIDESO), con base en los padrones municipales y en el estatal, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de ambos niveles de gobierno. Asimismo, se establece que el Poder Ejecutivo Estatal debe publicar los lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios, sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión, por lo cual no fue posible identificar las características con las cuales debe constituirse.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación anual de la política y los programas de desarrollo social; se especifica que la evaluación servirá para conocer si se alcanzaron los resultados esperados y tomar las medidas para reorientar y reforzar la normativa y mejorar los programas, estrategias y líneas de acción. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Un aspecto que no se identificó en la normativa es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones en la que se establezcan prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, recursos humanos y financieros disponibles y donde se definan

los diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo y si se podrán hacer de manera externa, entendido esto como la contratación de un evaluador externo para ello.

- Se establece que la SEBIDESO debe generar un sistema de información con indicadores sociales que permita medir el avance de la política estatal de desarrollo social. Asimismo, se acuerda que para la evaluación de los programas de desarrollo social se deben tomar en cuenta indicadores de resultados y de gestión como calidad de vida de la población, índices de marginación, cobertura, calidad de los servicios, percepción de los beneficiarios, entre otros. Estos indicadores deberán medirse al final de cada ejercicio presupuestal.

No se detectó la información de los indicadores que deberá reportarse como descripción de lo que se busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían la réplica.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación. Si bien se estipula que las dependencias, las entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben publicar los padrones de los programas de desarrollo social, no se detectó el mandato de publicación del padrón único. Asimismo, se solicita considerar indicadores de resultados y de gestión en la evaluación pero no se encontró el mandato de su divulgación de manera directa.
- La LDS crea el Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar la política y los programas de desarrollo social. Su ámbito de acción se instituye a nivel estatal debido a que los municipios deben realizar la evaluación de la política municipal de desarrollo social.

Asimismo, la SEBIDESO tiene entre sus funciones la ejecución y evaluación de los programas sociales mediante la Dirección de Información, Análisis y Evaluación. También, la Secretaría de Finanzas (SEFI) cuenta con el Área de Evaluación y Seguimiento de Programas y Convenios Federales, cuyas funciones están ligadas a la evaluación del gasto público.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política social, dotado de autonomía técnica y de gestión conformado por ocho integrantes, donde uno representa al Poder Ejecutivo Estatal, (el Secretario de Bienestar y Desarrollo Social), quién además lo preside; un representante del Congreso estatal, (el Presidente de la Comisión de Desarrollo Social); dos representantes de los ayuntamientos en el estado; tres representantes de organismos civiles y un experto en desarrollo social.

El Consejo está a cargo de llevar a cabo la evaluación anual de la política y los programas de desarrollo social, publicar los resultados y presentarlos ante las autoridades federales, estatales y municipales. Además, está facultado para implementar estudios de desarrollo social y fungir como ente consultivo de las autoridades estatales. Las atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son normar la evaluación, realizar una planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y participar en la construcción de indicadores, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados.

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se detectó el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEBIDESO.
- El estado publica de manera concentrada y sistematizada el presupuesto anual y ejercido para algunos programas en el sistema del Informe de Egresos, la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, en el caso de la entidad al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.
- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SEBIDESO y el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) con una estructura heterogénea. Si bien todos presentan información del objetivo del programa, la institución responsable y el tipo de apoyo que otorgan los programas, difieren en la incorporación de la población objetivo y los criterios de elegibilidad. Las ROP corresponden a 2010 y en algunos casos a 2011.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios para algunos programas de la SEBIDESO, el IEA, Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial en los cuales se especifica el nombre del beneficiario, programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre se detectó el responsable de actualizarlos, la ubicación geográfica y otras de sus características. La temporalidad de los padrones varía entre los años que van de 2006 a 2011.
- Se localizaron 58 evaluaciones efectuadas por evaluadores externos de 1997 a 2008 a los programas de la SAGARPA federal y que están publicadas en el portal de Transparencia de Aguascalientes. No se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para mejorar la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados concentrados y sistematizados en el Sistema Inteligente del Gobierno de Aguascalientes, el cual monitorea los cambios sobre la población objetivo (resultados) derivados de las políticas públicas implementadas, y realiza un seguimiento a los procesos y gestión de los servicios. Los indicadores son públicos y únicamente se presenta una medición por cada indicador que varía entre 2004 y 2010.
- La información que se reporta de cada indicador es su nombre, la meta y el periodo de medición, no fue posible consultar la que corresponde a la descripción del indicador, fórmula de cálculo, frecuencia de medición y línea base.
- De esta manera, este sistema contiene una sección de "gobierno del estado" donde los indicadores están alineados a los ejes del Plan de Desarrollo 2004-2010. Sin embargo se presentan a nivel temático, por lo que no fue posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- También, la Secretaría de Salud tiene en su portal siete grupos de indicadores institucionales de resultados. Éstos se presentan concentrados y sistematizados, y su última medición disponible corresponde a 2009 y en algunos casos a 2010. Adicionalmente se ubicaron algunos programas con indicadores en las ROP para los cuales únicamente se especifica su nombre.
- Para el Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social no se detectó evidencia de su funcionamiento o de elementos de monitoreo y evaluación realizados por la SEBIDESO y la SEFI.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social de Aguascalientes. Si bien no se detectaron factores clave como la institución facultada para normar la evaluación, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones y de su seguimiento, la creación de un organismo con autonomía técnica y de gestión, independiente de la operación de la política social, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Al respecto, el Consejo, la SEBIDESO y la SEFI cuentan con atribuciones de evaluación, sin embargo, no existe información específica sobre sus responsabilidades, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2009 el estado tiene una LDS que dispone la generación de ROP para todos los programas de desarrollo social, la integración de un padrón único de beneficiarios, la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, y la creación de un organismo encargado de dicha tarea, sin embargo, no se detectó evidencia de que la implementación de dichos elementos se hubiera consolidado o empezado en algunos casos.

Por otra parte, la LDS asienta que la evaluación debe realizarse de manera anual, no obstante, es posible que algunos indicadores que se establecen para ser medidos como parte de la evaluación, tales como los índices de marginación o cambios en la calidad de vida de las personas beneficiarias de los programas, no puedan registrarse con esta periodicidad debido a la disponibilidad de la información para su estimación, ya sea porque no se cuenta con ella con la frecuencia requerida o a que su levantamiento puede ser incosteable. Asimismo, los cambios de resultado sobre la población objetivo, derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.

En materia de monitoreo Aguascalientes ha ejecutado elementos que le han permitido contar con información a nivel temática sobre el ejercicio de los recursos públicos, de la gestión y en algunos casos, de los resultados obtenidos por la implementación de las políticas públicas. Aun así, no se identificó una continuidad en su elaboración a 2011. Además, es necesario complementar la información monitoreada a nivel temática con aquella homogénea a nivel programa.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta Aguascalientes es implementar de manera estructurada los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se le establece al estado, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos elementos a considerar:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEBIDESO se refieren a ese tema, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización del diagnóstico para la creación de nuevos programas que incluyan criterios claros y homogéneos y justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de éste es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Asimismo es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP permite transparentar el acceso a estos últimos.

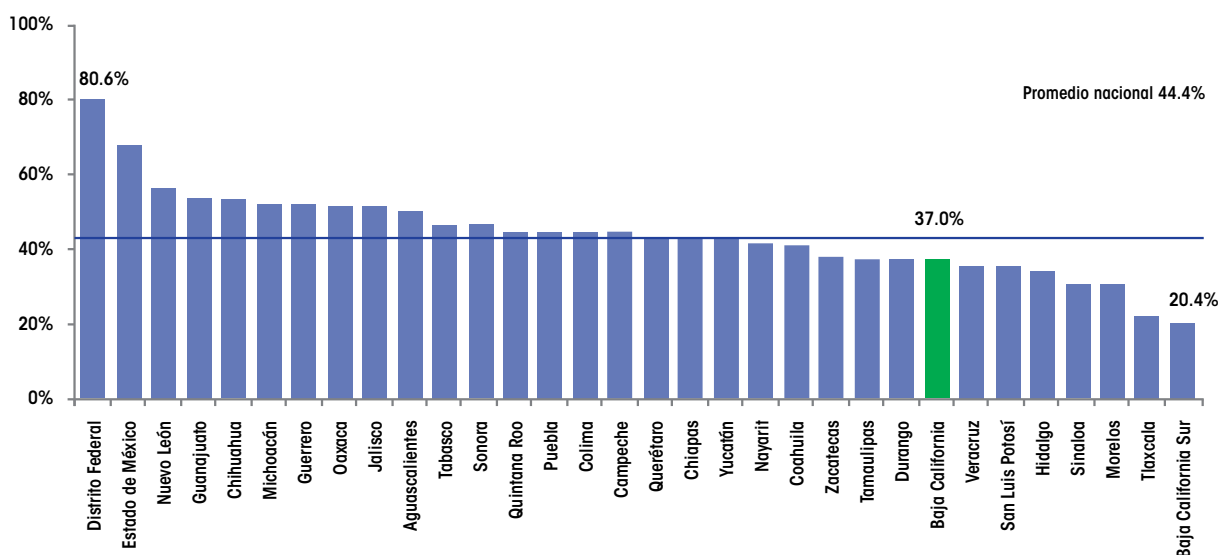
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información y los tipos de evaluación que requiera el estado. Para realizarla se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- El estado tiene indicadores de la política social, pero es importante identificar por programa indicadores de gestión y de resultados para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinarlos en diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en la materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere delimitar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Baja California

- La Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS) es apenas una iniciativa. Sin embargo la normativa establece la evaluación de la política y los programas de desarrollo social para medir sus resultados y la evaluación del desempeño de los programas estatales para conocer su impacto económico, social e institucional.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Baja California (LOAP) establece como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social evaluar la política y los programas de desarrollo social. También, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto del estado de Baja California (LPEG) instituye que la Secretaría de Planeación y Finanzas debe implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión para las dependencias y entidades, los cuales están concentrados y la última medición disponible corresponde a 2010. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en esta materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Baja California respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto (LPEG), la Ley de Asistencia Social (LAS) y su Reglamento, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social (RISEDESOE), todos del estado de Baja California, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

Para esta entidad no se detectó un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población, no obstante, cuenta con la iniciativa de una LDS en la que se determinan elementos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

- En la entidad no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social. No obstante, se definen las partidas de asistencia social, entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral de la familia.
- De la misma manera, si bien no se identifican los beneficiarios de las intervenciones de desarrollo social, se determina la población vulnerable sujeta a los servicios de asistencia social.
- En la normativa estatal no se encontraron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo, tipo de apoyo y resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOE) debe elaborar las ROP sólo para un programa a su cargo, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. No se detectó el establecimiento del contenido que deben tener dichas ROP.
- La SEDESOE en coordinación con el Sistema para el Desarrollo integral de la Familia (DIF) debe constituir un padrón de beneficiarios para el Sistema Estatal de Asistencia Social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre sus programas. Sin embargo, no se identificó la información o características que debe contener.
- Se establece la evaluación de políticas y programas de desarrollo social para medir resultados así como la implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño para realizar una valoración objetiva de los programas estatales y conocer su impacto económico, social e institucional. A pesar de esto, no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se estipula que los resultados de la evaluación del desempeño deberán considerarse en la asignación de recursos presupuestales.

- Otro aspecto que no se observó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan efectuarse, la frecuencia con la cual se llevará cabo y los actores encargados de ello.
- Se dispone que la evaluación del desempeño de los programas se hará con base en indicadores de gestión que permitan concertar lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, calidad, equidad o impacto económico, social o institucional. Si bien, normativamente se requieren indicadores de gestión, la especificación, al señalar la medición del impacto económico, social o institucional, también comprende indicadores de resultados.
- En la normativa no se detectó la información de los indicadores que deberá reportarse como descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían la réplica.
- En materia de difusión no se identificó el mandato de publicar las ROP, el padrón de beneficiarios, la evaluación ni los indicadores. Se estipula la publicación de información de los programas como el tipo de apoyo que otorga y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.
- La LOAP establece que corresponde a la SEDESOE evaluar las políticas y programas de desarrollo social para medir resultados mediante la Unidad de Planeación y Prospectiva. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

La LPEG dicta que la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) debe instaurar el Sistema de Evaluación del Desempeño para realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas que permitan conocer su impacto económico, social e institucional. Su ámbito de acción se establece a nivel estatal debido a que los municipios deben de llevar a cabo su propia evaluación.

El Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es el encargado de controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, que en ese ámbito compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

La Unidad de Evaluación y Prospectiva de la SEDESOE y la SPF forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas. No obstante, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La Unidad de Evaluación y Prospectiva de la SEDESOE —por sí misma o mediante evaluadores externos— está a cargo de realizar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. Asimismo, está facultada para llevar a cabo estudios sobre el tema.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de las instancias mencionadas son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir

recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación detectados para Baja California:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se identifican los recursos considerados como de desarrollo social, aunque es posible identificar los asignados a la SEDESOE.
- El estado publica el presupuesto asignado a algunos de los programas estatales a cargo de la SEDEOSE, el DIF, la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEEBEC), y el Instituto de Crédito y Apoyos Educativos (ICAE), la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible realizarlo.
- Para el estado no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- Se localizó sólo un padrón de beneficiarios para 2011 de un programa a cargo del ICAE en el que se especifica el responsable de su integración y el nombre del beneficiario, no obstante, no contiene información sobre su ubicación geográfica, programa del cual recibe el apoyo, tipo de apoyo así como otras de sus características.
- Asimismo, no se detectó evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social, tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión en los Programas Operativos Anuales para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal; la última medición disponible corresponde a 2010. Cabe mencionar que si bien se presentan por programa, no es claro si la definición que se tiene de programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o si se refiere a una categoría de la estructura programática.

La información que se especifica de los indicadores es nombre, frecuencia de medición y meta, pero no se detectó información sobre su fórmula de cálculo, la descripción de lo que busca medir, la unidad de medida, línea base y metas.

- Para la SEDESOE, la SPF y el COPLADE no se detectó evidencia de elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

En la normativa se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, existen factores clave que no se detectaron como la instancia facultada para normar la evaluación y generar su planeación, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones y su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la SEDESOE, la SPF y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no se encontró información acerca de las atribuciones específicas y acciones de cada uno, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Hasta ahora no se encontró evidencia de los elementos de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores antes mencionados. Ahora bien, la Unidad de Planeación y Prospectiva de la SEDESOE tiene la facultad de evaluar a partir de 2007 y la SPF de establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño desde 2010.

Asimismo, los elementos detectados en materia de planeación, ejecución, monitoreo y evaluación están desarticulados por lo que no contribuyen a la generación de acciones integrales en la materia para el estado. Por lo tanto, el reto que afronta Baja California es estructurar elementos de monitoreo y evaluación, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para determinar instrumentos de monitoreo y evaluación sobre la política social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática (social, económica, etcétera), incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESOE son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas, ya que esta característica es necesaria para presupuestar con base

en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

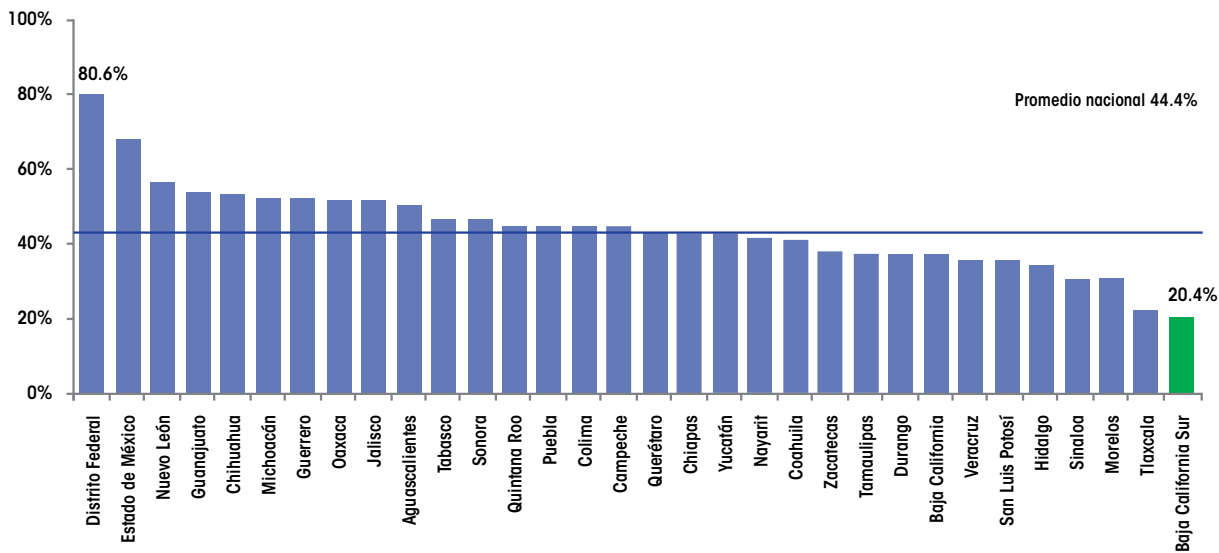
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de nuevos programas, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen el diseño de estos. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Es fundamental contar con criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP o lineamientos de operación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Es importante que dichos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la divulgación de las ROP o lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a estos.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información y los tipos de evaluación que requiera el estado, y en la que se establezca su temporalidad, enfoque externo o interno, objeto, etcétera. Para realizarla se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que permite determinarlos en sus diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es indispensable establecer vínculos para su utilización en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Baja California Sur

- La Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS) es apenas es una iniciativa. La normativa estatal establece la evaluación de los programas gubernamentales sin definir su objetivo.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública de Baja California Sur (LOAP) estipula como atribución de la Contraloría General del estado disponer conjuntamente con la Secretaría de Finanzas la evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales.
- El estado tiene indicadores de gestión por dependencia. Sin embargo, no se detectó información de su medición. Tampoco se observaron indicadores de resultados, evaluaciones de programas, políticas ni estudios de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Baja California Sur respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LESAS), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), todas del estado de Baja California Sur, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Para la entidad no se detectó un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población, no obstante, se encontró que cuenta con una iniciativa de LDS en la que se establecen elementos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

Enseguida se describen los principales elementos identificados en la normativa:

- Para el estado no se identificó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que determine su población prioritaria, únicamente se establece la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- Tampoco se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se detectó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). Las ROP buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.
- En la normativa de Baja California Sur no se detectó el mandato de elaborar un padrón de beneficiarios de los programas como tal, no obstante, se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (entidades gubernamentales) deben publicar los destinatarios de toda entrega de recursos públicos. Cabe mencionar que no se identificó la información o características que debe contener esta publicación, lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se establece la conformación de un sistema de evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales, que se deduce, incluye lo social, sin embargo no se detectó el objetivo de la implementación de este sistema, ni las características con las cuales se deberá constituir. Igualmente, aun cuando se establece que deberá vigilarse el cumplimiento del sistema, no se identificó el mandato de evaluar los programas estatales ni el de dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe llevar a cabo una planeación de las evaluaciones, con la cual se establezcan prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse, la frecuencia con la cual se realizarán, los actores respon-

sables y si se podrán hacer de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.

- En la normativa no se detectó el mandato de fijar indicadores de resultados, pero se establece que las entidades gubernamentales deben publicar sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Tampoco se observó la información de los indicadores que deberá reportarse como la descripción de lo que se busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base, metas y características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se identifica que las entidades gubernamentales deben publicar información de los programas como el tipo de apoyo que otorga y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los destinatarios de toda entrega de recursos públicos, y sus indicadores de gestión. No se detectó el mandato de difundir información del sistema de evaluación.
- La LOAP instituye como atribución de la Contraloría General (CG) determinar conjuntamente con la Secretaría de Finanzas (SECFIN) la evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales mas no se observó su ámbito de acción.

Esta misma Ley postula que la Secretaria General de Gobierno, es la encargada de evaluar las acciones de todos aquellos organismos que desarrollen actividades de bienestar social en beneficio de los habitantes de la entidad.

Así, el estado cuenta con un Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), no obstante, no se detectó información acerca de sus atribuciones en materia de evaluación.

La CG y la SECFIN forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas estatales. Sin embargo, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La CG y la SECFIN están a cargo de instaurar el sistema de control de la eficiencia en la aplicación del gasto público y de evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales, que se deduce, incluye lo social. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas instancias son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para la entidad:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) 2011 es posible identificar el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, sin embargo, no se identificó dicha información para los años 2009 y 2010.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos de los programas estatales, mas no fue posible detectar la dependencia o dependencias a las que corresponden estos últimos; la última documentación disponible es del ejercicio 2011. Además, en los Lineamientos de Presupuesto basado en Resultados se establece que 43 programas estatales presupuestaron por programa, no obstante, únicamente se indica el número de éstos por dependencia. El planteamiento de un presupuesto por programa permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- Para Baja California Sur no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- En la entidad no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Asimismo, no se observó evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora a la política de desarrollo social. Tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de gestión en la página de internet de Transparencia para algunas dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, los cuales están alineados a los programas de las dependencias, pero, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura programática. La información que se especifica de los indicadores es nombre y fórmula de cálculo; no se detalla la que se refiere a su medición, descripción de lo que busca medir cada uno, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base ni metas.

De la misma manera, en el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública 2005-2009 de la SECFIN se realiza un análisis para 12 dependencias sobre la eficiencia en la administración de los recursos, el avance presupuestal, apego normativo y calidad de los servicios, el último valor disponible es para 2009. La información que se especifica de los indicadores es su nombre y valor de la meta alcanzada para este periodo.

- Para la CG, y el COPLADE no se identificó evidencia de elementos en materia de evaluación y monitoreo implementados.

Conclusiones

En la normativa se establecen elementos que dan pie al monitoreo y a un sistema de evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales en el estado. Sin embargo, no se detectaron elementos clave como la realización de evaluaciones a los programas, la existencia de una instancia facultada para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las anteriores y darles seguimiento, así como la realización de estudios de desarrollo social.

La CG y la SECFIN, tienen entre otras atribuciones, la de generar un sistema de evaluación, pero no se detectó información al respecto, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite el que-

hacer de cada uno de estos actores, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

Además, el hecho de que una de las instancias encargadas de implementar el sistema de evaluación sea la CG del estado puede contribuir a ver la evaluación como un elemento de control más que como un elemento que permita mejorar los programas y políticas estatales, al tener dicha área las atribuciones de control y vigilancia de los recursos públicos.

Ahora bien, aun cuando se determina la evaluación de los programas gubernamentales, no se indica su objetivo final, lo cual limita la vinculación entre la evaluación y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales.

Hasta ahora no se observó evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores mencionados para los programas y políticas, cabe señalar que la LOAP está vigente desde 2005. Por tanto, el reto que enfrenta Baja California Sur es estructurar elementos de monitoreo y evaluación, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, que vayan más allá de aspectos generales. Para ello, es importante delimitar las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la evaluación. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas a un área ajena al control y vigilancia de los recursos públicos.
- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática (social, económica, entre otras.), incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales.
- Se sugiere dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas ya que esto es necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando un programa como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- La realización de un diagnóstico para la creación de nuevos programas en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño es un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. La matriz de Marco Lógico es una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa.

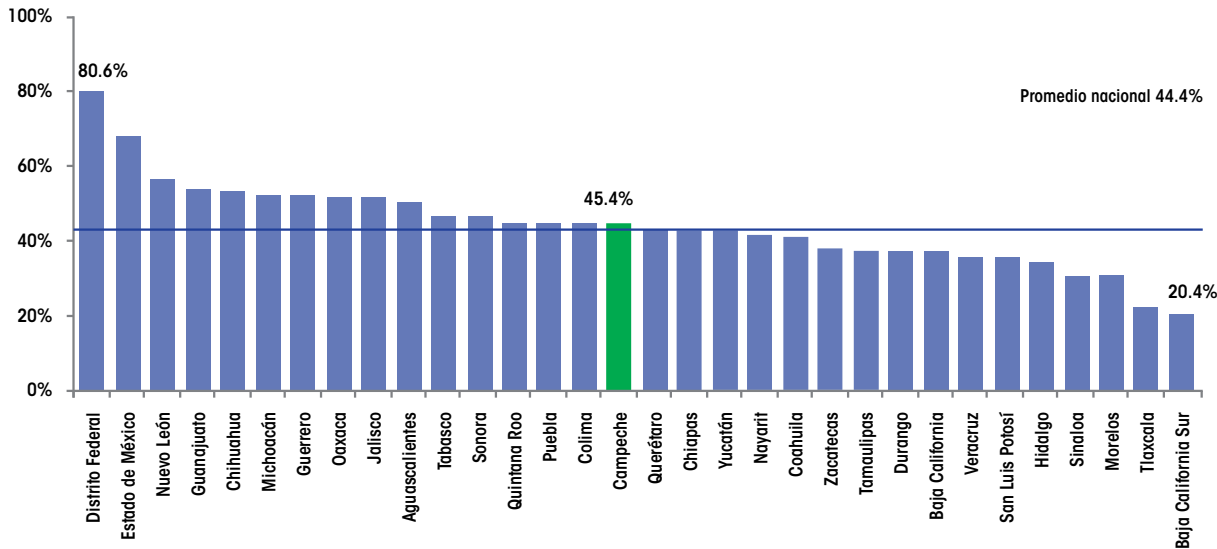
- Es fundamental contar con criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP o lineamientos de operación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP o lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación y difusión de padrones de beneficiarios e incluso de un padrón único, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información y los tipos de evaluación que requiera el estado. Para realizarla se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. El Marco Lógico es una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para su utilización, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Campeche

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Campeche (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social del estado para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS establece como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo, la última medición disponible corresponde a 2011. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales ni estudios estatales en materia de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Campeche respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS), su Reglamento (RLDS), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (RSEDESORE), todas del estado de Campeche, se plantean instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. Se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2008, Campeche cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, esta Ley dispone que tendrán especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política estatal y municipal de desarrollo social de la población en situación de vulnerabilidad social.
- Se asienta que los programas de desarrollo social deben considerar un diagnóstico, el planteamiento de estrategias para la vinculación y coordinación de acciones de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación. Sin embargo, no se identificó si corresponden a criterios que las dependencias y entidades estatales deben tener para justificar la creación de programas nuevos.
- Se acuerda que el gobierno del estado debe publicar las ROP de todos los programas estatales de desarrollo social, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. Cabe mencionar que no se detectó el establecimiento de un actor específico encargado de elaborar las ROP ni de un contenido mínimo para éstas que permita su homologación.
- Se establece la conformación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE) con base en los padrones del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Los padrones deberán contener información sobre el perfil del beneficiario, una clave única de registro por cada uno y su ubicación geográfica, no obstante, no se detectó el mandato que dicte que incluyan información sobre el programa del cual reciben el apoyo y el tipo de apoyo, lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Asimismo, se acuerda que la SEDESORE publicará los lineamientos generales para la integración y actualización del padrón de beneficiarios, sin embargo no se encontró evidencia de que éstos hayan sido emitidos.
- Se conviene la realización de la evaluación anual de la política pública estatal de desarrollo social para revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de sus programas, metas y acciones, para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se refirió como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Se determina que para la evaluación se medirá al menos el impacto de la política sobre las condiciones y la calidad de vida de las personas en desventaja y marginación y se instaurarán recomendaciones y medidas para la adecuación o reorientación de las políticas que mejoren la eficacia del desarrollo social.

La evaluación podrá realizarse dos veces al año, en el mes de febrero para informar los resultados alcanzados de los programas durante el año inmediato anterior y presentar el programa de trabajo para el año actual, y en el mes de agosto, para emitir propuestas en la programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente. Asimismo, podrá ser realizada por evaluadores externos.

- Otro aspecto que no se identificó en la normativa es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual se establezcan prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles, donde se definan los diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse, su frecuencia y los programas que serán sujetos de ésta.
- Se acuerda que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, los cuales deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales, procedimientos y calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la política estatal de desarrollo social. Sin embargo, no se detectó la información de los indicadores que deberá reportarse como descripción de lo que se busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían la réplica.
- En materia de difusión, se acuerda la publicación de las ROP e indicadores de gestión; no se identificó este mandato para el padrón único de beneficiarios, los resultados de la evaluación ni para los indicadores de resultados.
- La LDS dispone que la SEDESORE es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social mediante la Subsecretaría de Programación y Control. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Asimismo, esta Ley estipula que la evaluación y seguimiento de los programas sociales que implemente el gobierno del estado y los municipios la llevará cabo el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADECAM) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Subsecretaría de Programación y Control forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y además, tiene como atribución participar de los programas sectoriales de la SEDESORE, por lo que la evaluación no constituye la razón de ser de esta área.

La SEDESORE está a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. De igual manera, está facultada para fijar los requisitos para los evaluadores externos y definir los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, gestión y servicios. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la SEDESORE son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social, brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales y emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, esta última es facultad del COPLADECAM y de los COPLADEMUN; aunque las atribuciones mencionadas pueden no corresponder exclusivamente al SEDESORE, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación de la entidad:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para los años 2009 y 2010, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos destinados a la SEDESORE.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Pesca y Acuacultura y de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR). La última información disponible es del ejercicio 2010. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados pero al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con lineamientos de operación sólo para algunos programas estatales a cargo de la SEDESORE, con una estructura homogénea que especifica el responsable de su operación, objetivo, población objetivo, tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Los lineamientos corresponden a 2010.
- El estado cuenta con algunos padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social del estado a cargo de la SEDESORE y de la SDR. Éstos incluyen información sobre la ubicación geográfica de los beneficiarios, no obstante, no siempre especifican su nombre, el programa del cual recibe apoyo, el tipo de apoyo y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Asimismo, no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social o de la documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado da seguimiento a indicadores de resultados y de gestión concentrados en los Informes de Gobierno de la Administración 2009-2016, los cuales están alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo y la última medición disponible corresponde a 2011. La información que se incluye es el nombre, valor y unidad de medida; mas no la descripción de lo que busca medir el indicador, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Cabe mencionar que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- Para la SEDESORE no se detectó evidencia de elementos en materia de monitoreo y evaluación implementados, tampoco de los implementados por el COPLADECAM y los COPLADEMUN.

Conclusiones

En la LDS, RLDS, LTAI y en el RSEDESORE, se fijaron elementos que dan pie al monitoreo y evaluación de los programas sociales de Campeche. A pesar de esto, existen factores clave que no se detectaron como el organismo facultado para normar la evaluación, generar un plan de las valoraciones y el seguimiento a las recomendaciones.

La SEDESORE, el COPLADECAM y los COPLADEMUN tienen atribuciones de evaluación, pero no se identificó información acerca de las facultades y acciones específicas al respecto, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

De la misma manera, a pesar de que desde 2003 la Subsecretaría de Programación y Control cuenta con la atribución de evaluación, no se detectaron ejercicios en la materia. Sin embargo, cabe mencionar que el hecho de que el área encargada de la evaluación de la política de desarrollo social no sea independiente de la ejecución de intervenciones en la materia, puede contribuir a generar la percepción de que puede ser poco rigurosa o que sus resultados sean poco objetivos.

Por otra parte, en materia de monitoreo Campeche ha impulsado instrumentos que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y en algunos casos de los resultados alcanzados a nivel política. El reto que afronta la entidad es el de implementar elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y programas a una sola área de gobierno, ajena a la operación de éstos de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. En el PEE 2011 se determina una categoría presupuestal en la que se fija el presupuesto de desarrollo social, no obstante, no es claro qué programas, acciones o proyectos lo integran.
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación

de nuevos programas, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.

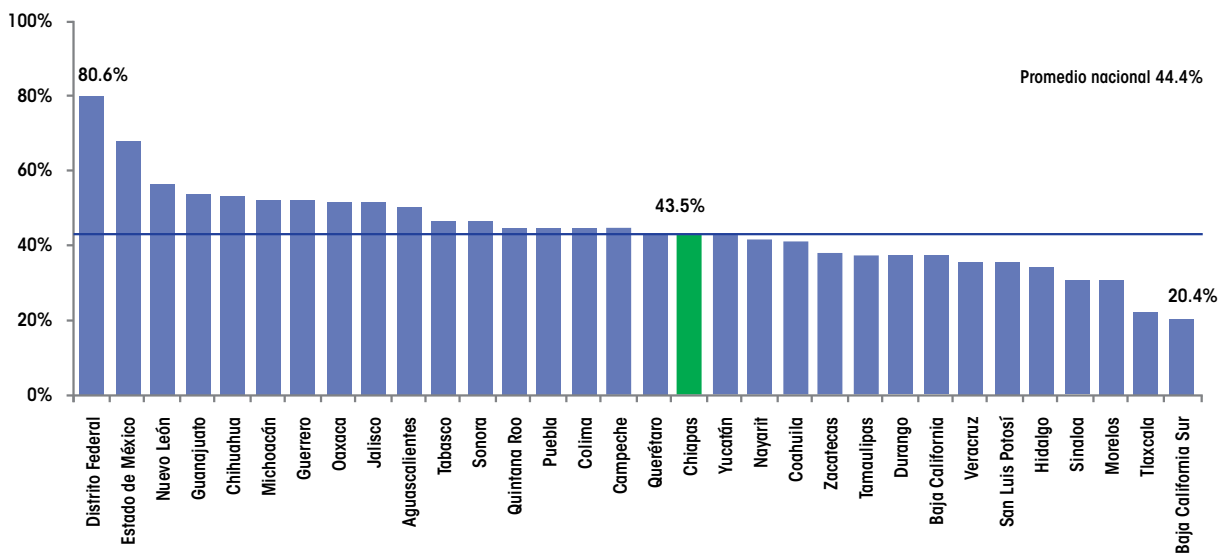
- Si bien, algunos programas cuentan con lineamientos de operación, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de estos. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a éstos.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas estatales de desarrollo social, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado y en el que se establezcan los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros aspectos. De acuerdo con la normativa la evaluación debe realizarse anualmente, por lo que para su planeación, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa para conocer de manera individual sus resultados y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la información que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Chiapas

- No se cuenta una con Ley de Desarrollo Social (LDS) para el estado, pero sí una normativa que establece la evaluación cualitativa de las políticas públicas en materia de desarrollo social del estado y de los municipios alineadas a los Objetivos del Milenio, sin definir su objetivo.
- El Reglamento Interior de la Auditoría Superior del estado de Chiapas (RIAS) instituye como atribución del Órgano de Fiscalización Superior hacer una evaluación anual cualitativa de las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo social orientadas a los Objetivos del Milenio del estado y los municipios, sin definir su objetivo.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión alienados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 y a los Objetivos del Milenio; éstos se encuentran concentrados y sistematizados y la última medición disponible corresponde a 2010. Asimismo, ha realizado ejercicios de evaluación a programas de desarrollo social estatales. No se detectaron estudios estatales en materia de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Chiapas respecto al resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Constitución Política (CP), la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública (LTIP) la Ley de Planeación (LP), el Código de Hacienda Pública (CHP), el Código de Atención a la Familia y a Grupos Vulnerables (CAFGV), el Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (MOSEDEPAS), el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (RISEDEPAS) y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior (RIAS), todos del estado de Chiapas, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Para la entidad no se detectó un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población ni tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social (LDS).
- Asimismo, no se identificó normativa que destine recursos al desarrollo social. No obstante, se establece que para la integración del programa de inversión anual se debe considerar de manera prioritaria los proyectos orientados al desarrollo social y económico del estado. Igualmente, si bien no se detectó que se determine la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, se estipula la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social, entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan a las personas su desarrollo integral.
- En la normativa de la entidad no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Las Reglas de Operación buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. En el caso de los programas estatales de desarrollo social no se observó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP).
- Se Instituye que algunos Departamentos de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS) deberán elaborar padrones de beneficiarios para algunos de sus programas. También, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado (DIF), tiene el mandato de realizar un padrón de personas con discapacidad para elaborar estrategias de atención. En ambos casos no se identificó información acerca de las características con las cuales debían integrarse los padrones.
- Se establece la evaluación anual cualitativa de las políticas, programas, proyectos y acciones que ejecuten el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios en materia de desarrollo social orientadas a los Objetivos del Milenio. Si bien no se especifica el objetivo de dicha evaluación ni en qué consiste, sí determina el seguimiento a las recomendaciones derivadas de ella, por lo que su uso es vinculante.

También, se dispone la evaluación y el seguimiento a los resultados de programas de las instituciones públicas y de los sectores social y privado, así como organismos internacionales, que incidan en el desarrollo social de la entidad, sin definir su objetivo.

Por otra parte, se establece la elaboración de un Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación, para evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas de mediano plazo sectoriales, especiales e institucionales, pero no se detectó documentación sobre cómo debe integrarse este Sistema ni de su objetivo.

- Para la evaluación cualitativa mencionada se decide que la Coordinación de Evaluación de Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio (Coordinación) del Órgano de Fiscalización Superior debe elaborar un Programa Anual de Visitas, sin embargo, no se observó información que especifique en qué consiste este programa, por ejemplo, si determina tipos de evaluación a realizar, los sujetos de evaluación, entre otros aspectos.
- En la normativa no se detectó el mandato de contar con indicadores de resultados, sin embargo, se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (organismos públicos) deben publicar sus indicadores de gestión. Tampoco se identificó la información de los indicadores que deberá reportarse como la descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Cabe mencionar que su Presupuesto de Egresos (PEE) para 2011 conviene que los organismos públicos están obligados a mejorar de forma continua y mantener actualizada la matriz de indicadores de los proyectos que lleven a cabo. Los indicadores de resultados y de gestión incluidos en las matrices deben tener nombre, descripción de lo que buscan medir, frecuencia de medición y línea base. Es importante señalar que la frecuencia de este Decreto es anual.

- En materia de difusión se acuerda que los organismos públicos deben publicar una descripción de los programas, proyectos y acciones que ejecuten y los recursos asignados a cada uno; también, deben divulgar sus indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicación de los padrones de beneficiarios ni los resultados de las evaluaciones.
- El RIAS establece que la Coordinación es la encargada de la evaluación anual de las políticas públicas en materia de desarrollo social alineadas a los Objetivos del Milenio. Su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.

Asimismo, la LOAP establece que la SEDEPAS evaluará y dará seguimiento a los resultados de programas de las instituciones públicas, de los sectores social y privado, y de organismos internacionales que incidan en el desarrollo social de la entidad. Esto mediante la Dirección de Desarrollo Regional, la cual también tiene la facultad de integrar un sistema de monitoreo y evaluación del desarrollo regional.

También, en la página de internet del estado se hace mención de un Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) no obstante, no se encontró información sobre si éste tiene atribuciones de evaluación o lleva a cabo acciones en la materia.

La Coordinación es ajena a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social, está conformada por dos subcoordinaciones de evaluación, y cuenta con autonomía técnica y de gestión al no formar parte del Poder Ejecutivo Estatal. Sin embargo, la evaluación no constituye la razón de ser de esta instancia.

La Coordinación es responsable de las estrategias para evaluar de manera cualitativa las políticas públicas en materia de desarrollo social alineadas a los Objetivos del Milenio del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Además, está facultada para desarrollar un Programa Anual de Visitas para planear la evaluación, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones hechas a las instancias evaluadas con base en los resultados de la evaluación.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Coordinación son normar la evaluación de los programas de desarrollo social, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, realizar estudios en la materia y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la Coordinación, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Chiapas:

- En el PEE para los años 2009 a 2011, no se identifica el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible determinar los recursos asignados a la SEDEPAS.

El estado publica informes del presupuesto asignado sólo a algunos de los programas estatales correspondientes a la SEDEPAS, el DIF, el Instituto de Medicina Preventiva, la Secretaría del Trabajo y el Instituto de Salud, la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- Para el estado no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- El DIF cuenta con un padrón de beneficiarios de los apoyos a personas con discapacidad en el que se especifican los tipos de que fueron otorgados y el programa que los confiere. En el documento no se identificó información sobre el nombre de los beneficiarios, su ubicación geográfica, el responsable de su actualización del padrón y otras de sus características. El padrón corresponde a 2010.
- Se identificaron dos evaluaciones realizadas al Programa de Desarrollo Social Integrado y Sustentable (PRODESIS) en 2003 y 2007. Únicamente en el informe de la evaluación de 2007 se especifica que fue llevada a cabo por una consultoría.

Las evaluaciones son heterogéneas, si bien en ambas se especifican los principales resultados, sólo en la evaluación efectuada en 2007 se identificó información sobre su objetivo, la metodología usada, las recomendaciones derivadas de los resultados, los responsables de las acciones evaluadas y de quien realizó la evaluación. En ninguna de ellas se observó documentación sobre el costo y un resumen ejecutivo.

También, se registró una evaluación sobre Infraestructura Básica en Vivienda realizada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Sustentable para la cual no fue posible identificar el año de elaboración. La información que contiene es de los responsables de ejecutar las acciones evaluadas, su objetivo, los principales resultados y las recomendaciones derivadas de los resultados.

Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso de estas evaluaciones para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- Tampoco se detectó evidencia del uso de estudios estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni información acerca del Programa Anual de Visitas de la Coordinación. Es importante mencionar que no se detectó el mandato para hacer público este documento.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión concentrados y sistematizados en el Tablero Estratégico de Control, el cual se describe como una herramienta implantada en las dependencias y entidades estatales para fortalecer el Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación que establece la normativa para evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas de mediano plazo sectoriales, especiales e institucionales.
- Los indicadores se presentan alineados a los ejes y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, los cuales a su vez están alineados a los Objetivos del Milenio y agrupados según estos objetivos, la última medición disponible corresponde a 2010.
- La información que se especifica de los indicadores es heterogénea, además de su nombre y valor sólo para algunos de ellos se especifica la descripción de lo que busca medir, la fórmula de cálculo, unidad de medida y línea base; no se detectó documentación sobre la frecuencia de medición y las metas. Cabe señalar que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- Para la Coordinación no se identificaron instrumentos en materia de monitoreo y evaluación implementados, no obstante, es necesario indicar que no se observó el mandato de su publicación. Tampoco se detectó evidencia de elementos en materia de evaluación realizados por la SEDEPAS y el COPLADE.

Conclusiones

En la normativa se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Chiapas, sin embargo, existen factores clave que no se detectaron como el responsable de normar la evaluación.

Asimismo, si bien este estado cuenta con un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social que desde 2010 es el encargado de evaluar cualitativamente las acciones en la materia orientadas a los Objetivos del Milenio, el carácter de esta instancia es de fiscalización, lo que puede transmitir el mensaje a las dependencias y entidades estatales de que la evaluación sólo es un instrumento para esta acción y por tanto, impedir que se genere empatía con su práctica y con el uso de la información derivada de ella para mejorar las políticas y programas estatales.

No se identificó documentación sobre la fecha a partir de la cual la SEDEPAS cuenta con atribuciones de evaluación, pero existe poca documentación de las que le corresponden específicamente en la materia. Además, no se detectó un esquema de coordinación que delimite el quehacer de esta Secretaría y de la Coordinación, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

Cabe mencionar que aun cuando se estipula la evaluación de los programas gubernamentales, no se indica su objetivo final y en el caso de la evaluación cualitativa no se especifica en qué consiste. Esto limita la vinculación entre la evaluación y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales.

Asimismo, en el PEE para 2011 se realiza un esfuerzo por sistematizar la generación de indicadores de resultados y de gestión de los proyectos de los organismos públicos, no obstante dada la vigencia anual de este Decreto, queda en incertidumbre la continuidad de las acciones que pudieran implementarse año con año, detalle que toma relevancia al notar que la instrumentación del monitoreo y la evaluación es una tarea de mediano plazo.

Las acciones realizadas en materia de planeación y evaluación son elementos desarticulados por lo que no contribuyen a la integración de un sistema de monitoreo y evaluación para el estado. No obstante, Chiapas ha implementado un monitoreo sistematizado a las acciones de gestión y los resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel programa. El reto que afronta es el de estructurar los instrumentos de monitoreo y evaluación que ya tiene con los instrumentos que establece la normativa, de manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Chiapas:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Es importante delimitar las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la evaluación. Al respecto, se sugiere evaluar la pertinencia de asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas a un área ajena a la fiscalización de los recursos públicos.

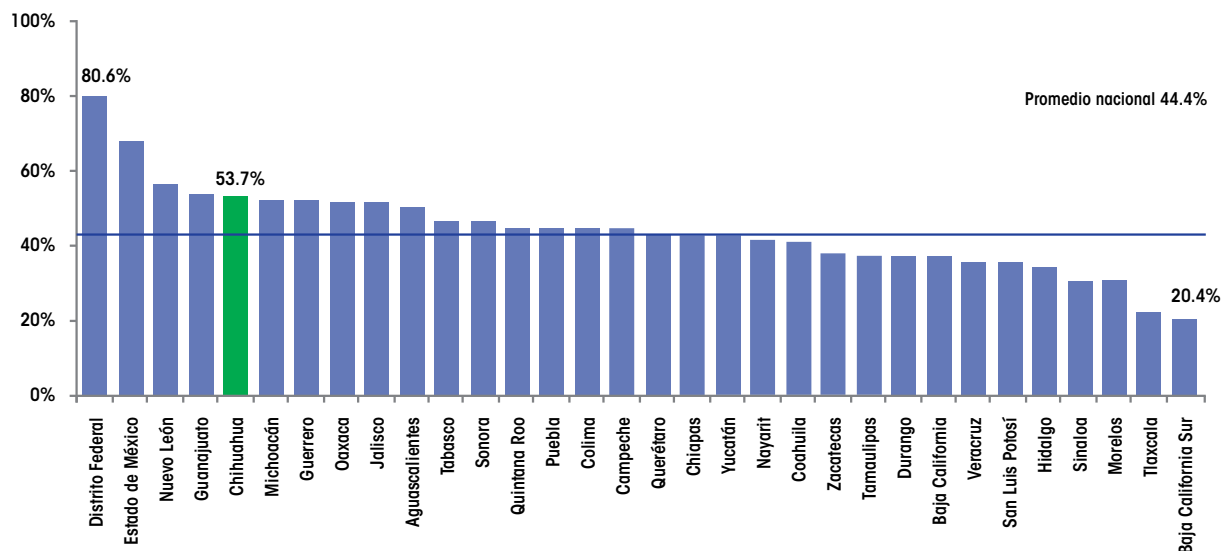
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDEPAS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen el diseño del programa. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Es fundamental contar con criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP o lineamientos de operación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Es importante que dichos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la divulgación de las ROP o lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a éstos.
- Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse criterios y lineamientos de manera que la información que integre al padrón sea homogénea.
- Para la integración del Programa Anual de Visitas, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.

Chihuahua

- La Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los proyectos y programas que la integran.
- La LDS insta la creación del Órgano de Evaluación como el encargado de normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social del estado. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores por programa presupuestario para algunas dependencias y entidades del estado, sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo, el estado ha realizado ejercicios de evaluación a documentos de planeación estatal. No se encontraron estudios estatales en esta materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Chihuahua respecto al resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social y Humano (LDS), la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público (LPE) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), de la entidad se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2008, Chihuahua cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señalan las personas o grupos sociales en situación de pobreza y marginación que tienen acceso preferencial a los programas y proyectos tendientes a elevar la calidad de vida.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se estipula que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deberán elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se dispone la conformación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Fomento Social (SFS) que deberá integrarse por los padrones federales, estatales y municipales, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de los tres niveles de gobierno.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los proyectos y programas que la integran. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social y Humano, el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Para la evaluación deberán tomarse en cuenta aspectos de gestión como la cobertura y número de sujetos atendidos y calidad en la prestación de los servicios, y de resultados como mejoras en la calidad de vida y los índices de desarrollo humano. De la misma manera se decide que la evaluación de resultados y de impacto se realizará atendiendo al cronograma de ejecución de los proyectos o con periodicidad anual y que podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos a su operación.

- Otro aspecto que no se identificó es si debe efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan determinarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que se evaluarán.
- El Órgano para la Información e Investigación (OII) deberá integrar un Sistema de Información que contenga indicadores de resultados para el estado. Sin embargo, no se detectó la información

de los indicadores que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica. No se localizó información acerca del establecimiento de indicadores de gestión.

En los Lineamientos para la Elaboración del Presupuesto basado en Resultados 2011 se especifica que los programas presupuestarios de las dependencias y entidades del estado deberán contar con una matriz de indicadores, de los indicadores se debe especificar su nombre, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Cabe señalar no es posible identificar si este documento se emite anualmente.

- En materia de difusión se dispone la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación, la cual además debe enviarse al Congreso del estado. También, se decide que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben publicar los padrones de los programas de desarrollo social, pero no se detectó el mandato de publicar el padrón único. Por último, cabe mencionar que si bien se establece que los indicadores de resultados se usarán en la evaluación, no se observó de manera directa que deban publicarse.
- La LDS crea al Órgano de evaluación (Órgano) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado. Su ámbito de acción se instituye únicamente a nivel estatal ya que los municipios deberán realizar anualmente la evaluación de la política desarrollo social. Esta misma Ley estipula la creación del OII con la atribución de generar información para planear, ejecutar y evaluar la política de desarrollo social.

También, la SFS tiene entre sus funciones el monitoreo y la evaluación de los programas sociales de la Secretaría mediante la Dirección de Política Social y Planeación.

Por su parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) está comisionado de la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas especiales, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por último, la Secretaría de Hacienda (SH) está a cargo de la evaluación del resultado de los programas presupuestarios, la cual se implementará basada en los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos.

El Órgano es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, sin embargo, no se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Órgano está a cargo de normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos en la materia, que ejecuten las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y podrá realizarla por sí o mediante evaluadores externos. De la misma manera, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la cobertura, calidad e impacto de los programas y proyectos correspondientes. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Órgano son realizar la planeación de las evaluaciones, llevar a

cabo estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Órgano, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación detectados para Chihuahua:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 y 2010 se establece el presupuesto por ejes, por lo que es posible identificar el que corresponde a Desarrollo Social y Humano. Para 2011 no fue posible identificarlo debido a que se modificó su estructura. También es posible identificar los recursos destinados a la SFS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SFS y de la Secretaría de Salud, la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SFS y de la Secretaría de Desarrollo Industrial con una estructura homogénea que incluye información sobre su objetivo, población objeto, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Únicamente en las ROP de la SFS se indica que corresponden a 2009.
- El estado tiene publicado el padrón de beneficiarios del programa Vive a Plenitud para 2011 de la SFS. Se identifica el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, sin embargo, no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características.
- Para el estado no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se identificó documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales. No obstante, se sí se encontró una evaluación realizada en 2007 por el Poder Ejecutivo Estatal al Plan Municipal de Desarrollo.

La evaluación incluye información sobre los responsables de las acciones evaluadas, su objetivo, la metodología usada y los principales hallazgos. No se identificó la información de quien realizó la evaluación, las sugerencias o recomendaciones derivadas de los resultados, y si cuenta con un resumen ejecutivo. Cabe señalar que no se encontró evidencia de su uso para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- Asimismo, el estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores por programa para las dependencias y entidades del estado incorporadas al Presupuesto basado en Resultados. Sin embargo, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura progra-

mática. La información que se especifica de estos indicadores es su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y meta, no se detectó documentación de la medición de los indicadores ni de su línea base.

Además, las ROP de los programas de la SFS poseen indicadores de gestión pero no se encontró información de su medición.

En cuando al Órgano, no se identificó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación implementados por la SFS, el COPLADE y la SH.

Conclusiones

Normativamente en la LDS, la LPE y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Chihuahua. Si bien no se detectaron factores clave como realizar una planeación de las evaluaciones o el seguimiento a las recomendaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de normar y coordinar la evaluación puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado el Órgano de evaluación, el Órgano para la información e investigación, la SFS, la SH y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación y/o de monitoreo, pero no existe documentación específica al interior de estas áreas sobre las que le corresponden a cada una, y sólo para los órganos de evaluación e información se acuerda un esquema que busca coordinar y delimitar el quehacer de cada uno de estos actores. Esto no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2008 el estado tiene una LDS que dicta la generación de ROP para todos los programas de desarrollo social, la integración de un padrón único de beneficiarios, la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la creación de un organismo encargado de dicha tarea y además, la integración de un Sistema que concentre la información de estos elementos, el diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo social del estado. Sin embargo, no se detectó evidencia de que su implementación se hubiera consolidado o empezado en algunos casos y los que se han realizado se encuentran desarticulados entre sí.

Si bien Chihuahua ha impulsado la ejecución de elementos de monitoreo dirigidos al seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de resultados alcanzados, es necesario consolidarlos. Por tanto, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen de manera estructurada con los que se encuentran en desarrollo, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Chihuahua:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Lo que puede hacerse mediante el Órgano de evaluación, para el cual ya se establecen atribuciones de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social del estado.
- Para instituir elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SFS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación. Para realizarla se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo y no de un ejercicio fiscal a otro.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.

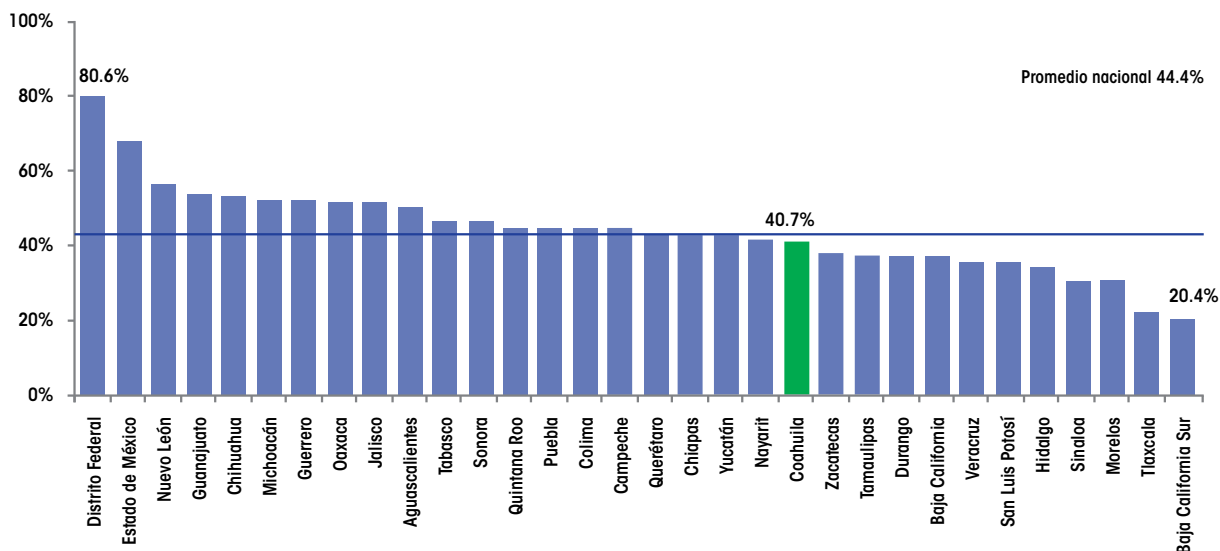
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la información que produce el estado en la materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Órgano.

Coahuila

- La Ley de Desarrollo Social para el estado de Coahuila (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS establece la creación del Consejo Consultivo como el encargado de evaluar el impacto de las políticas y programas de desarrollo social del estado. No se especifica si cuenta con autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2006 – 2011, sin embargo, no se detectó información de su medición. Tampoco se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales ni estudios estatales en materia de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Coahuila respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (LAIP) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2006, Coahuila cuenta con una LDS vigente, que estipula que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se dispone que serán sujetos del desarrollo social toda persona y grupos sociales en situación de vulnerabilidad en el estado.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece que la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) debe elaborar las ROP de los programas de desarrollo social, sin embargo, no es posible identificar si se refiere sólo a los programas a cargo de la Secretaría o de todo el estado. Asimismo, la normativa establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deberán publicar, en su caso, las ROP de los programas de subsidio a su cargo. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.

Cabe mencionar que no se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.

- Se acuerda la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales que operan en el estado el cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de los tres niveles de gobierno. Se instituye que el padrón forma parte de un Sistema de Información a cargo de SDS, no obstante, no se identificó de manera directa al encargado de su integración ni las características con las que debe integrarse.
- Se establece la evaluación anual de la política de desarrollo social, cuyo objeto es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se detectó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se determina que la evaluación se realizará en dos etapas: la primera corresponde a los primeros 9 meses del ejercicio fiscal, para que sus resultados sirvan de apoyo para la programación y la presupuestación del siguiente año fiscal y para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación; y, la segunda abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para la presupuestación de los siguientes ejercicios fiscales. Cuando se lleven a cabo por un evaluador externo será el Congreso del Estado quien lo determine.

- Otro aspecto que no se observó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que pueden llevarse a cabo y los programas que serán evaluados.
- Se decide que la SDS debe elaborar un diagnóstico anual para de pobreza en el estado que deberá contener indicadores de resultados como ingreso per cápita y rezago educativo. Además, se estipula que los indicadores de gestión deben reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la política estatal de desarrollo social, sin embargo, no se especifica el encargado de construirlos.
- Cabe mencionar que en la normativa no se detectó la información de los indicadores que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se acuerda la publicación de las ROP de los programas de subsidio de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios, los resultados de la evaluación y el diagnóstico de pobreza con los indicadores de gestión. No se identificó el mandato de publicar el padrón de beneficiarios ni los indicadores de gestión.
- La LDS crea el Consejo Consultivo (Consejo) como el organismo encargado de evaluar el impacto de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas; no es posible delimitar su ámbito de acción debido a que no se identificó una definición para "dependencias públicas".

También, la LDS establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo SDS y del Congreso del estado.

Por su parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) tiene por objeto promover y contribuir en la formulación, instrumentación, actualización y evaluación del Plan de Desarrollo del estado, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado de siete integrantes donde uno es representante del Poder Ejecutivo Estatal (el Secretario de Desarrollo Social) quien además lo preside, y seis investigadores académicos del Sistema Nacional de Investigadores, con experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación. Aunque la normativa no especifica que el Consejo está dotado de autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte del órgano gubernamental la mayoría de sus integrantes.

El Consejo está a cargo de investigar, analizar, y evaluar el impacto de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del Consejo son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir y dar seguimiento a recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias

gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Se conviene que derivado de los resultados de las evaluaciones el Congreso del estado podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes a las dependencias de la Administración Pública Estatal y Municipal que tengan a su cargo programas sociales.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Coahuila:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se detectó el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDS.

Se encontró información del presupuesto por programa para algunos programas de la SDS y del Instituto Coahuilense de la Mujer (ICM). La última documentación disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SDS, el ICM, la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) y el Instituto Coahuilense de la Juventud (ICJ) con una estructura heterogénea, si bien las ROP incluyen información sobre su objetivo, población objetivo y la institución responsable de su operación, difiere la incorporación del tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. No se detectó el año al que corresponden las ROP.
- Para el estado no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Además no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para efectuar acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011 concentrados en el documento del Sistema de Indicadores de Gestión Gubernamental. Cada uno tiene una ficha en la que se especifica nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas. Cabe mencionar que no se detectó documentación sobre su medición.

Asimismo, al presentarse los indicadores a nivel temático, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuanto al Consejo, no se detectó evidencia de su funcionamiento, ni de elementos de evaluación implementado por la SDS, el Congreso del estado y el COPLADE.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Coahuila. Si bien no se detectaron factores clave como el responsable de normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones o el seguimiento a las recomendaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el Consejo Consultivo, la SDS, el Congreso y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no existe información específica sobre de las que le corresponden a cada actor, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Es destacable la participación del Congreso en la contratación de organismos externos que lleven a cabo la evaluación, así como en la emisión de recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones puesto que implica la participación directa de los tomadores de decisión en el proceso de evaluación. No obstante, la realización de estas tareas puede dificultarse sin un área de apoyo técnico debido a las funciones y prioridades de los miembros del Congreso.

Si bien la LDS está vigente desde 2006, hasta ahora no se detectó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento y si bien Coahuila ha impulsado la implementación de elementos de monitoreo dirigidos al seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios y de recursos alcanzados a nivel política, éstos aún no se han consolidado, además de que no es posible usarlos para efectuar un seguimiento a nivel programa.

Por tanto, el reto que afronta ahora es el de implementar de manera estructurada los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Coahuila:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados,

considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

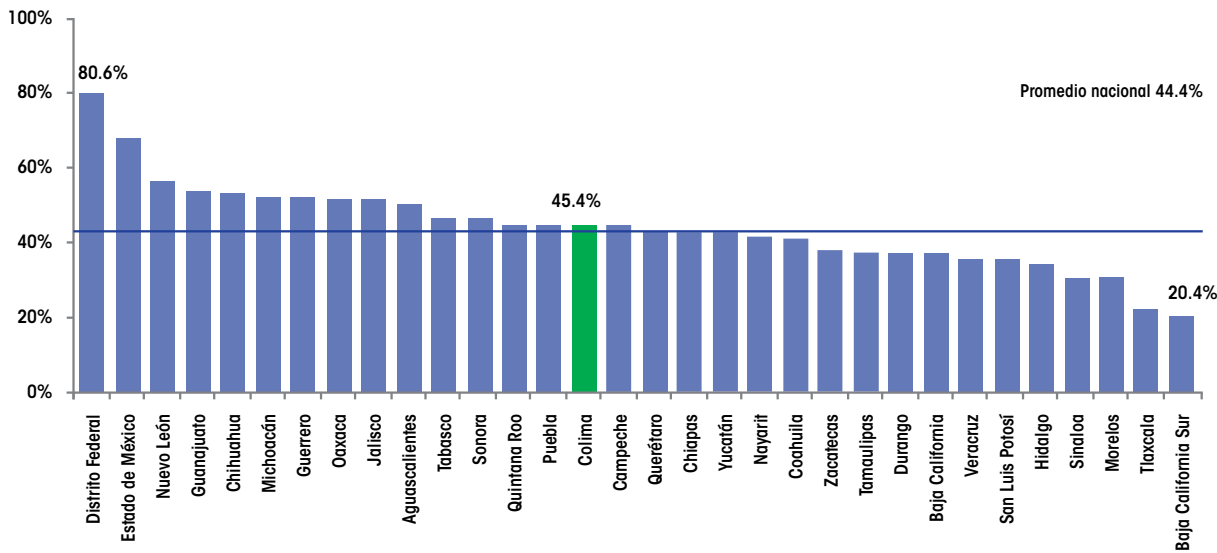
- La realización de un diagnóstico para la creación de nuevos programas donde se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño es un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Asimismo, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación. Para realizarla, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo y no de un ejercicio fiscal a otro.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere determinar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Colima

- La Ley de Desarrollo Social para el estado de Colima (LDS) establece la evaluación de la política estatal de desarrollo para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS establece la creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social como el encargado de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social. No se especifica si cuenta con autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los temas de desarrollo social, economía y finanzas. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales ni estudios estatales en materia de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Colima respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa:

- A partir de 2009, Colima cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Igualmente, se señala que toda persona o grupo social en situación pobreza tendrá preferencia a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social.
- En la normativa de Colima no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece la difusión de las ROP de todos los programas de desarrollo social que se aplican en el estado, sin embargo, sólo para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESCOL) y la Secretaría de Educación (SECOLIMA) se detectó el mandato de diseñar las ROP de los programas en el ámbito de su competencia. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se establece la integración y publicación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEDESCOL, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. A su vez, se señala que la SEDESCOL debe publicar los lineamientos para la integración y actualización del padrón, sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que deben contener los padrones.
- Se determina la realización y publicación de la evaluación de la política de desarrollo para revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones que la integran y modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se identificó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

La evaluación podrá ser de impacto socio-económico, de desempeño, de operación, o de otros aspectos y será interna cuando sea realizada por quienes implementan los programas, y externa cuando sea ejecutada por evaluadores externos. Además, se acuerda que la evaluación se llevará a cabo en dos etapas que comprenden el ejercicio fiscal; la primera dentro de los primeros nueve meses del ejercicio fiscal, para que sus resultados sirvan de apoyo para programación y la presupuestación del siguiente año fiscal y para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación; y, la segunda abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales

- Tampoco se identificó si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan delimitarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan los tipos de evaluación que puedan implementarse y los programas que serán evaluados.

- Se determina que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios. Los de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, y los de gestión y servicios, los procedimientos y la calidad de los servicios.

En la normativa no encontró la información de los indicadores que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP, el padrón de beneficiarios y de los resultados de la evaluación, la que además deberán ser entregada al Congreso del estado y a la SEDESCOL. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se estipula de manera directa su divulgación.
- La LDS crea a la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Comisión) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado, su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.
- La misma Ley conviene que la SEDESCOL debe implementar un sistema de evaluación para conocer de manera integral y sistemática la operación y resultado de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social a fin de formular nuevas acciones para identificar los problemas en la realización de programas y en su caso reorientar y reforzar la política de desarrollo social.

También, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADECOL) es el encargado de la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de todas las demás acciones de la planeación para el desarrollo que se ejecuten en el estado y estará conformado por subcomités sectoriales, regionales y especiales.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 14 integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el Secretario de Desarrollo Social), un Secretario Ejecutivo designado por el titular de la SEDESCOL, seis investigadores de reconocido prestigio, y seis consejeros representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales. Aunque no se especifica que la Comisión está dotada de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

La Comisión está a cargo de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los municipios y los órganos autónomos. De la misma manera, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, aprobar los indicadores de resultados y de gestión de los programas de desarrollo social y llevar a cabo estudios en esa materia. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Comisión son realizar la planeación de las evaluaciones y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Comisión, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Colima:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para 2011 se establece el monto asignado a la Función de Desarrollo pero no se establece así para el presupuesto de 2009 y 2010. Cabe señalar que es posible identificar los recursos asignados a la SEDESCOL.
- Para el estado no se identificó el presupuesto por programa pero sí por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información no es posible hacerlo.
- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con una estructura heterogénea, si bien, presentan información del objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable, el tipo de apoyo que otorgan, los programas y los criterios de elegibilidad. difiere la incorporación de la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas a cargo de la SEDESCOL y de la SECOLIMA, en los cuales es posible identificar el responsable de actualizarlos, el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo. Los padrones corresponden a 2010 y únicamente para un padrón de la SECOLIMA no se detectó el año al cual corresponde.
- Tampoco se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de dichos programas.
- Se identificaron indicadores de resultados y de gestión en el documento Compendio de Indicadores del Desarrollo Social, Económico y Financiero del estado de Colima realizado por la Secretaría de Planeación. Los indicadores están divididos los temas Desarrollo Social, Económico y Financiero; la información de éstos es heterogénea, y sólo en algunos casos la última medición disponible corresponde a 2011.

La información que se reporta de los indicadores es el nombre y el valor a nivel estatal y nacional, no obstante, no se detectó información acerca de la descripción de lo que mide el indicador, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base, y metas. Dado que los indicadores se encuentran a nivel temático, no es posible conocer el avance por programa.

- En cuando a la Comisión, no se observó evidencia de su funcionamiento. ni de elementos en materia de evaluación y monitoreo implementados por la SEDESCOL y el COPLADECOL.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Colima. Si bien no se detectaron factores clave como realizar

una planeación de las evaluaciones ni el seguimiento a las recomendaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de normar y coordinar la evaluación, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, la Comisión, la SEDESCOL y el COPLADECOL tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre dichas áreas para el desarrollo de sus tareas.

A pesar que desde 2009 el estado cuenta con una LDS que establece elementos de planeación, ejecución y evaluación, no se identificó evidencia de que éstos estén consolidados o de que se haya iniciado su implementación como en el caso del padrón único de beneficiarios y de la Comisión de Evaluación.

Si bien los elementos que ha llevado a cabo Colima permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y en algunos casos de resultados alcanzados, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Colima:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESCOL son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales. Asimismo, no es claro que acciones, programas o proyectos integran la Función de Desarrollo Social en el PEE 2011.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.

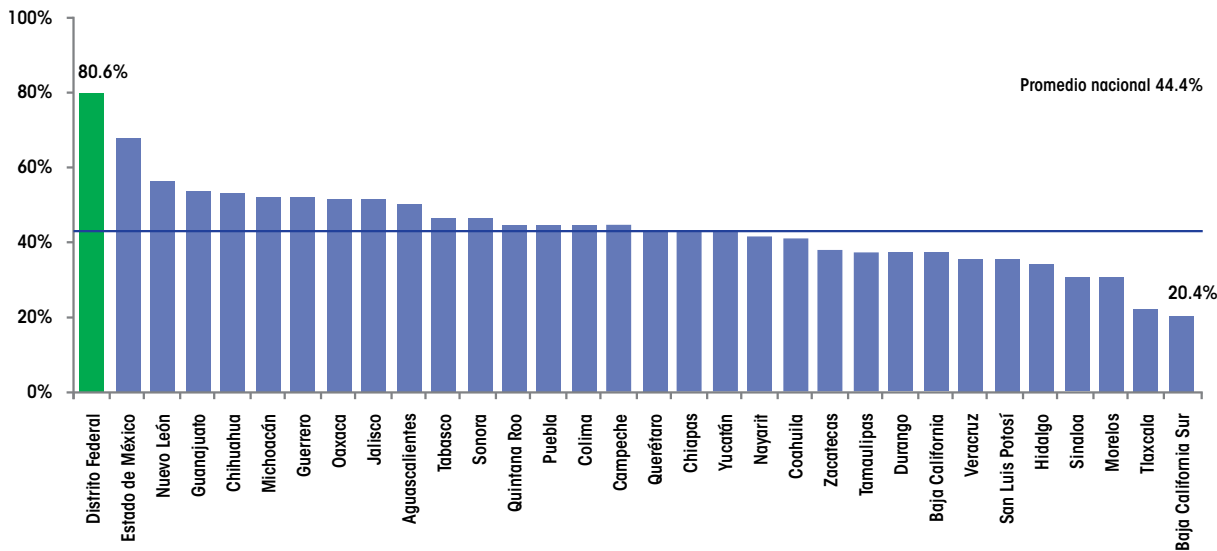
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Igualmente, es importante que dichos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como diferenciar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además los criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse y los tipos de evaluación con base en las prioridades de información del estado. Cabe mencionar que la LDS estipula que la evaluación debe realizarse para cada ejercicio fiscal, por lo que para la su planeación, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo y no de un ejercicio fiscal a otro.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados, y en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Comisión.

Distrito Federal

- La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS) establece la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social para su reorientación y fortalecimiento.
- La LDS estipula la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social dotado de autonomía técnica y de gestión como el organismo encargado de la evaluación de la política y los programas de desarrollo social del Distrito Federal.
- El Distrito Federal cuenta con indicadores de resultados y de gestión para programas de desarrollo social, sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo, ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social y estudios en esta materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance del Distrito Federal respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), ambas del Distrito Federal, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir del 2000, el Distrito Federal cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Cabe mencionar que no se detectó una población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, sino que se especifica que toda persona tiene derecho a beneficiarse de ellas.
- Se determinan criterios que las dependencias, entidades, y delegaciones del Distrito Federal deben cumplir para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico de la problemática que se busca solucionar, especificar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su operación, su contribución a las líneas estratégicas, objetivos o metas de los instrumentos de planeación, los indicadores para su evaluación, aspectos de su diseño como objetivos específicos, población objetivo y pertinencia del apoyo entregado, así como contar con ROP.
- Las dependencias, entidades, y delegaciones del Distrito Federal deben elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social a su cargo, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.

Se establece que las ROP deben especificar los objetivos y alcances del programa, la población objetivo, la dependencia responsable de su ejecución, el tipo de apoyos entregados y la forma de hacerlo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, así como los mecanismos de evaluación y los indicadores para ello.

- Las dependencias, entidades, y delegaciones del Distrito Federal deberán integrar y publicar un padrón de beneficiarios por cada uno de los programas de desarrollo social que tengan a su cargo. Igualmente, se conviene que los padrones deben especificar el responsable de integrarlo, el perfil del beneficiario, una clave única para su identificación y su ubicación geográfica, no obstante, no se detectó el mandato de incluir el programa del cual recibe el apoyo y el tipo de apoyo.
- Se acuerda la realización y publicación de la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social para su reorientación y fortalecimiento, para lo cual dispone que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones emitidas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA DF) son vinculantes. Para su seguimiento los sujetos evaluados deberán informar a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y al EVALÚA DF los tiempos y las medidas que tomarán.

Se decide que la evaluación interna es la que efectúan anualmente las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, y la externa, es la que realiza el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA DF) ya sea por sí mismo o mediante evaluadores externos.

- Para llevar a cabo la evaluación se debe implantar un programa anual de evaluación que debe publicarse durante los tres primeros meses del año. No obstante, no se detectó la información que debe tener este programa, como las evaluaciones a realizarse o los programas que serán sujetos de ésta.
- Se señala que las dependencias, entidades, y delegaciones del Distrito Federal deben integrar en las ROP de los programas de desarrollo social a su cargo los indicadores de resultados y gestión del programa. Sin embargo, en la normativa no se encontró la información que deberá reportarse como el nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se acuerda la publicación de las ROP, los padrones de beneficiarios y de los resultados de la evaluación. Cabe mencionar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en las ROP, no se detectó el mandato directo de su publicación.
- La LDS crea a EVALÚA DF como el organismo encargado de evaluar la política y los programas de desarrollo social, su ámbito de acción comprende las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del Distrito Federal.

El Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es el encargado de evaluar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo y programas, en coordinación con las unidades responsables en esta materia y, en su caso, proponer las correcciones pertinentes.

El EVALÚA DF es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, dotado de autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la SDS. Cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones.

La Junta de Gobierno está integrada por el Jefe de Gobierno, quien lo preside, los titulares de las dependencias y entidades del Distrito Federal vinculadas al desarrollo social, y por contralores ciudadanos; el Comité de Evaluación está conformado por un representante del Poder Ejecutivo (el Secretario de Desarrollo Social), quien lo preside y seis consejeros ciudadanos, con conocimientos en la materia.

EVALÚA DF está a cargo de evaluar la política y los programas de desarrollo social del Distrito Federal. Además, está facultado para normar la evaluación interna, realizar un programa anual de evaluación, emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Una atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción del EVALÚA DF es participar en la construcción de indicadores para programas, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al EVALÚA DF contribuye a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para el Distrito Federal:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDS.
- El Distrito Federal publica el presupuesto para algunos programas de la SDS, Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SDR), Secretaría de Educación (SE), Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STFE), Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), Secretaría del Medio Ambiente (SMA), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Instituto de Educación Media Superior (IEMS). El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.
- El Distrito Federal cuenta con ROP para programas de desarrollo social de la SDS, SS, SDR, SE, STFE, SDE, SMA, el DIF y el IEMS con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2011.
- El Distrito Federal cuenta con padrones de beneficiarios de programas de la SDS, SDR, SS, SE, DIF, SMA, STFE. Si bien éstos incluyen información sobre el nombre del beneficiario y su ubicación geográfica, difiere la incorporación del responsable de integrar el padrón, el programa del cual recibe apoyo, y el tipo de apoyo, así como otras de las características del beneficiario. Su temporalidad varía entre los años que van de 2001 a 2011.
- Cuenta con una planeación de las evaluaciones internas, en el documento de Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales, el cual es emitido por el EVALÚA DF y contiene los programas sujetos de evaluación, los tipos de evaluación que se llevan a cabo y los plazos de su realización. Se detectó que este documento ha sido emitido para 2009, 2010 y 2011.
- Se identificaron evaluaciones internas y externas, elaboradas entre 2007 y 2011 por las dependencias, entidades y delegaciones del Distrito Federal, el EVALÚA DF o por evaluadores externos. Los programas evaluados son de la SDS, SE, SDE, SS, DIF, la STFE, SME, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM), el Instituto de Vivienda, (IV), el Fideicomiso Educación Garantizada de la SE (FIDEGAR), el Sistema de Transporte Colectivo (METRO), la Delegación Miguel Hidalgo, Delegación Tláhuac, Delegación Álvaro Obregón, Delegación Gustavo A. Madero y la Delegación Iztapalapa.
- Los informes de las evaluaciones son heterogéneos si bien la mayoría especifica los principales hallazgos o resultados y las recomendaciones derivadas de éstas, difiere la incorporación de los datos de los responsables de la ejecución del programa evaluado, la información general de quien realizó la evaluación, el objetivo, la metodología usada, el contar con un resumen ejecutivo y la información del costo de la evaluación, en el caso de las que han sido llevadas a cabo por evaluadores externos.

Para algunas evaluaciones realizadas por el EVALUA DF y por evaluadores externos se detectó la elaboración de un documento en el que la dependencia o entidad valorada se compromete a dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por EVALUA DF como resultado de la evaluación. Éste especifica las acciones que se efectuarán para atender las recomendaciones y el plazo de ejecución.

- El Distrito Federal cuenta con estudios e investigaciones en materia de desarrollo social realizados entre 2001 y 2010 por sus dependencias o entidades, o por evaluadores externos. En la mayoría de ellos se hizo el análisis de una de sus problemáticas de desarrollo social, la población que la padece, causas, efectos y características. Sin embargo, sólo algunos incluyen una propuesta de acciones que debieran ser llevadas a cabo para resolverla. Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso o de estos estudios para mejorar su política de desarrollo social.
- El Distrito Federal especifica indicadores de gestión en las ROP de los programas sociales de desarrollo social y sólo en algunos casos se incluyen indicadores de resultados. La información que se especifica de los indicadores es su nombre, descripción de lo que busca medir y en algunos casos fórmula de cálculo y unidad de medida, pero no se especifica su frecuencia de medición, línea base y metas. No se detectó documentación sobre su medición.
- Para el COPLADE no se identificó evidencia de elementos en materia de evaluación que hayan sido realizados.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social del Distrito Federal, y la creación de un organismo independiente de la operación de la política en esta materia encargado de la tarea ha sido un factor clave para impulsar la implementación de dichas acciones, las cuales han permitido avanzar hacia la integración de un sistema de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas.

Tanto el EVALUA DF como el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no se encontró información acerca de las facultades y acciones específicas de cada uno, ni un esquema de coordinación de éstos que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

En el marco de la LDS vigente desde el año 2000 se han efectuado evaluaciones a programas de desarrollo social estatales; es necesario hacer llegar la información del monitoreo y la evaluación a los tomadores de decisión de manera práctica y sencilla para facilitarles su uso, en el caso de las evaluaciones externas desarrolladas, sólo algunas cuentan con un resumen ejecutivo.

Por otra parte, los elementos de monitoreo no se encuentran consolidados, si bien se establecen indicadores a nivel programa, la mayoría de ellos cuenta únicamente con indicadores de gestión. Además, no se identificó evidencia de que se efectúe una medición periódica de estos últimos, lo cual limita su utilización como una herramienta para mejorar la política.

Con base en esto, el reto que afronta el Distrito Federal es consolidar la ejecución de los ejercicios de monitoreo y evaluación y el uso de la información que se genera para mejorar la política y los programas de desarrollo social.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Distrito Federal:

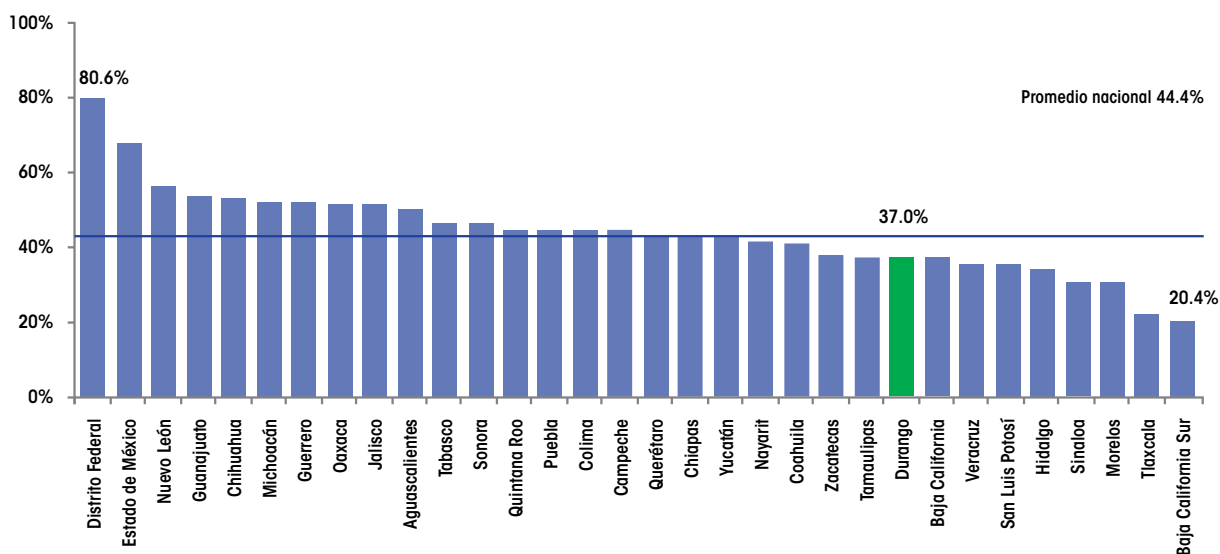
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, que tomen en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Es importante que estos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. La divulgación de las ROP permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados por distintas dependencias y entidades, así como diferenciar los que provienen de la federación y del Distrito Federal.
- Para que la información del monitoreo y la evaluación sea usada por los tomadores de decisión es necesario presentarla de manera práctica y sencilla. La incorporación de un resumen ejecutivo a las evaluaciones externas puede facilitar su utilización.
- Es necesario monitorear la evolución en el tiempo de los indicadores de gestión y de resultados establecidos por programa de desarrollo social.

Durango

- Su Ley de Desarrollo Social (LDS) establece la evaluación de programas, proyectos y acciones de desarrollo social para reorientar y reforzar su política de desarrollo social.
- La LDS Instaura la creación del Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social como el encargado de llevar a cabo la evaluación externa de los programas de desarrollo social del estado. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2016, la última medición disponible corresponde a 2010. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas estatales de desarrollo social o estudios en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Durango respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) de Durango, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2005 Durango cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que en las intervenciones de la materia se otorgará preferencia a las personas o grupos sociales en situación de pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social.
- Para el estado no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se detectó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.
- Se establece la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOE), el cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de los tres niveles de gobierno. Cabe señalar que no se encontró información sobre cómo deben integrarse los padrones.
- Se acuerda la realización de la evaluación de la política de desarrollo social que permita conocer de manera integral y sistemática la operación y resultado de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social a fin de identificar los problemas en la implementación de programas y en su caso reorientar y reforzar la política de desarrollo social del estado. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se estipula que la evaluación interna será realizada por quienes implementan los programas y acciones con objeto de medir los resultados y el impacto alcanzado, y la externa será llevada a cabo por evaluadores externos a dicha actividad.

- Otro aspecto que no se identificó es si debe hacerse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan determinarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan las evaluaciones que van a realizarse, su temporalidad y los programas que serán sujetos de ésta.
- Se establece que la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Sistemas de la SEDESOE en coordinación con las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deberán proponer y mantener actualizados los indicadores de resultados de los programas y proyectos, así como publicar los

indicadores de gestión de la institución. Cabe señalar que no se observó la información que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se acuerda que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar información de los programas como el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, la lista de los beneficiarios de los programas de subsidio, que se deduce, incluyen lo social y en el caso de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal, los indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicar la evaluación.
- La LDS crea el Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas de desarrollo social, su ámbito de acción es estatal.

La misma Ley instituye que la SEDESOE efectuará un sistema de evaluación que permita conocer de manera integral y sistemática la operación y resultado de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social. También, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es responsable de planear, programar, formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo económico y social del estado.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 13 integrantes donde uno representa al Ejecutivo Estatal, (el Secretario de Desarrollo Social), que además lo preside, un integrante de la Comisión Legislativa del H. Congreso, así como representantes de la áreas de investigación de las instituciones de educación superior, y de organizaciones sociales y no gubernamentales, relacionadas con el desarrollo social. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

El Consejo está a cargo de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas de desarrollo social. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de éste son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de su resultado y darles seguimiento, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos detectados:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESOE.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse documentación no es posible hacerlo.

- En la información que publica Durango no se identificó aquella acerca de la creación de programas nuevos, aunque cabe mencionar que normativamente no se detectó el mandato de su elaboración.
- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SEDESOE con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, tipo de apoyo entregado y forma de hacerlo así como criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2009.
- Para el estado no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Asimismo, no se detectaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para implementar acciones de mejora de la política en la materia; tampoco se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para cada uno de los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 en el documento Sistema Integral de Indicadores. Éstos se encuentran concentrados y la última medición disponible corresponde a 2010. La información que se especifica de los indicadores es nombre, fórmula de cálculo, unidad de medida y valor, no se detectó información sobre la descripción de lo que busca medir, unidad de medida, línea base y metas.

Es importante señalar que los indicadores se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuando al Consejo no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación y monitoreo implementadas por la SEDESOE y el COPLADE.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Durango. No se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar un plan de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones y su seguimiento., Sin embargo, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado el Consejo Consultivo, la SEDESOE y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, aunque no existe información específica sobre las que le corresponden a cada una, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer particular, lo que no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

A pesar de que la LDS determina desde 2005 elementos de planeación y evaluación para la política de desarrollo social del estado, no se detectó evidencia de que éstos se encuentren consolidados o iniciados en algunos casos. Además, los instrumentos de monitoreo que se han realizado, si bien permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, bienes y servicios entregados y de resultados, no permiten hacer un seguimiento a nivel programa.

Por tanto, el reto que afronta ahora es el de implementar de manera estructurada los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Durango:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas considerados en la materia, incluso, diferenciar los programas estatales de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESOE son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la divulgación de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.

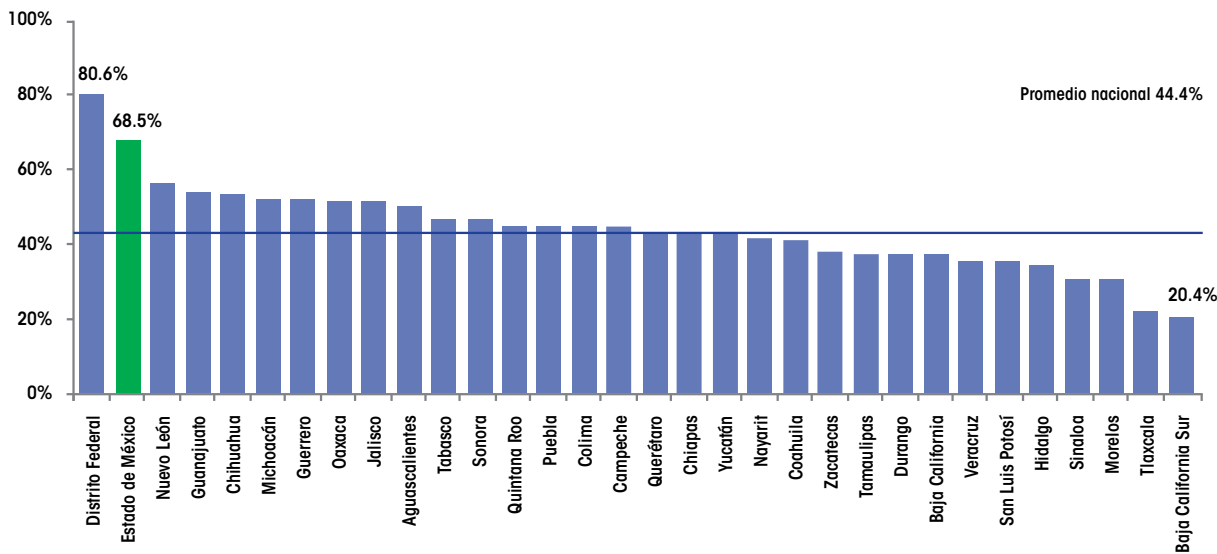
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros, con base en las prioridades de datos que requiera el estado.. Para realizarla, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se sugiere definir los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Estado de México

- La Ley de Desarrollo Social (LDS) establece la evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social para reorientar y reforzar su política en ese ámbito.
- La LDS determina al Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social dotado de autonomía técnica y de gestión como el encargado de realizar la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión por dependencia, entidad y por programa presupuestario, sin embargo no se detectó información de su medición. Asimismo, el estado ha desarrollado estudios en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance del Estado de México respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en su Reglamento (RLDS), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Desde 2005, el Estado de México cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se define la población vulnerable que merece especial atención de la política de desarrollo social.
- Se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico focalizado de las zonas de atención prioritaria, especificar la instancia responsable de su operación y contar con las Reglas de Operación (ROP) de los programas para el desarrollo social. Sin embargo, no se solicita el planteamiento de estrategias para su vinculación con la planeación estatal en la materia, y otros elementos para su seguimiento y evaluación. Cabe señalar que no se detectó al actor responsable de realizar esta la tarea.
- Se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben elaborar las ROP de los programas estatales de desarrollo social, las cuales deberán ser publicadas por el gobierno del estado. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.

Asimismo, se decide que las ROP deberán especificar el objetivo del programa, la población objetivo, la dependencia responsable de su ejecución, el tipo e importe de los apoyos entregados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, aunque no se establece que deban especificar la forma de entrega de los apoyos y los indicadores para su seguimiento y evaluación.

- Se estipula la integración de un padrón único de beneficiarios para los programas de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESEM), si bien se determina que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios integrarán sus padrones de beneficiarios, no se especifica si éstos serán la base del padrón único. Asimismo, la SEDESEM emitió los lineamientos para la integración de los padrones de los programas estatales, los cuales establecen que deben especificar el responsable de integrarlo, el perfil del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe el apoyo y el tipo apoyo que reciben.
- Se establece la realización de la evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social, con la finalidad de identificar mediante los indicadores de desarrollo social y humano, la manera en que contribuyen a la mejoría de la calidad de vida de la población en desarrollo, y reorientar y reforzar la política. Asimismo, se refiere que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones tienen carácter vinculante para las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Estatal, a fin de crear, modificar o eliminar programas de desarrollo social estatales o municipales.

Se establece además que la evaluación de los programas de desarrollo social podrá realizarse dos veces al año, durante el mes de febrero, para informar los resultados alcanzados por la ejecu-

ción del programa, y en el mes de agosto, para emitir propuestas en la programación y presupuestación de éste en el ejercicio fiscal siguiente.

Igualmente, se dispone que se lleven a cabo evaluaciones de cobertura, gasto, eficiencia e impacto y que los programas de desarrollo social prioritarios deben evaluarse considerando, al menos, el cumplimiento del objetivo social, la población objetivo, los indicadores de resultados, gestión y servicios y el impacto social y el beneficio.

- Un aspecto que no se identificó es si deberá efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.
- Se establece la integración del Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano a cargo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) cuyo propósito es medir la política de desarrollo social del estado y de los municipios. Si bien, no se especifica el tipo de indicadores que integra este Sistema, por el objetivo puede asumirse que se trata de indicadores de resultados. No se detectó la información de éstos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

También se señala que los programas presupuestarios, deben contar con indicadores de resultados y de gestión, que permitan dimensionar los resultados alcanzados de cada año fiscal. Cada uno de ellos debe tener una ficha técnica en la que se especifique su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y meta; no encontró el mandato de incluir su línea base.

- En materia de difusión se dispone la publicación de las ROP y de los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social por parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios, no así del padrón único de beneficiarios. Además se asienta que el CIEPS tiene la atribución de difundir los resultados de sus estudios, investigaciones y proyectos, aunque no especifica respecto a las evaluaciones y los indicadores.
- La LDS crea el CIEPS como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado, que comprende las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

La misma Ley otorga facultades de evaluación al Auditor Especial, al Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADEM) y a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) en el ámbito de sus competencias.

También, la Secretaría de Finanzas a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, es la responsable de realizar la evaluación de los programas presupuestarios, mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, y de emitir las recomendaciones correspondientes.

El CIEPS es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, dotado de autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la SEDESEM. Está conformado por nueve integrantes, un presidente que es titular de la SEDESEM; un Secretario Ejecutivo, un representante de la Secretaría de Contraloría y seis vocales que serán los Secretarios de Finanzas y de las Secretarías relacionadas al tema social.

El organismo está a cargo de evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social implementados por el gobierno estatal. Además, está facultado para emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del CIEPS son normar la evaluación, elaborar la planeación de las evaluaciones y participar en la construcción de indicadores para programas, que si bien pueden no corresponder exclusivamente al CIEPS contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para el Estado de México:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) se identifica el presupuesto que es considerado de desarrollo social.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SEDESEM con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados cinco padrones de beneficiarios de programas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, en los cuales es posible identificar el responsable de integrarlo, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, pero no siempre el nombre del beneficiario y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2009.
- Para el estado no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales. No obstante, de acuerdo con datos del estado, el CIEPS se encuentra desarrollando evaluaciones de Consistencia, Resultados e Impacto y de Prospectiva a cargo de universidades y centros de investigación. No se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El CIEPS tiene estudios e investigaciones en materia de desarrollo social realizados entre 2001 y 2010. En estos estudios se abordan temas como la problemática de desarrollo social del estado, de la población que la padece, así como sus causas, efectos y características, mas sólo algunos

incluyen una propuesta de acciones que debieran ser llevadas a cabo para resolverla. Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso o de estos estudios para mejorar la política sobre la materia.

- El estado posee indicadores de resultados y de gestión por dependencia y entidad en el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño, los cuales se encuentran concentrados y sistematizados, la última medición disponible corresponde a 2011. La información que se reporta es nombre, fórmula de cálculo, descripción de lo que busca medir y valor. Sin embargo, no se detectó información sobre la unidad de medida, línea base y metas. Estos indicadores no permiten conocer el avance por programa de desarrollo social.

Asimismo, el estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión organizados en matrices de indicadores por programa para las dependencias y entidades. Estas matrices coinciden con la estructura presentada en el PEE. Sin embargo, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura programática. La información que se especifica de estos indicadores es nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia; no se incluye información sobre la unidad de medida, línea base, y metas.

- El CIEPS se encuentra en funcionamiento. No se encontró evidencia de instrumentos en materia de evaluación implementadas por el COPLADEM, los COPLADEMUN y la SF.

Conclusiones

Normativamente en la LDS en el RLDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social del Estado de México. Si bien, no se detectaron elementos clave como la instancia facultada para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la existencia de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, ha permitido impulsar instrumentos en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el CIEPS, el Auditor Especial, el COPLADEM, los COPLADEMUN y la SF tienen atribuciones de evaluación, pero no se observó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada uno y sólo para los cuatro primeros se determina un esquema que busca coordinar y delimitar el quehacer de cada actor.

Un elemento que destaca es el planteamiento de recomendaciones vinculantes, sin embargo, no está claramente establecido el responsable de verificar la vinculación de las recomendaciones. Asimismo, la elaboración de estudios de desarrollo social es un aspecto importante que permite complementar la documentación de las evaluaciones.

Hasta ahora, el Estado de México ha impulsado la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación de desarrollo social dirigidos a dar seguimiento a los recursos ejercidos, los bienes y servicios entregados y de los resultados alcanzados. Si bien, el CIEPS se encuentra en funcionamiento el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos que establece la normativa, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en el Estado de México:

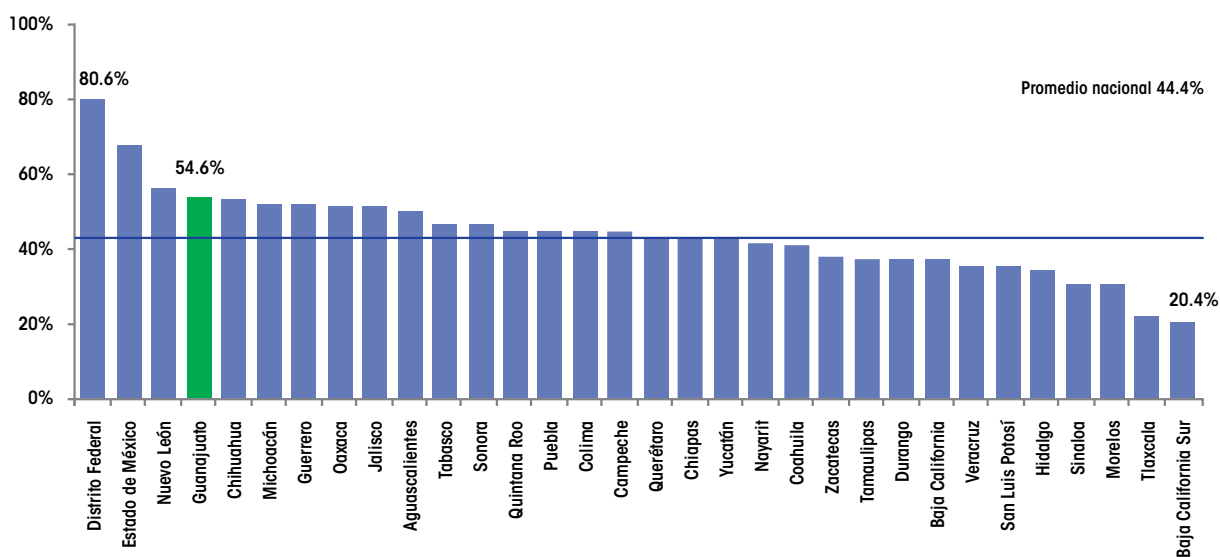
- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, que definan los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, el PEE decide los recursos para el Sector Desarrollo Social, no es claro qué se considera dentro de este rubro.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación que existen. Cabe señalar que la LDS estipula que la evaluación debe realizarse al menos dos veces al año, por lo que se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo y no de un ejercicio fiscal a otro.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por para conocer de manera individual sus resultados y en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia.

Guanajuato

- La Ley de Desarrollo Social para el estado y los municipios de Guanajuato (LDS) establece la evaluación de la política, los programas y las acciones de desarrollo social para mejorar su desarrollo humano.
- La LDS determina que la evaluación de la política de desarrollo social está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.
- El estado cuenta con indicadores de resultados en materia de educación, la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2009-2010. También tiene indicadores de resultados y de gestión para programas y acciones de desarrollo social en el PEE 2011 y para los ejes del Plan de Gobierno 2006 – 2012, en el caso de estos dos últimos no se detectó información de su medición. El estado ha realizado estudios de desarrollo social, pero no se encontraron evaluaciones a programas o de políticas estatales de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Guanajuato respecto al resto de las entidades federativas:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS), en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (RSEDESHU), todos del estado de Guanajuato, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa señalada:

- A partir de 2006, Guanajuato cuenta con una LDS vigente, que determina que se deben destinar recursos al desarrollo social y humano. Asimismo, se establecen como prioritarios los programas de desarrollo social dirigidos a las personas en condiciones de pobreza.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se acuerda la publicación de ROP de todos los programas de desarrollo social. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. Cabe mencionar que para la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU) se detectó el mandato de diseñar las ROP únicamente de los programas de su competencia.

Se dispone que las ROP deben especificar la población objetivo, la entidad o dependencia responsable del programa, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los mecanismos de evaluación y los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No se detectó el mandato de incluir el objetivo del programa ni la forma de entrega de los apoyos.

- Se acuerda la integración y publicación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEDESHU con base en la información de los beneficiarios de los programas estatales y federales. No se detectó documentación sobre las características que éste debe contener.
- Se establece la realización de la evaluación de la política pública estatal de desarrollo social y humano, para revisar periódicamente el cumplimiento de los programas sociales. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal para el Desarrollo Social y Humano el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se establece que la evaluación podrá ser interna o externa sin especificar en qué consiste cada una, y que permitirán conocer el diseño, operación resultados e impactos de los programas estatales y municipales de desarrollo social. También, se decide que sus resultados se considerarán

para la definición de zonas de atención prioritaria, las cuales a su vez serán usadas para la asignación de los recursos.

- Un aspecto que no se identificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan fijarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo, su frecuencia y los programas que serán sujetos de ésta.
- La LDS instituye que los programas sociales deberán incluir en las ROP los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No obstante, no se identificó la información de éstos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión, se conviene la publicación de las ROP, del padrón único de beneficiarios y de la evaluación. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios en las ROP, no se detectó de manera directa el mandato de su publicación.
- La LDS dispone que SEDESHU es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social mediante la Dirección General de Planeación y Evaluación. Su ámbito de acción se instaura a nivel estatal.

La Dirección General de Planeación y Evaluación forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y es ajena a la operación de la política social.

La Dirección General de Planeación y Evaluación está a cargo de planear, diseñar y evaluar las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo social y humano. De la misma manera, está facultada para emitir lineamientos para la evaluación de los programas sociales impulsados por la SEDESHU y por otras instancias involucradas en procesos de desarrollo comunes, participar en la construcción de indicadores de resultados, realizar estudios en la materia y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta área son llevar a cabo una planeación de las evaluaciones y emitir recomendaciones derivado de sus resultados, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la SEDESHU contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Cabe mencionar que se precisa que se debe emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, sin embargo, no se identifica al actor encargado de la tarea.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Guanajuato:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para los años 2009 a 2011, no es posible identificar el que presupuesto considerado como de desarrollo social, aunque se identifican los recursos asignados a la SEDESHU.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social la SEDESHU, Secretaría de Educación (SE), Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Comisión Estatal del Agua, Instituto de Ecología, Instituto de Salud Pública y de la Comisión Estatal del Deporte y Atención a la Juventud. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales a cargo de la SEDESHU y del DIF, con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP de la SEDESHU corresponden a 2010 y las del DIF a 2011.
- El estado posee un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social del estado a cargo de la SEDESHU. Éste incorpora datos sobre el responsable de su actualización, el nombre del beneficiario, una clave única de identificación para cada uno, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo. El padrón se encuentra actualizado a 2011.
- Para Guanajuato no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales, del uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni de la elaboración de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

Cabe mencionar que de acuerdo con la información del estado, se encuentra en proceso de elaboración una evaluación de impacto de la estrategia Contigo Vamos por Más a cargo de un evaluador externo y coordinada por la SEDESHU.

El estado tiene estudios en materia de desarrollo social desarrollados en 2009 por universidades, y coordinados por la SEDESHU en los que se hace el análisis de una problemática de desarrollo social y de la población que la padece. Estos estudios también integran una propuesta de acciones que debieran llevarse a cabo como resultado de los hallazgos identificados. Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso o de estos estudios para mejorar su política de desarrollo social.

De la misma manera, en la página de internet de la SE existen análisis en el tema de desarrollo social efectuados por organismos externos al Poder Ejecutivo Estatal, sin embargo, no se detectó que la SE haya participado en su realización.

- El estado cuenta con indicadores de resultados en el Sistema de Consulta de Histórico de Indicadores Educativos de nivel preescolar hasta nivel superior, los cuales están concentrados y sistematizados, la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2009-2010. La información que se reporta es nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, y método de cálculo. No obstante, no se detectó documentación sobre su frecuencia de medición, línea base y metas.

También tiene indicadores de resultados y de gestión en el PEE 2011 alineados a programas de desarrollo social o a acciones en la materia, los datos que se presentan son su nombre y meta. También están los de resultados y de gestión para cada uno de los ejes del Plan de Gobierno 2006-2012, de los que sólo se especifica su nombre. Para los del PEE y del Plan de Gobierno no se detectó información de su medición.

Por otra parte, el Instituto de Planeación (IP) posee un Sistema de Indicadores para el Desarrollo del estado de Guanajuato en Población y Desarrollo que concentra información de censos, metas del milenio, indicadores del CONEVAL, del CONAPO y de migración.

Es importante subrayar que los indicadores mencionados se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuanto a la Dirección General de Planeación y Evaluación, no se detectó evidencia de instrumentos implementados en materia de evaluación.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LAIP se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Guanajuato. A pesar de esto, no se encontraron factores clave como generar una planeación de las evaluaciones, el responsable de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y de su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

Las reformas a la LDS concertaron el mandato de evaluar la política y los programas de desarrollo social del estado a partir de 2009, no obstante, no se identificaron evaluaciones realizadas, y los instrumentos de monitoreo implementados se encuentran desarticulados, por lo que no contribuyen a un monitoreo integral de su política y programas de desarrollo social.

El reto que afronta Guanajuato es el de desarrollar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación algunas sugerencias para Guanajuato:

- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la diferenciación de programas estatales de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESHU son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.

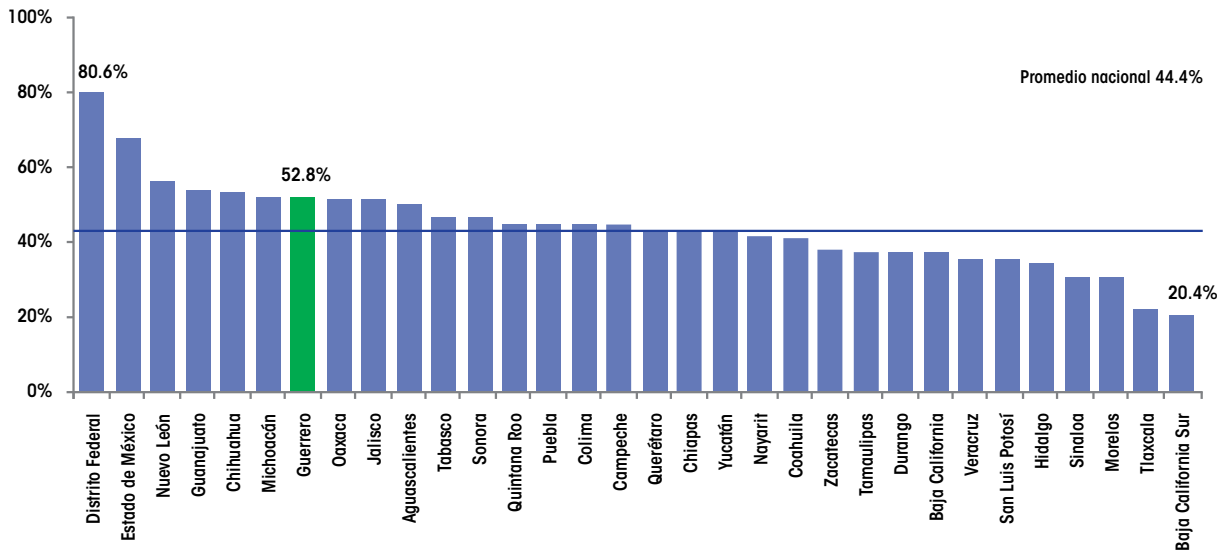
- Dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos los programas. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros, con base en las prioridades de datos que requiera el estado. Para su planeación, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados para todos los programas de desarrollo social a fin de conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Guerrero

- La Ley Número 102, para el Desarrollo Social del estado de Guerrero (LDS) establece la evaluación de las acciones, proyectos y programas de la política de desarrollo social para garantizar que las acciones se traduzcan en mejores condiciones de vida de la población.
- Dispone la creación de tres organismos como encargados de la evaluación de la política de desarrollo social: el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza, la Comisión Intersecretaral para el Desarrollo Social y la Comisión Técnica Estatal para la Medición de la Pobreza. Sin embargo, no se detectó un esquema de coordinación entre estos actores. Además, la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal (LPDF) determina como atribución de la Secretaría de Finanzas y Administración la evaluación del desempeño de los planes, programas y proyectos contenidos en su Presupuesto de Egresos.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para programas presupuestarios, sin embargo, no se encontró información de su medición. Asimismo, el estado ha realizado ejercicios de evaluación de programas de desarrollo social estatales. No se encontraron estudios estatales en esta materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Guerrero respecto al resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Número 102, para el Desarrollo Social (LDS) y en su Reglamento, la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal (LPDF), la Ley Número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración (RSEFINA), todos ellos del estado de Guerrero, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

Su Presupuesto de Egresos (PEE), insta la elaboración de Reglas de Operación (ROP), sin embargo, cabe aclarar que la vigencia de este Decreto es anual.

- A partir de 2004, Guerrero cuenta con una LDS vigente, que no determina que se deban destinar recursos al desarrollo social. En la Ley se dispone como prioridad de la política de desarrollo social proporcionar ayuda económica o en bienes y servicios básicos a las personas, familias, grupos, etnias y comunidades en estado de pobreza.
- Se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos como señalar la orientación estratégica del desarrollo social y superación de la pobreza establecida en la LDS, líneas de acción, objetivos, metas y destinatarios de los bienes y servicios que se proporcionen y el monto de los recursos asignados. Sin embargo, no se solicita la elaboración de un diagnóstico de la problemática que busca atender, los indicadores para su seguimiento, ni definir la instancia encargada de su operación. Cabe mencionar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea.

En el PEE 2011 acuerda que para la aprobación de un programa, el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADEG) deberá vigilar que no se contraponga, afecte, o presente duplicidad con otros programas y acciones del gobierno estatal en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo. Cabe decir que la vigencia de este Decreto es anual.

- El PEE 2011 determina que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deberán elaborar y publicar las ROP para los programas que establezca el COPLADEG. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se estipula que la Coordinación General de Catastro de la Secretaría de Finanzas y Administración (SEFINA) es la encargada de integrar el padrón de beneficiarios del Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra. También, se conviene que el Sistema Estatal para el Desarrollo Social tiene la atribución para fomentar el apoyo metodológico e intercambio de padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, pero no se detectó como responsabilidad de un actor el mandato de integrarlos.

- La LDS establece la realización de la evaluación de las acciones, proyectos y programas de la política de desarrollo social para garantizar que las acciones se traduzcan en mejores condiciones de vida de la población. También, se acuerda la evaluación anual del desempeño, la cual deberá verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, políticas públicas, así como el quehacer de las instituciones, que se deduce, incluye lo social; para esta evaluación se especifica que se deberá dar seguimiento a sus resultados pero no se identificó el actor responsable de esta tarea.

De la misma manera, se establece que las evaluaciones del desempeño podrán ser realizadas por evaluadores externos y ser publicadas, para lo cual deben incluir los datos generales de la unidad administrativa responsable del programa evaluado, los del evaluador, la fuente de financiamiento, el tipo de evaluación contratada, sus objetivos, una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, y un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador.

- La ejecución de la evaluación de desempeño comprende la elaboración de un programa anual de evaluaciones, en el que se detalle el número y tipo de aquellas a implementar en el ejercicio fiscal; sin embargo, no se identificó al actor responsable de esta tarea.
- Se dispone que se debe contar con indicadores para la política de desarrollo social, mas no se observó si se refiere a indicadores de resultados o de gestión ni al actor responsable de su construcción. Asimismo, se determina que la evaluación de desempeño se efectuará con base en indicadores estratégicos y de gestión, y que debe elaborar una matriz de Marco Lógico, lo cual implica el desarrollo de indicadores de resultados y de gestión, pero no se especificó al actor responsable de la tarea.
- En materia de difusión se instituye la publicación de las ROP y de la evaluación de desempeño. No se detectó este mandato para los padrones de beneficiarios, y aun cuando se dispone que la evaluación se hará con base en indicadores, no identificó de manera directa el mandato de la publicación de éstos.
- La LDS crea tres organismos como encargados de evaluar la política de desarrollo social del estado el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza (Consejo), la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Social (Comisión) y la Comisión Técnica Estatal para la Medición de la Pobreza (Comisión Técnica). No se detectó información específica sobre el ámbito de acción de estas instancias.

La misma Ley fija que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOLG), normará y coordinará la formulación y evaluación de la política social de estado.

Asimismo, la LPDF asienta que la SEFINA mediante una instancia técnica de evaluación del desempeño, realizará anualmente la evaluación de los planes, programas y proyectos contenidos en el PEE de las dependencias y entidades del estado.

También, el COPLADEG tiene como atribución evaluar la ejecución del Plan Sexenal de Desarrollo, buscando su congruencia con los programas del gobierno federal, que incidan en la entidad, para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

El Consejo, la Comisión y la Comisión Técnica son ajenos a la operación de la política de desarrollo social, sin embargo, no se definió si están dotados de autonomía técnica y de gestión. El Consejo está integrado por un Presidente (Gobernador del estado), un Secretario Ejecutivo (titular de la SEDESOLG), un Secretario Técnico que será el titular de la SEDESOLG y Consejeros representantes de las dependencias estatales vinculadas al desarrollo social, del Congreso del estado y de los municipios, además de que podrán participar instituciones académicas, campesinas, empresariales, entre otras.

Por su parte, la Comisión está integrada por un Coordinador (titular de la SEDESOLG) y los titulares de las dependencias vinculadas al desarrollo social y el de la SEFINA. Por último, la Comisión Técnica está conformada por académicos, investigadores y analistas de instituciones académicas, institutos y dependencias estatales y federales vinculadas con la observación, análisis y estudios de temas relacionados con la pobreza.

El Consejo está a cargo de evaluar los resultados e impactos de la política de desarrollo social en términos de sus principios, estrategia y objetivos. La Comisión es responsable de evaluar interdisciplinariamente, los programas estatales para el desarrollo social y superación de la pobreza en la entidad y la Comisión Técnica se ocupa de evaluar el impacto de los programas y acciones de la política de desarrollo social en las condiciones de pobreza que padecen sus beneficiarios directos y para realizar estudios de desarrollo social.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estos organismos son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de sus resultados, participar en la construcción de indicadores para programas y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas instancias contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación detectados para Guerrero:

- En el PEE los años 2009 a 2011, no se identifica el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESOLG.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SEDESOLG, Secretaría de Asuntos Indígenas, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SEDESOLG, la SDR y del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa con una estructura heterogénea, si bien incluyen el objetivo del programa y la institución responsable de su operación, difiere la información sobre su población objetivo, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los crite-

rios para elegir a los beneficiarios. La mayoría de las ROP corresponden a 2008, pero también se encontraron para un programa de 2010 y otro de 2011.

- El estado cuenta con padrones de beneficiarios de los programas Madres Solteras y Capacidades Diferentes para 2011, sin embargo, no se encontró información sobre la dependencia a la que pertenecen. En ellos, se identifica el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo; difiere la información sobre el responsable de integrar el padrón y otras de sus características.
- Se ubicaron dos evaluaciones a programas de desarrollo social, las cuales fueron realizadas en 2008 por evaluadores externos y coordinadas por la SDR. Los informes de éstas son heterogéneos, si bien, las dos incorporan información sobre su objetivo, la metodología usada, los principales resultados y las recomendaciones derivadas de éstas, difiere aquella sobre los responsables de operar el programa evaluado, los datos del responsable de efectuar la evaluación, su costo y contar con un resumen ejecutivo.
- De acuerdo con el estado, se retomaron las recomendaciones y resultados de una de las evaluaciones para mejorar aspectos del diseño del programa. Cabe mencionar que no se detectó evidencia del uso de estudios para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social o de una planeación de las evaluaciones de los programas.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión concentrados y sistematizados en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental. De acuerdo con el estado, este sistema tiene integradas 59 matrices de indicadores de programas presupuestarios, sin embargo, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura programática. Este sistema no es público, por lo que no fue posible identificar la documentación que contiene ni la medición de los indicadores.
- En cuando a los organismos evaluadores, no se detectó evidencia del funcionamiento del Consejo, la Comisión ni de la Comisión Técnica, ni tampoco de elementos en materia de evaluación implementados por el COPLADEG.

Conclusiones

Normativamente en la LDS, la LPDF y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Guerrero. No obstante, estos factores vienen de distintas instancias por lo que es necesario estructurarlos de manera articulada para que puedan ejecutarse de manera integral y coordinada.

En el estado diversas instancias cuentan con atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades específicas, ni un esquema de coordinación entre éstas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas. Llama la atención que en el caso del Consejo y la Comisión algunos de los integrantes se duplican.

Si bien tiene una LDS vigente desde 2004, no se encontró evidencia de la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que se establecen. Otras instancias de Guerrero ajenas a la LDS han impulsado el desarrollo de instrumentos en la materia dirigidos a hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de resultados alcanzados. El reto que afronta ahora es el de desarrollar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Guerrero:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la diferenciación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESOL son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales
- Dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos en el que se analice la problemática que se busca resolver y se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de éstos. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden acordarse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.

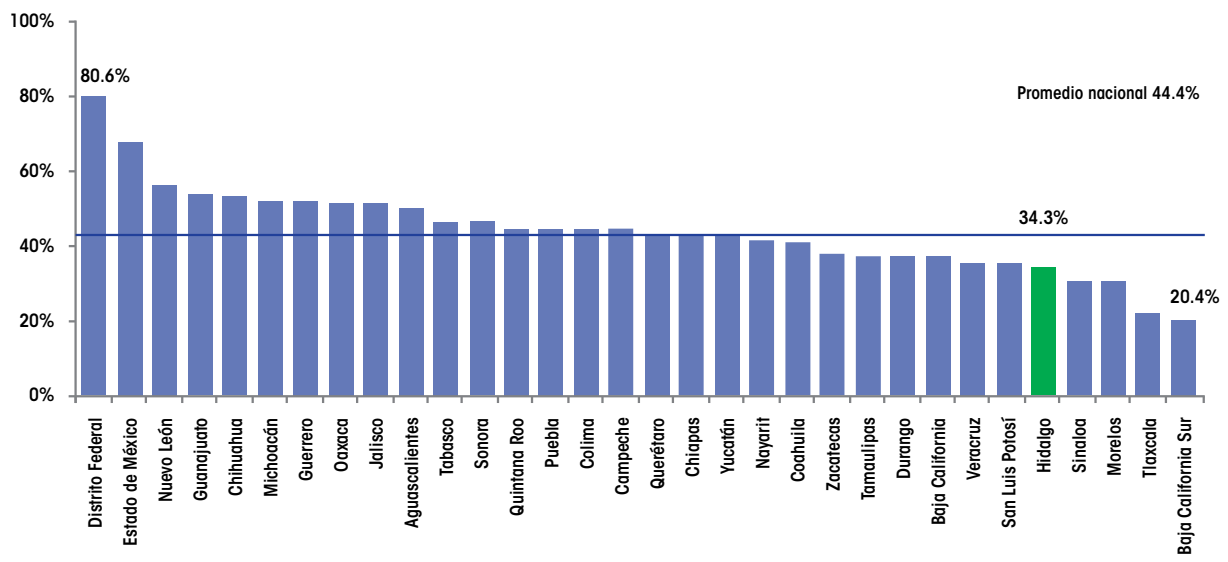
- Es importante determinar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social bajo el entendido de que un programa es entendidos como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). Esto para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Aun cuando se identificaron matrices de indicadores por programas para las dependencias y entidades, no es claro si por programa se refiere a una categoría de la estructura programática.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para hacer utilizar la que produce el estado en esta materia.

Hidalgo

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Hidalgo (LDS) establece la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social con el objetivo de reorientar y reforzar la política de desarrollo social.
- La LDS determina la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de evaluar y dar seguimiento a la operación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- No se detectaron indicadores de gestión o resultados para el estado, evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social ni estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance del estado de Hidalgo respecto del resto del país:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Desde 2006, Hidalgo cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, señala que las personas que formen parte de grupos vulnerables y que se encuentren en condiciones de pobreza tendrán derecho a recibir apoyos de manera prioritaria.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben elaborar y publicar las ROP de todos los programas de desarrollo social estatales, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se instituye la integración de un padrón único de beneficiarios, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) con base en los padrones estatales, municipales y federales, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, se señala que se publicarán los lineamientos para su integración y actualización. Sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que debe contener.
- Se determina la realización de la evaluación anual de las acciones de la política social con el objetivo de conocer la operación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo social para reorientar y reforzar la política estatal en este ámbito. Sin embargo, no se encontró como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se acuerda también, que los programas sociales deberán evaluarse considerando el cumplimiento del objetivo social, la población objetivo, los indicadores de resultados, gestión y servicios, el impacto social y beneficio, entre otros rubros, y que el Poder Ejecutivo del estado considerará los resultados de las evaluaciones a fin de crear, modificar o eliminar programas estatales.

- Otro aspecto que no se especificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual se precisen prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo y los programas a evaluarse. Aunque en su Presupues-

to de Egresos (PEE) 2011 se menciona un programa anual de evaluación, su elaboración no se refirió como atribución específica de alguna dependencia o entidad.

- La LDS establece que para la evaluación de los programas sociales se deben considerar los indicadores de resultados, gestión y servicios. No obstante, no se encontró al encargado de construirlos ni la información correspondiente que deberá reportarse como nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Asimismo, el PEE 2011 dispone que la evaluación del desempeño deberá verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, políticas públicas, y las instituciones, basándose en indicadores estratégicos y de gestión, sin embargo, cabe aclarar que la vigencia de este Decreto es anual.

En materia de difusión se acuerda la publicación de las ROP y de los resultados la evaluación, no así para el padrón único de beneficiarios. Cabe señalar que aun cuando se solicita considerar los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas para su evaluación, no se detectó de manera directa el mandato de su publicación.

La LDS crea el Consejo Estatal de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar los programas y proyectos de la política de desarrollo social del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios.

La misma Ley determina que la evaluación también estará a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADEHI) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) en el ámbito de sus competencias con el apoyo de evaluadores externos.

También, se estipula que la Dirección General de Vinculación y Apoyo Técnico para el Desarrollo Social y Humano de la SEDESO debe instaurar un sistema de seguimiento, control y evaluación periódica que permita registrar el avance físico, financiero de metas e impacto en la calidad de vida de la población del estado.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) es responsable de evaluar los resultados de la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, y de los programas que de él se deriven.

El Consejo es un organismo conformado por los responsables de la operación de la política de desarrollo social y por otros integrantes aunque no forma parte de la estructura orgánica de una dependencia o entidad. Lo integran el Gobernador del estado (quien lo preside), un secretario ejecutivo (titular de la SEDESO; los titulares de las dependencias del estado de todos los sectores y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); integrantes del Congreso del estado; los 84 presidentes municipales; un secretario técnico; los delegados de las dependencias federales relacionadas con el desarrollo social, y representantes de organizaciones civiles, de la iniciativa privada y de instituciones académicas. Se subraya que no se determinó si el Consejo está dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Consejo evalúa y da seguimiento a la operación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo social que implementen los gobiernos estatal y municipal, además emite recomendaciones derivado de las evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, efectuar estudios de desarrollo social y asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Hidalgo:

- En el PEE 2011 se etiquetan los recursos por ramos administrativos, y se especifica el de desarrollo social, no obstante, para 2009 y 2010 el presupuesto no se establece, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESO. El estado publica información del presupuesto asignado sólo a algunos de los programas estatales correspondientes al DIF, el Instituto Hidalguense de la Mujer y el Instituto para la Atención a los Adultos Mayores. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite ir construyendo uno orientado a resultados, sin embargo, en este caso al no encontrarse información para todos los programas no es posible realizarlo.
- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SEDESO con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación y tipo de apoyo entregado, aunque no se especifica cómo se entrega, y criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2010.
- Para el estado de Hidalgo no se identificó la publicación de los padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social estatales.
- Para la entidad no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social, el uso de estudios o evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Otro aspecto para el cual no se identificó información es de si el estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión. Los correspondientes a los resultados se refieren al cambio en las condiciones de vida de la población y los de gestión a la entrega de bienes y servicios, procesos y los relacionados con información presupuestal.
- En cuando al Consejo no se identificó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación implementados por el COPLADE, la Dirección General de Vinculación y Apoyo Técnico para el Desarrollo Social y Humano y la SEPLADER.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Hidalgo. A pesar de esto, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar un plan de las evaluaciones y el seguimiento a las recomendaciones. No obstante, la creación de un organismo encargado de la tarea puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Aun cuando el Consejo es un organismo conformado por los tomadores de decisión en materia de desarrollo social en la entidad, e incluso, cuenta con el liderazgo del Gobernador de la entidad, lo cual es clave para el éxito de las tareas de monitoreo y evaluación, la dirección de la evaluación sin un órgano técnico de apoyo, es un reto importante debido a las prioridades y funciones que desempeña cada miembro del Consejo. Por ende, se debe tener en cuenta que debido al número de integrantes de éste se deben generar mecanismos eficientes que faciliten la toma de decisiones al interior y la ejecución de sus atribuciones.

Además del Consejo, el COPLADEHI, los COPLADEM, la Dirección General de Vinculación y Apoyo Técnico para el Desarrollo Social y la SEPLADER tienen atribuciones de evaluación, pero no existe información específica sobre las que le corresponden a cada uno, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2006 el estado posee una LDS, pero no se detectó evidencia de la existencia del Consejo, o de las acciones de monitoreo y evaluación que se hayan llevado a cabo para los programas y políticas. Además, los elementos implementados en materia de ejecución de los programas se encuentran desarticulados, por lo que no contribuyen a un ejercicio integral. Por tanto, el reto que afronta Hidalgo es de estructurar dichos elementos de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Hidalgo:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESO son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas, ya que es necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando

que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

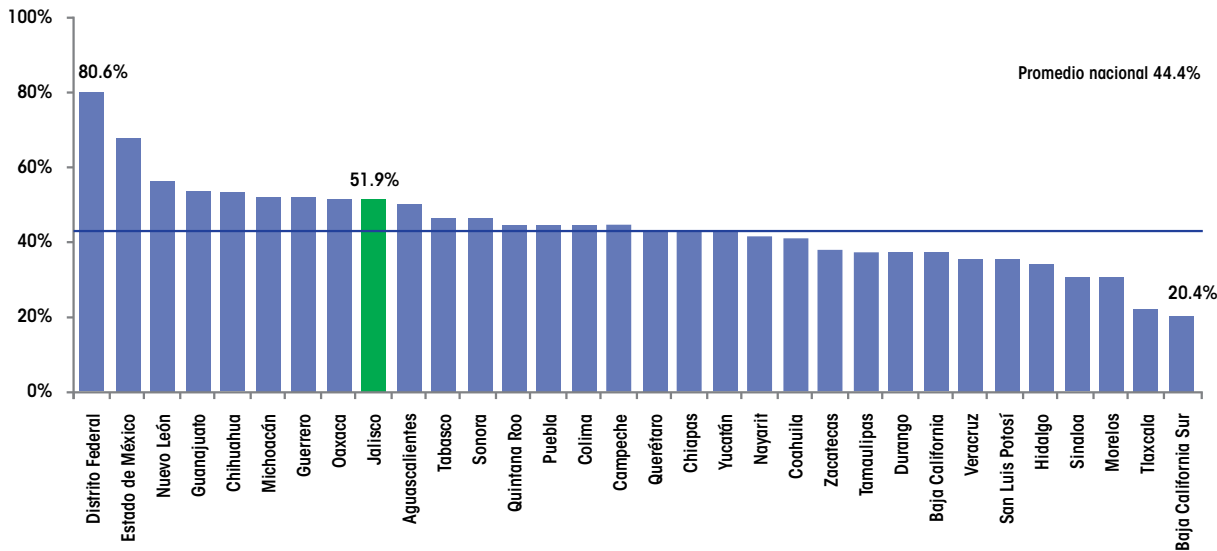
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de datos que requiera el estado, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. La LDS estipula que la evaluación debe realizarse anualmente, por lo que para su planeación, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante determinar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para usar la que produce el estado en materia de monitoreo y evaluación, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Jalisco

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Jalisco (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social, sin embargo, no se detectó el establecimiento del objetivo de ésta.
- La LDS determina la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de evaluar la política de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión por temas y por programa sectorial del estado, la última medición disponible corresponde a 2011. Asimismo, ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social. No se detectaron estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Jalisco respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) en su Reglamento, y en la Ley de Transparencia e Información Pública (LTIP) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2005, Jalisco cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, esta Ley señala que los grupos sociales vulnerables tienen derecho a recibir los apoyos necesarios para superar su situación, aun cuando no se detectó el establecimiento de una población prioritaria.
- En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece que el gobierno del estado debe elaborar y publicar las ROP de todos los programas de desarrollo social estatales, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a éstos, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Si bien no se detectó de manera directa el mandato de elaborar padrones de beneficiarios, se determina que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben elaborar padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre ellos. No se identificó información sobre las características que éstos deben contener.
- Se establece la realización de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Sin embargo, no se detectó el objetivo de la evaluación ni el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se acuerda que para realizar la evaluación se deberá tomar en cuenta la cobertura y número de beneficiarios, calidad de los servicios, mejoras en la calidad de vida de las familias, oportunidad de acceso de los programas, entre otros aspectos.

- Otro factor que no se determinó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan estipularse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan efectuarse, los programas a evaluarse y si podrán llevarse a cabo de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.
- En la normativa no se detectó el mandato de contar con indicadores de resultados y de gestión para la política o los programas de desarrollo social. Los que corresponden a los resultados se

refieren al cambio en las condiciones de vida de la población y los de gestión a la entrega de bienes y servicios, procesos y los relacionados con información presupuestal.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP, los padrones de beneficiarios y de la evaluación.
- La LDS crea el Consejo Estatal de Desarrollo Social como el organismo encargado de realizar la evaluación de la política estatal de desarrollo social. Su ámbito de acción se instaura a nivel estatal debido a que los municipios deben hacer la evaluación de la política municipal.

De la misma manera, el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADE) es el encargado de coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que lleven a cabo los gobiernos federal, estatal y municipal.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, conformado por 10 integrantes: el Secretario de Desarrollo Humano (quien lo presidirá), un secretario técnico, y por consejeros ciudadanos, dos que participen en organizaciones sociales, dos que cuenten con experiencia académica en desarrollo social, dos del sector privado, y dos miembros que participen en sindicatos de trabajadores con representación en el estado. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte del órgano gubernamental la mayoría de sus integrantes.

El Consejo está a cargo de la evaluación anual tanto de la política estatal de desarrollo social como del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Además, está facultado para efectuar estudios de la materia. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de sus resultados, participar en la construcción de indicadores para programas y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Jalisco:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para 2011 se etiqueta el presupuesto para el gasto social.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), Secretaría de Salud y Secretaría de Educación (SE). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDH y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo en-

tregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP de la SDH corresponden a 2011 y las de la SE varían de los años que van de 2009 a 2011.

- El estado tiene padrones de beneficiarios de programas de la SDH, en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre el responsable de integrar el padrón y otras de sus características. Su temporalidad varía entre los años que van de 2007 a 2011.
- Se registraron evaluaciones realizadas por el estado a programas de desarrollo social en 2009 por evaluadores externos y coordinadas por la Coordinación General de Políticas Públicas. Los informes de éstas incluyen información sobre los responsables de operar el programa evaluado, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, los principales resultados, las recomendaciones derivadas de éstos y cuentan con un resumen ejecutivo. No obstante, no se establecen los datos de contacto del responsable de llevarla a cabo ni su costo.

Hay evidencia de que el estado elaboró un documento a fin de planear el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, pero no se encontró información sobre la ejecución de este plan.

También, se registraron evaluaciones hechas por la Secretaría de Planeación, dos de ellas al Plan Estatal de Desarrollo 2030 y una al Plan Estatal de Desarrollo 2007. En los informes se determina el objetivo de la evaluación, la metodología usada y los principales resultados. No se detectó documentación acerca de los responsables de efectuarla y las recomendaciones derivadas de los resultados. Tampoco se identificó evidencia del uso de estas evaluaciones para mejorar la política o los programas de desarrollo social.

Por último, cabe mencionar que no se observó el uso de estudios para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión concentrados y sistematizados en el Tablero de Indicadores del Desarrollo del estado de Jalisco, éstos se reportan por tema así como por programa sectorial, la última medición disponible corresponde 2011. La información disponible de los indicadores es nombre, descripción de lo que buscan medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Es importante señalar que los indicadores se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa.

Asimismo, se mantiene un seguimiento mensual a la ejecución de los programas operativos anuales de las dependencias del Poder Ejecutivo del estado mediante el Sistema de Seguimiento de Proyectos y Programas Estatales, el cual permite conocer sus características y metas de gestión.

- En cuanto al Consejo no se identificó evidencia de su funcionamiento ni de instrumentos en materia de evaluación implementados por el COPLADE.

Conclusiones

En la LDS y en la LTIP se establecen elementos que generan acciones de monitoreo y evaluación de Jalisco. Si bien no se detectaron factores clave como el responsable de normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, un elemento el impulsor en materia de monitoreo y evaluación puede ser la creación de un organismo independiente a la operación de la política de desarrollo social que funja como el encargado de la tarea.

Cabe mencionar que aun cuando se establece la evaluación de la política de desarrollo social, no se indica su objetivo final, lo cual limita la vinculación entre la evaluación y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales. De la misma manera, no se indica la evaluación a nivel programas, lo que limita el seguimiento de las intervenciones gubernamentales de manera desagregada.

Por otra parte tanto el Consejo como el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2005 Jalisco cuenta con una LDS pero no se detectó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento, aun así, en materia de monitoreo, distintas instancias gubernamentales han impulsado elementos que permiten hacer un seguimiento periódico del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de resultados alcanzados que además contribuyen a darle una continuidad integral a las acciones de gobierno, aun cuando no se lleven a cabo también por programa.

Además, en materia de evaluación se han realizado evaluaciones a programas de desarrollo social pero no se refirió que los planes para dar seguimiento a sus resultados se hayan ejecutado.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Jalisco:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, el objeto de la evaluación (programas, estrategias, acciones, etcétera.) así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien en el PEE se determinan los recursos para el Gasto Social, no es claro qué programas, acciones y políticas lo integran.

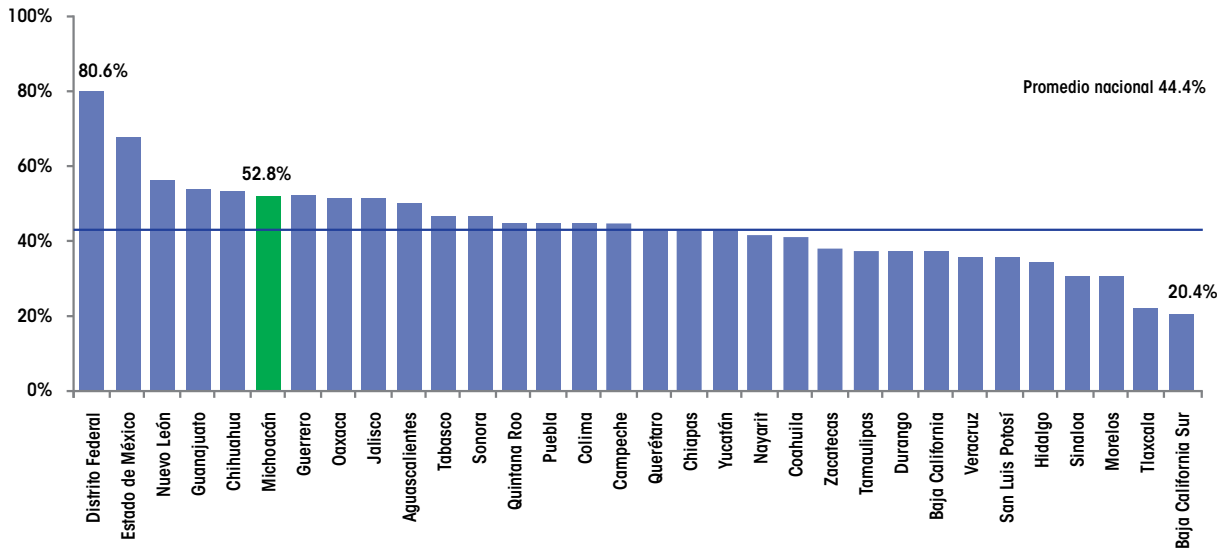
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos en el que se analice la problemática que se busca resolver y se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse los criterios y lineamientos para que la documentación que lo integre sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación que existe. Es importante mencionar que la LDS instituye que la evaluación debe realizarse anualmente, por lo que para su planeación se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la información que produce el estado en esta materia.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Michoacán

- La Ley de Desarrollo Social del estado (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los programas y acciones que la integran.
- La LDS instituye la creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Social como encargado de evaluar la política de desarrollo social estatal. No se especifica si está dotado con autonomía técnica y de gestión.
- Cuenta con indicadores de resultados y de gestión por rubros del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, la última medición disponible corresponde a 2010. También, ha realizado evaluaciones de programas estatales de desarrollo social. No se detectaron estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Michoacán respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

La Ley de Desarrollo Social (LDS) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados:

- A partir de 2007, Michoacán cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que son sujetos de atención prioritaria de la política social, las personas y los grupos sociales en situación de pobreza y marginación.
- En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se determina que todos los programas estatales de desarrollo social deberán sujetarse a las ROP, las cuales buscan regular la operación y otorgan transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.

Las ROP deben ser públicas y especificar información sobre la población objetivo, las instancias encargadas de la operación del programa, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y los indicadores para su evaluación. No se detectó que deba reportarse el objetivo del programa, tipo de apoyo entregado ni la forma de hacerlo, asimismo, tampoco se identificó al responsable de su elaboración.

- En la normativa no se detectó el mandato de elaborar un padrón de beneficiarios de los programas como tal, no obstante, se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar los nombres de los beneficiarios de los programas de desarrollo social. Cabe mencionar que no se identificó la información o características que debe contener esta publicación, lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación de la política de desarrollo social, la cual tiene por objeto revisar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones de la política de desarrollo social, para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Asimismo, se acuerda que las autoridades ejecutoras de los programas no podrán ser designadas para evaluarlos, por lo que la evaluación podrá ser efectuada por evaluadores externos.

- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan determinarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo, su frecuencia, y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se instituye que los programas de desarrollo social deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, de gestión y de servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto. Se establece que los de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de las políticas públicas, programas, metas y acciones de la política estatal de desarrollo social; y los de gestión, los resultados y la calidad de los servicios. Sin embargo, en la normativa no se detectó la información de los indicadores que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Asimismo, su Presupuesto de Egresos (PEE) 2011 señala que a nivel estatal y municipal, así como en el ámbito de los Poderes Legislativo, Judicial y las entidades autónomas, se deberá contar con matrices de indicadores para los programas de gasto en el marco de la implementación del Presupuesto basado en Resultados, cabe aclarar que la vigencia de este documento es anual.

- Respecto a la difusión se conviene la publicación de las ROP, los nombres de los beneficiarios de los programas de desarrollo social y de los resultados de la evaluación, la cual también deberá enviarse al Congreso del estado. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se dispone de manera directa su publicación.
- La LDS crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de la evaluación de los programas y proyectos de la política de desarrollo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Asimismo, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo del estado (CPLADE) es la encargada de diseñar, constituir y aplicar los mecanismos de evaluación que requieran los programas estatales y de establecer, difundir y llevar a cabo un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño e impacto socioeconómico de éstos.

También, la Secretaría de Política Social (SEPSOL) cuenta con una Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales encargada de proponer mecanismos para la evaluación de programas sociales del estado, no sólo de la SEPSOL, y de coordinar estudios e investigaciones que aporten elementos que sirvan para el diseño de programas y acciones de impacto social.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 10 integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el titular de la SEPSOL), y el resto se dividen entre personas de instituciones académicas, públicas o privadas del estado; de asociaciones legalmente constituidas que participen activamente en los programas de desarrollo social; y de las organizaciones que representen a los sectores productivos de la entidad. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

El Consejo está a cargo de evaluar por sí mismo o mediante evaluadores externos los programas y proyectos de la política de desarrollo social del estado y de emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son realizar la planeación de las evaluaciones, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, llevar a cabo estudios de desarrollo social,

brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales y normar la evaluación, aunque si tiene la autoridad de proponer criterios de valoración de los programas sociales. Aún si estas facultades pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación detectados para Michoacán:

- En el PEE para los años de 2009 a 2011 no se establece el presupuesto considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEPSOL.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la CPLADE, la Secretaría de Educación, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, el Instituto de Vivienda, y la Comisión de Pesca, con una estructura heterogénea, si bien todas tienen información sobre el objetivo del programa y la institución responsable de su operación, difiere la incorporación de la población objetivo, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios de elegibilidad. Las ROP corresponden a los años que van de 2007 a 2011.
- El estado tiene publicados dos padrones de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y de la Secretaría de la Mujer (SM) con una estructura heterogénea, si bien en todos se especifica el perfil del beneficiario y el programa del cual recibe el apoyo difiere la incorporación de su ubicación geográfica, el responsable de la integración de padrón, el tipo de apoyo entregado y otras de sus características. El padrón de la SDR es corresponde a 2011 y el de la SM, a 2010.
- El estado posee una evaluación en materia de diseño con enfoque de género al programa Apoyo Integral al Comercio al Detalle, realizada en 2008 por un organismo y coordinada por la SM. El informe contiene el nombre de la institución que la realizó, su objetivo, los principales resultados, las recomendaciones derivadas de los resultados y un resumen ejecutivo. No se detectó información sobre la metodología usada en la evaluación, su costo, los datos de los encargados de la operación del programa y los datos de contacto de quien la llevo a cabo.

Cabe mencionar que no se encontró evidencia de uso o seguimiento a las recomendaciones de la evaluación para mejorar la política de desarrollo social del estado ni tampoco del uso de estudios estatales para efectuar acciones de mejora de ésta. No se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión en el Sistema Integral de Planeación a cargo de la CPLADE, en el que se integran por rubros del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 y por dependencia. Éstos se encuentran sistematizados y el último valor disponible varía entre 2005 y 2010, cabe mencionar que este sistema no es público.

De acuerdo con información del estado, los indicadores cuentan con una ficha técnica en la que se especifica su nombre, descripción de lo que busca medir, frecuencia de medición, unidad de medida y línea base, mas no se detectó la que se refiere a sus metas. Es importante indicar que en este sistema los indicadores se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

Asimismo, la CPLADE cuenta con un Sistema de Gestión para dar seguimiento al avance de la ejecución de proyectos por dependencia, los cuales están alineados al Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012. En este sistema realiza una semaforización de acuerdo con su grado de avance con un horizonte a 2012.

- En cuando al Consejo Consultivo, no se detectó evidencia de su funcionamiento. Tampoco se detectaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales de la SEPSOL.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que propician el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Michoacán. Si bien no se detectaron factores clave como la instancia facultada para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Además del Consejo, la CPLADE y la SEPSOL cuentan con atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos actores para el desarrollo de sus tareas.

Por otra parte, a pesar de que el estado posee una LDS desde 2007, hasta ahora no se observó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento ni de que los instrumentos de planeación y ejecución que establece se encuentren consolidados o iniciados en algunos casos. Sin embargo, este estado ha impulsado elementos de monitoreo y evaluación que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel programa.

El reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse para Michoacán:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.

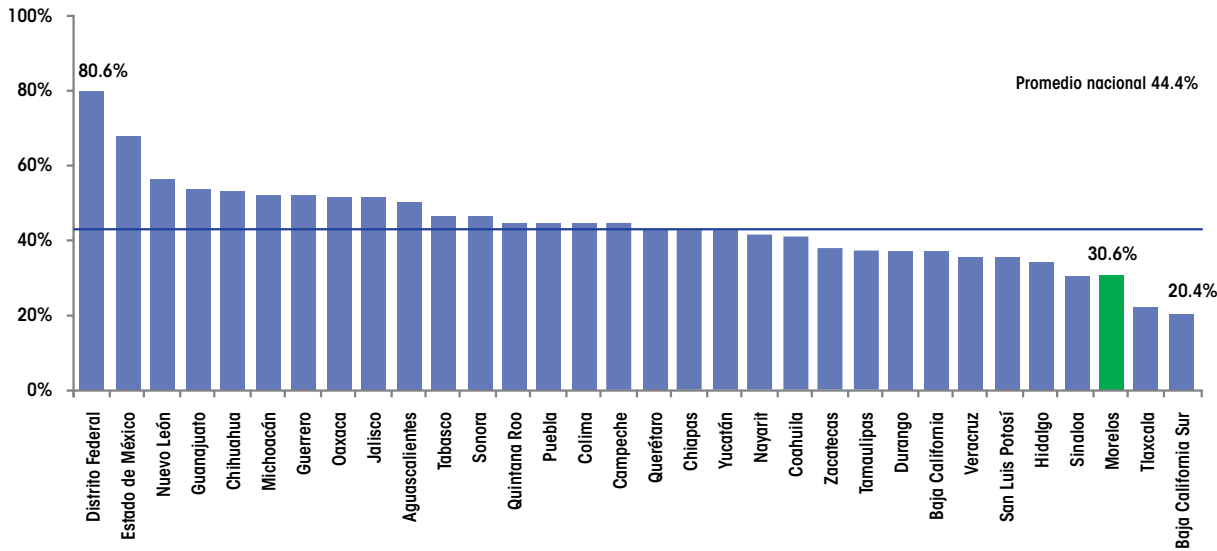
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEPSOL son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la elaboración de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, que algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a éstos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además los criterios y lineamientos de manera que la información que lo integra sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, la frecuencia y los tipos de evaluación. Para ello se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Morelos

- El estado no cuenta con una Ley de Desarrollo Social, sin embargo, la normativa establece realizar la evaluación de la política de desarrollo social y humano para el combate efectivo a la pobreza, así como implementar un sistema de seguimiento, control y evaluación que permita registrar el impacto en la calidad de vida de la población.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública de Morelos determina como atribución de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social y humano.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión para el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Morelos respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En Morelos no se detectó información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social, sin embargo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales (LIPE), el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (RISDHS) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación (RISFP) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- En Morelos no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones en la materia.
- En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales, como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Asimismo no se detectó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP) para los programas de desarrollo social, pero se establece que la Dirección General de Atención a Zonas Urbanas de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social (SDHS) deberá operar los programas estatales de desarrollo social con base en sus ROP. Este elemento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a éstos, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Cabe señalar que no se detectó información sobre el contenido que deben tener las ROP.
- Se establece que la SDHS deberá integrar los padrones de beneficiarios y obras de los programas a su cargo. En el caso de otras dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios sólo se dispone su publicación. Cabe señalar que no se detectó la información o características que deben contener, lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se determina la realización de la evaluación de la política de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza así como la implementación de un sistema de seguimiento, control y evaluación que permita registrar el impacto en la calidad de vida de la población. Sin embargo, no se detectó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Otro aspecto que no se identificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo, su frecuencia, los actores encargados de su elaboración y si podrán hacerse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo.
- Se acuerda que la política social debe contar con indicadores, pero no se detectó si se refiere a indicadores de resultados o de gestión.

Asimismo, no se detectó la información de los indicadores acerca del nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo estatal y de los municipios deben publicar información de los programas de subsidio a su cargo como diseño, montos, acceso y ejecución, y los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social. No se detectó el mandato de publicar las ROP ni la evaluación.
- La LOAP concede como atribución de la SDHS evaluar la política de desarrollo social del estado y de los municipios mediante la Subsecretaría de Vinculación, Información y Coordinación Interinstitucional. Su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.

Asimismo, la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SFPL) es la encargada de realizar el reporte de evaluación del desempeño de las secretarías, dependencias y entidades del poder ejecutivo para integrar trimestralmente los resultados de la evaluación de los programas operativos anuales.

La SDHS forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal; cabe especificar que no se identificó el área encargada de la evaluación. Asimismo, ésta no constituye la razón de ser de la dependencia.

La SDHS está a cargo de evaluar la política, programas y acciones de desarrollo social del estado y de los municipios para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Facultades que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta instancia son el normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, participar en la construcción de indicadores, realizar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a esta área, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Morelos:

- En su Presupuesto de Egresos no es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDHS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social del Instituto de la Mujer y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite ir construyendo uno que esté orientado a resultados, sin embargo, en este caso, al no detectarse información para todos los programas no es posible realizarlo.

- No se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.

- El estado tiene publicado un padrón de beneficiarios del DIF del cual no se identificó el año al que corresponde. En él es posible determinar el responsable de integrarlo, el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica y el programa del cual recibe apoyo mas no se identificaron datos sobre el tipo de subsidio así como de otras de sus características.
- No se localizaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social, el uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política sobre la materia ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión dentro del Programa Operativo Anual (POA) sólo del DIF del estado, sin embargo, únicamente se identificó una medición para los de gestión, la última disponible corresponde a 2010.

Asimismo, mientras que para los indicadores de resultados sólo se establece su nombre y meta, para los de gestión se incluye una ficha en la que se especifica el nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas. Al presentarse éstos por POA, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- Para la SDHS y la SFPL no se detectó evidencia de instrumentos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente se establecen instrumentos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no se detectaron factores clave como el encargado de normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir y dar seguimiento a las recomendaciones derivado de los resultados de éstas, así como la asignación de esta tarea a un instancia que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

La SDHS, y la SFPL tienen atribuciones de evaluación pero no se detectó información acerca de un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Si bien el RSDHS está vigente desde 2009, no se identificaron de elementos de monitoreo y evaluación que haya implementado la SDHS a los programas y/o políticas de desarrollo social.

Los factores identificados se encuentran desarticulados, por tanto, el reto que afronta Morelos es estructurarlos, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos:

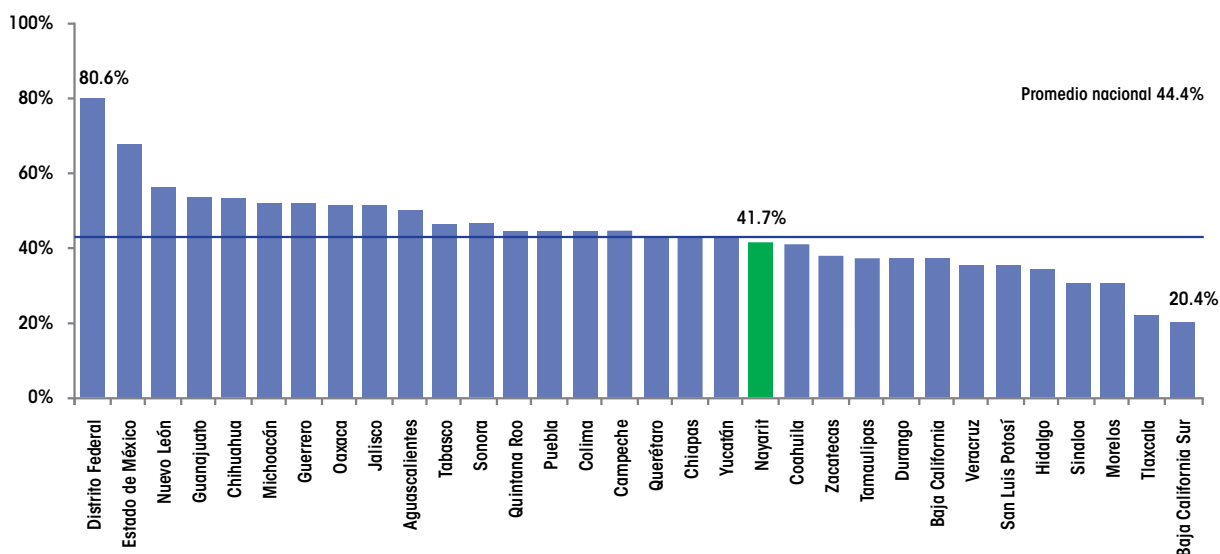
- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para instaurar elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la política social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática, incluso la identificación de programas estatales respecto de los federales.
- Se sugiere extender la práctica de establecer el presupuesto por programa para todos, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP, las cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Asimismo, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la divulgación de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación y difusión de padrones de beneficiarios e incluso, un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social implementados en el estado, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse criterios y lineamientos de manera que la información que lo integra sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.
- Es importante impulsar la identificación de indicadores de resultados y de gestión por programa de desarrollo social estatales para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Igualmente, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Nayarit

- No cuenta con Ley de Desarrollo Social (LDS), no obstante, la normativa establece la evaluación de la política de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Nayarit (LOPE) determina como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión vinculados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, así como evaluaciones a estrategias de desarrollo social. No se detectaron estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Nayarit respecto del resto de las entidades federativas:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

Para Nayarit no se detectó información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social, sin embargo, en la Constitución Política (CP), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley de Planeación (LP), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LSEAS) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Además algunos elementos fueron detectados en su Presupuesto de Egresos 2011 (PEE), sin embargo, la vigencia de este Decreto es anual.

A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Para el estado no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que se defina la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones en la materia, únicamente se determina aquella vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social, entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales, como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Para el estado no se detectó el mandato de elaborar ROP para los programas de desarrollo social, no obstante el PEE 2011 establece que los programas de inversión del estado deberán publicar las suyas. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación pero no se encontró información sobre el contenido que deben tener.
- En la normativa no se detectó el mandato de desarrollar padrones de beneficiarios de los programas. En el caso de otras dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios sólo se señala su publicación. Cabe mencionar que no se identificaron los datos o características que deben contener lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se acuerda evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Asimismo, se conviene que la evaluación del desempeño de los entes públicos se realizará en función de los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que deberán considerarse en el proceso de programación y presupuesto. Cabe mencionar que no se detectó al actor encargado de dicha evaluación.

De igual manera no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que el uso de las recomendaciones para la mejora de la política social no es vinculante.

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá llevarse a cabo una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan determinarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan efectuarse, su frecuencia, los actores encargados de su de ella y si podrán elaborarse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.

Aunque en el PEE 2011 se menciona un programa anual de evaluación, no se detectó el mandato de su elaboración como facultad específica de alguna dependencia o entidad.

- En la normativa tampoco se detectó el mandato de establecer indicadores de resultados, únicamente que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y de los municipios deberán publicar los indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero para cada una de ellas. No obstante, no se identificó la información de aquellos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Asimismo, en el PEE 2011 se estipula la elaboración de matrices de indicadores para los programas de las dependencias y entidades en el marco de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), lo que implica la construcción de indicadores de resultados y la gestión. Se decide que los indicadores de dichas matrices tendrán una ficha que será incorporada a un Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño.

- En materia de difusión se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social y los indicadores de gestión. No se menciona el mandato de publicar las ROP ni la evaluación.
- La LOPE fija como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) evaluar la política de desarrollo social. Su ámbito de acción se establece a nivel estatal.

De la misma manera, se concluye que a partir del ejercicio fiscal del año 2011, la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto (SPPP) implementará progresivamente en las dependencias y entidades la evaluación y seguimiento de las metas contenidas en los programas presupuestarios.

La Secretaría de la Contraloría General (SCG) mediante la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo es la encargada de coordinar las acciones de control, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de las diferentes dependencias del estado y del Plan Estatal de Desarrollo, así como de realizar evaluaciones y análisis del desarrollo e impacto social de la inversión pública global.

La SDS forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal; cabe especificar que no se identificó el área encargada de la evaluación. Asimismo, esta última no constituye la razón de ser de la institución.

La SDS está a cargo de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza. Atribuciones en materia de evaluación que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta instancia son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, llevar a cabo estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la SDS, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Nayarit:

- En su PEE para los años 2009 a 2011, es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); la Secretaría de Salud (SS); la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR); Secretaría de Educación Media Superior, Superior e Investigación Científica y Tecnológica; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado y, el Instituto Nayarita para la Infraestructura Física Educativa. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite ir construyendo uno que esté orientado a resultados, sin embargo, en este caso, al no detectarse información para todos los programas no es posible realizarlo.

- Para el estado no se observaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios de la SDS, SS, SDR, DIF y la Secretaría de Educación Básica en los cuales se especifica el responsable de integrarlo, el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo. Los padrones corresponden a 2010 y sólo en algunos casos a 2011.
- Para Nayarit no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política social. Tampoco se detectó documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

Se registraron dos evaluaciones, una realizada en 2010 por el Poder Ejecutivo Estatal para evaluar los avances del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y la otra en 2011 por un evaluador externo sobre el desempeño gubernamental holístico por dependencia y entidad.

La información de las evaluaciones es heterogénea; si bien incluyen la que corresponde a los responsables de las acciones evaluadas, el objetivo de la evaluación y los principales hallazgos, difiere la información de los responsables de ejecutarla, la metodología usada, las sugerencias o recomendaciones derivadas de los resultados, la inclusión de un resumen ejecutivo, y, en el caso

de la evaluación externa, su costo. Cabe mencionar que no se encontró evidencia de su uso para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011, en el Sistema de Indicadores de los Programas Sociales y en el Sistema de Indicadores de Gestión, Resultados y Competitividad. En ambos casos la última medición disponible corresponde a 2010-2011.

Para ambos sistemas la información que se presenta es su nombre, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas. Es importante señalar que al presentar los indicadores a nivel temático, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

En el PEE 2011 el estado cuenta con matrices de indicadores por programa presupuestario para las dependencias que participaron en la integración del PbR, entre las que se encuentran la SDS, la SDR, y el DIF. Los datos que se presenta de ellos son nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición y meta. Cabe señalar que no se menciona su medición.

- Para la SDS, la SCG y de la SPPP no se detectó evidencia de los instrumentos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Nayarit. Sin embargo, no se identificaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y llevar a cabo su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un ente que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

Si bien, se realizó un esfuerzo por especificar instrumentos de evaluación y monitoreo en el PEE 2011, dada la vigencia anual de este Decreto, queda en incertidumbre la continuidad de las acciones que pudieran implementarse año con año, detalle que toma relevancia debido a que la institucionalización del monitoreo y la evaluación es una tarea de mediano plazo.

La SDS, la SCG y la SPPP tienen atribuciones de evaluación, sin embargo no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite el quehacer de cada actor, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Si bien, no fue posible identificar la vigencia del mandato de realizar la evaluación a la SDS, hasta ahora no se detectó evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que haya implementado esta instancia o alguno de los actores antes mencionados para los programas y/o políticas.

Nayarit ha impulsado elementos de monitoreo y evaluación que han permitido un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel

programa. Sin embargo, han sido ejercicios desarticulados que no han tenido continuidad, por lo que el reto que afronta Nayarit es estructurarlos, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Nayarit:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, en el PEE 2011 se fija el presupuesto considerado de desarrollo social, no es claro qué programas o acciones lo integran.
- Se sugiere extender la práctica de establecer el presupuesto por programa para todos, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- De acuerdo con la normativa, algunos programas deben contar con ROP, sin embargo no fueron detectadas, por lo que es fundamental acordar y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación y divulgación de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social estatales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluar con base en las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.

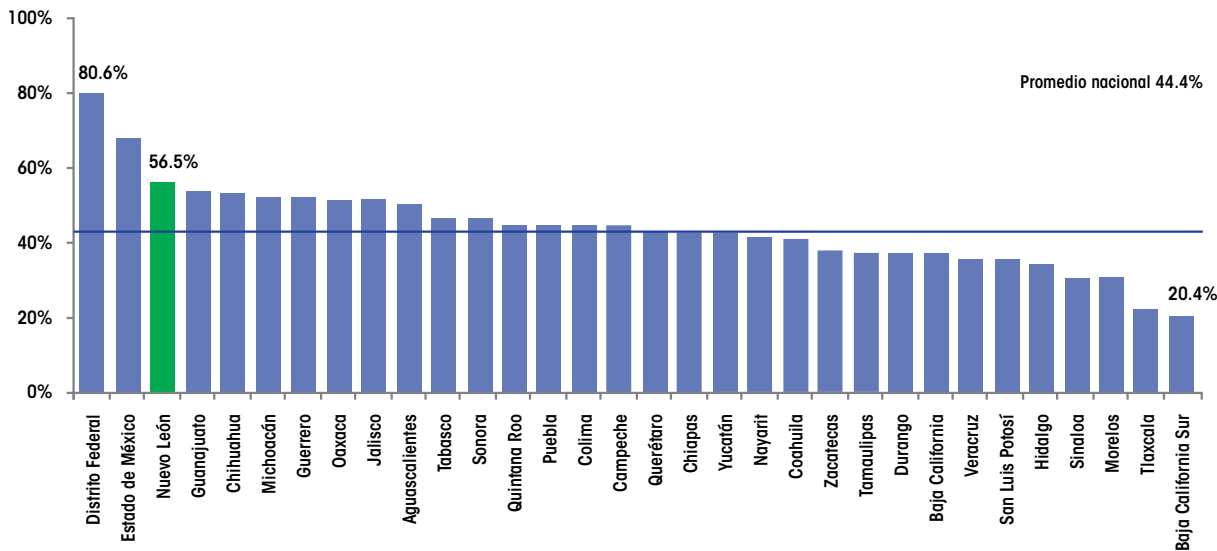
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Nuevo León

- La Ley de Desarrollo Social (LDS) establece la evaluación de la política y los programas sociales para mejorar la efectividad de las acciones que se emprendan en el rubro de desarrollo social.
- La LDS instituye que la evaluación de la política de desarrollo social y del impacto de los programas sociales estará a cargo de especialistas designados por la Secretaría de Desarrollo Social o el municipio. También, el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador (ROEG) determina como atribución de la Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación y Evaluación, evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión tanto para los programas sectoriales como para los operativos anuales de sus dependencias. Asimismo ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social estatales y estudios en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Nuevo León respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en su Reglamento (RLDS), en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador (ROEG) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2006, Nuevo León cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social administrados a la Secretaría de Desarrollo Social (SDSOCIAL). Asimismo, se señala que la política de desarrollo social tendrá como prioridad proporcionar de manera oportuna y subsidiaria ayuda económica o en bienes y servicios básicos a las personas en situación de pobreza.
- Se determinan elementos para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico sobre las zonas de atención prioritaria, el planteamiento de estrategias para la vinculación, coordinación y concertación de acciones de desarrollo social y contar con Reglas de Operación (ROP). No se detectó el actor responsable de realizar esta tarea.
- Se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben elaborar y publicar las ROP de sus programas de desarrollo social. Las ROP busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.

Las ROP deberán contener, entre otros elementos, el objetivo del programa, la población objetivo, la dependencia u órgano responsable de su ejecución, el tipo de apoyo, los requisitos y restricciones de los beneficiarios, así como los criterios de seguimiento y evaluación.

- Se establece la integración y publicación de un Padrón Único de Beneficiarios a cargo de la SDSOCIAL con base en los padrones de los programas estatales de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas del estado. No se detectó la información sobre las características éste que debe tener.
- Se establece la realización de la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social estatales, con la finalidad de mejorar la efectividad de las acciones que se emprendan en materia de desarrollo social y dar cumplimiento a los objetivos y ejes rectores de la política de desarrollo social. No se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Asimismo, se acuerda que la evaluación debe llevarse a cabo al menos una vez al año dependiendo de la implementación de cada programa y consistirá en una valoración cuantitativa y cualitativa que dé cuenta del logro de los objetivos y metas y del impacto alcanzado por los programas. También, se dispone que puede ser realizada por evaluadores externos.

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan los diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse, su frecuencia y los programas que serán sujetos de ésta.

- La LDS establece que para la evaluación de resultados, los programas de desarrollo social deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No se detectó la información de éstos que deberá reportarse como el nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión, se determina la publicación de las ROP, el padrón único de beneficiarios y de los resultados de la evaluación. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios, no se detectó el mandato de su publicación.
- El ROEG establece que la Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación, Evaluación (Coordinación) es la encargada de evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo, que se deduce, incluye lo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Si bien la LDS fija que la SDSOCIAL debe designar a los especialistas que evaluarán la política de desarrollo social, en su Reglamento Interno se estipula que la Unidad de Planeación tiene la atribución de coordinar y supervisar la realización de las evaluaciones a los programas y proyectos operados sólo por la Secretaría, para lo cual debe coordinar un sistema de información estadístico que permita el monitoreo de los indicadores de los programas y proyectos.

La Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) es la encargada de coordinar conjuntamente con el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y la Secretaría de Contraloría (SC), la implementación de los mecanismos de control y evaluación derivados del ejercicio del gasto público.

La Coordinación forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y es ajena a la operación de la política social. No obstante, la evaluación no constituye la razón de esta instancia.

La Coordinación está a cargo de evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las éstas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores, implementar estudios en materia de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a esta instancia, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Nuevo León:

- En el PEE es posible identificar el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, así como los recursos asignados a la SDSOCIAL.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por clasificación funcional – programática en la que etiquetan recursos de “Desarrollo Social”. Sin embargo, no se especifica qué programas o dependencias lo integran, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SDSOCIAL, el Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Finanzas (SF) y la Secretaría del Trabajo (ST) con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a los años de 2007 a 2011.
- Se detectaron padrones de beneficiarios sólo de los programas Apoyo Directo al Adulto Mayor y Apoyo a Personas con Discapacidad de la SDSOCIAL en los cuales se determina el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre se especifica el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Se identificaron evaluaciones públicas realizadas por el estado a programas de desarrollo social operados por el Consejo de Desarrollo Social (CDS), hoy SDSOCIAL. Éstas fueron llevadas a cabo entre 2006 y 2009 por evaluadores externos. Los informes son homogéneos, contienen información sobre los responsables de la ejecución de los programas, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, los principales resultados y recomendaciones, pero no sobre los datos de los responsables de realizarla, de su costo y un resumen ejecutivo.

Cabe mencionar que no se detectó evidencia del uso o de un seguimiento de las valoraciones para mejorar los programas o la política de desarrollo social ni de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

- El estado tiene estudios en materia de desarrollo social realizados entre 2006 y 2009 por el CDS. Éstos son públicos y la mayoría de ellos abordan una problemática de desarrollo social del estado, analizan de la población que la padece, sus causas, efectos y características y hacen una propuesta de acciones que debieran ser llevadas a cabo para resolverla.

Cabe mencionar que no se identificó el uso de estos estudios para mejorar la política en la materia.

- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los programas sectoriales del estado y para los programas operativos anuales de las dependencias, la última medición disponible corresponde a 2011. La información que se reporta de cada uno de ellos es el nombre, método de cálculo, unidad de medida y meta, mas no sobre su definición, frecuencia de medición ni línea base. Cabe mencionar que no es posible detectar el avance por programa de desarrollo social.
- En cuanto a la Coordinación no se identificaron los elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo, ni aquellos desarrollados por la SAF, el COPLADE y la SC.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Nuevo León. A pesar de esto, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, así como la asignación de esta tarea a una instancia que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la Coordinación, la SDSOCIAL, la SAF, la SC y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no se establecen las facultades y acciones específicas de cada uno, ni un esquema de coordinación entre estos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre ellos para el desarrollo de sus tareas.

Nuevo León, en el marco de la LDS vigente desde 2006, ha impulsado la implementación de elementos de monitoreo y evaluación que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de los resultados alcanzados a nivel política y a nivel programa en el caso de la evaluación, sin embargo, en algunos casos éstos han sido ejercicios aislados.

El reto que afronta ahora es el de dar continuidad a la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se determinan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, que defina los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que los recursos de la SDSOCIAL son de desarrollo social, no lo es respecto de los recursos asignados a otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Dar continuidad a la elaboración de diagnósticos para la generación de un programa nuevo, puesto que esto restringe la elaboración de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.

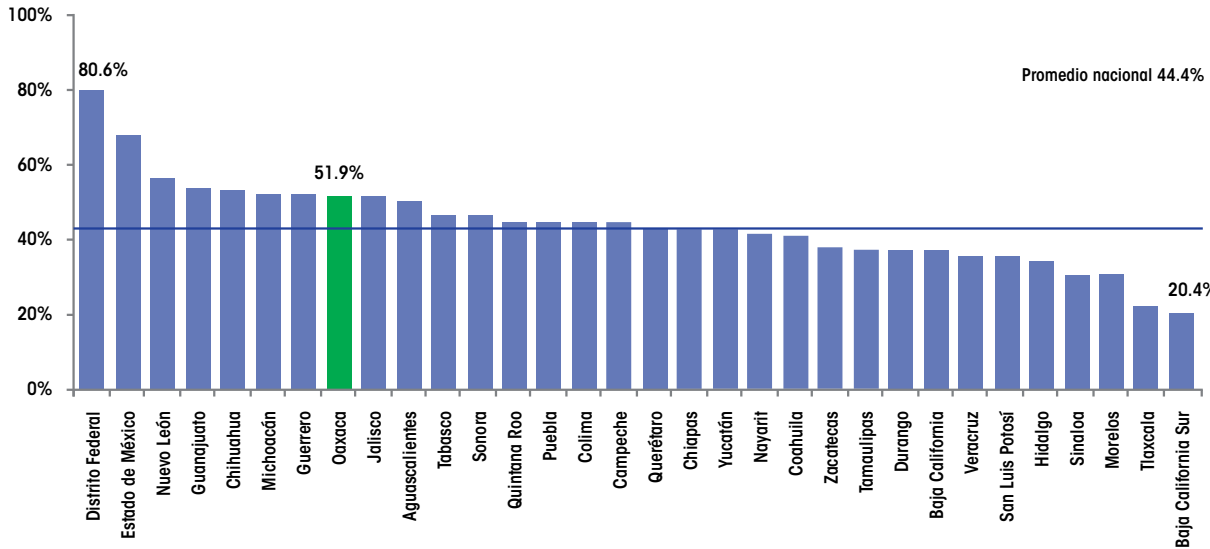
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. Dado que la LDS establece que ésta debe realizarse al menos anualmente, para su planeación debe tenerse en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.
- Es importante referir indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible concertar vínculos para utilizar la información que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Oaxaca

- La entidad no cuenta con una Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS), no obstante, la normativa establece realizar la evaluación del desempeño institucional en el manejo de los recursos públicos para conocer los resultados del ejercicio del gasto público.
- La Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad del estado de Oaxaca (LPGPC) instituye que la evaluación del desempeño institucional la llevará a cabo una Instancia Técnica competente, sin especificar a qué dependencia o instancia se refiere.
- El estado tiene indicadores de resultados vinculados a los ejes del Gabinete y, de gestión organizados por los proyectos de cada dependencia o entidad. Asimismo, el estado ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Oaxaca respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

De acuerdo con información del estado, actualmente se encuentra en elaboración el Proyecto de Ley de Desarrollo Social del estado de Oaxaca, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH), dependencia que se creó a finales de 2011.

Sin embargo, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad (LPGPC), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Además algunos elementos fueron detectados en su Presupuesto de Egresos 2011 (PEE), sin embargo, la vigencia de este Decreto es anual.

A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Para el estado no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social, ni la población prioritaria a la cual deban orientarse las acciones de desarrollo social.
- Asimismo no se detectaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece que la SEDESOH debe elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social a su cargo. Asimismo, en el PEE 2011 se acuerda la publicación de ROP para siete programas de dicha Secretaría, las cuales deben incluir el objetivo del programa, la población objetivo e indicadores para su evaluación; no se requiere el tipo de apoyo ni sus montos, forma de entrega y criterios de elegibilidad. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.
- En la normativa no se identificó el mandato de desarrollar un padrón de beneficiarios de los programas, aun cuando se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deberán publicarlos. Cabe mencionar que no se detectó la información o características que deben contener lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se establece la evaluación de los programas, políticas públicas y desempeño institucional de todas las entidades del estado para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, cuyos resultados deberán considerarse para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos en los ejercicios fiscales subsecuentes. Además, la Instancia Técnica (Instancia) que tiene a cargo la evaluación, es la encargada de dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes, por lo que su uso parece vinculante.

La evaluación podrá realizarse por la Instancia o por evaluadores externos. Igualmente, las evaluaciones deberán contener los datos del evaluador, la forma de contratación, el tipo de evaluación, las bases de datos, instrumentos de recolección, una nota metodológica, un resumen ejecutivo y su costo.

- Se dispone la elaboración de un programa anual de evaluaciones, en el cual se detalle el número y tipo de las que se vayan a realizar en el ejercicio fiscal, aunque esto último no se cita para las que pueden aplicarse. Cabe señalar que no se detectó el responsable de ejecutar la tarea.
- Se establece que la evaluación deberá efectuarse con base en indicadores que midan el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas del estado, de los programas y el desempeño institucional de sus entidades, los cuales permitirán medir los resultados logrados en las dimensiones de cobertura, eficacia, eficiencia, impacto económico y social, calidad, economía y equidad, es decir, indicadores de gestión y de resultados.

Si bien se determina el concepto de cada una de las dimensiones mencionadas, no se especifica si deberán fijarse elementos que permitan replicar los indicadores como la fórmula de cálculo, frecuencia de medición, metas entre otras. Como tampoco se definen aquellas que deberán medirse a nivel políticas, a nivel programa y a nivel entidades. En el caso de las actividades de las entidades en materia social y económica se menciona que por lo menos deberán evaluarse con la dimensión de impacto.

Se señala que las entidades del Poder Ejecutivo Estatal realizarán los ajustes a los indicadores pero no detectó al área encargada de su implementación.

- En materia de difusión se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben publicar información de los programas de desarrollo social tales como su objetivo, la población objetivo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad y el padrón de beneficiarios. Éste último también deberán emitirlo las dependencias y entidades de los municipios. No se identificó el mandato de divulgar los indicadores de resultados y de gestión y en el caso de las evaluaciones se conviene que podrá hacerse pública.
- La LPGPC decide que la evaluación del desempeño institucional en el manejo de los recursos públicos la llevará a cabo la Instancia Técnica competente, sin definir la dependencia o área específica. No se identificaron datos sobre su ámbito de acción.

De acuerdo con información el estado, en 2011 las atribuciones del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) se dividieron entre la SEDESOP y la Secretaría de Finanzas (SF), siendo que las atribuciones de evaluación fueron absorbidas por la Dirección de Evaluación y Planeación de la SF.

Asimismo, la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura tiene la atribución de fijar los indicadores para medir las variaciones del desarrollo económico, político, social y tecnológico del estado y, evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y demás programas institucionales.

Dado que no se identifica la Instancia competente no es posible determinar su estructura y características.

La Instancia Técnica está a cargo de efectuar las evaluaciones por sí misma o mediante evaluadores externos e implementar un programa anual de evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, realizar estudios de desarrollo social y caracterización de la población, participar en la construcción de indicadores y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponderle exclusivamente a ella, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Oaxaca:

- En el PEE 2011 es posible identificar los recursos considerados de desarrollo social.

El estado publica información del presupuesto por programa para siete de los programas sociales estatales correspondientes a la SEDESOH, la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para siete programas estatales de la SEDESOH con una estructura homogénea que incluye informes sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios y los indicadores para el seguimiento del programa. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados seis padrones de beneficiarios de los programas a cargo de la SEDESOH, los cuales tienen una estructura heterogénea aun cuando corresponden a la misma estrategia. Es posible identificar el nombre del beneficiario, su domicilio, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, pero no el responsable de actualizarlos y otras de sus características. De acuerdo a la información del estado, el padrón del Programa Estatal de Becas para jóvenes estudiantes de nivel superior residentes en el estado de Oaxaca se encuentra en proceso de elaboración. Los padrones corresponden a 2011.
- El estado realizó siete evaluaciones internas de Consistencia y Resultados a los programas de la SEDESOH, las cuales fueron generadas por la Coordinación de Evaluación del Desempeño de la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura, área ajena a la operación de programas. Los informes de evaluación contienen información acerca de los responsables de ejecución del programa, los datos del evaluador, el objetivo de la evaluación, así como los principales hallazgos y sugerencias. De igual manera, en 2009 el COPLADE realizó un ejercicio para calificar el diseño de programas estatales con base en los términos de referencia de la evaluación de Consistencia y Resultados. En estos dos casos, la información no es pública.

El estado señaló que los resultados de las evaluaciones antes mencionadas fueron usados para mejorar las ROP de dichos programas.

- Para el estado no se identificó evidencia de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión los cuales están concentrados en el Sistema de Indicadores de Desempeño del Gobierno del Estado de Oaxaca 2011-2016, coordinado por la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura. Los indicadores de resultados se encuentran organizados en cinco gabinetes de gobierno: Gasto y Financiamiento, Gobernabilidad y Seguridad, Desarrollo Social, Competitividad y Desarrollo Económico y, Administración y Transparencia. Se establece información referente al nombre, el método de cálculo, la unidad de medida, frecuencia de medición y línea base, mas no acerca de su medición ni del planteamiento de metas para el periodo 2011-2016.

Los indicadores de gestión están organizados por los proyectos contenidos en el Programa Operativo Anual de cada dependencia o entidad del gobierno estatal, la última medición disponible corresponde a 2010. La información que se reporta de cada indicador es nombre, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, metas y el cumplimiento de éstas.

Adicionalmente el estado tiene indicadores que denomina de "resultados" en las ROP, sin embargo, éstos se vinculan con el seguimiento a los bienes y servicios que entrega el programa. Cabe mencionar que no se detectaron informes de su medición.

- En cuando a la Instancia Técnica, no se encontró evidencia de su funcionamiento ni de elementos de monitoreo y evaluación implementados por la SEDESOH.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Oaxaca. Si bien, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación y la supervisión de indicadores, la Instancia Técnica puede ser el impulsor de estos temas. Al respecto, es importante señalar que no se identificó el área en referencia y por tanto, no es posible determinar su conformación ni sus atribuciones.

En Oaxaca la Instancia Técnica, la SF y la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura cuentan con facultades de evaluación, pero no se identificó información específica sobre de las que le corresponden a cada uno, ni un esquema de coordinación entre éstas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Oaxaca ha impulsado elementos de monitoreo, mismos que le han permitido contar con información no sólo del ejercicio de los recursos públicos sino de la gestión y, recientemente ha publicado indicadores de resultados, sin embargo, se encuentran desarticulados. Por tanto, el reto que afronta Oaxaca es el de implementar estos instrumentos así como los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Oaxaca:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, los cuales deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea regida por una sola instancia de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe mencionar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas que vaya más allá de los que conduce la SEDESOH, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante integrar el programa anual de evaluación que por ley se establece y que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de datos que requiera el estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.

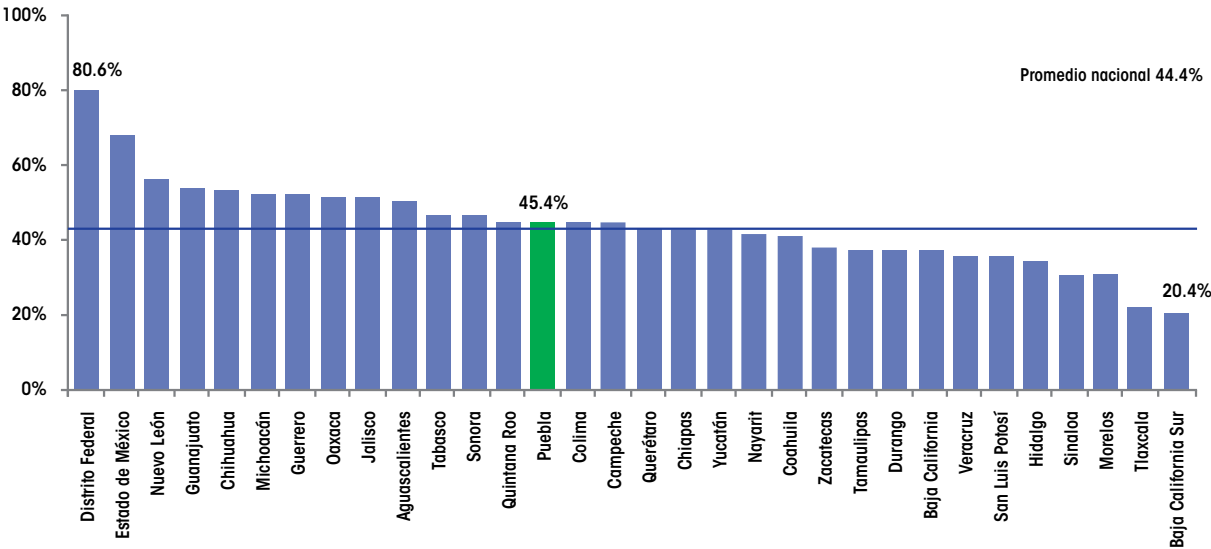
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Instancia.

Puebla

- La Ley de Desarrollo Social para el estado de Puebla (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social del estado y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS determina la creación del Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza dotado de autonomía técnica y de gestión como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social.
- El estado cuenta con indicadores de gestión por dependencia y por temáticas. Asimismo, se detectó una evaluación realizada a un programa de desarrollo social. No se identificaron indicadores de resultados ni estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Puebla respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), ambas del estado de Puebla, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Desde 2007 Puebla cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que toda persona o grupo social en situación de pobreza tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes al mejoramiento de sus condiciones sociales, aun cuando no se menciona que existe una priorización de esta población.
- Para el estado no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se instituye que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Es importante mencionar que no se identificó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación ni el actor específico encargado de la tarea.
- Se conviene que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben coordinarse para la integración de un padrón único de beneficiarios para los programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe indicar que no se observó información acerca de las características con las que debía integrarse el padrón ni el actor encargado de la tarea.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo social, la cual tiene por objeto conocer el cumplimiento de los programas, metas y acciones en la materia, y proponer en su caso, las medidas conducentes. Sin embargo, no se identificó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Estatal el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Se acuerda que para la evaluación se deberán tomar en consideración indicadores como la cobertura y número de beneficiarios, calidad en los servicios, mejoras en la calidad de vida de las familias, entre otros. Asimismo, se indica que ésta podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos y que el periodo de su realización es del primero de mayo al treinta de abril del año consecutivo, o bien, multianual.
- Un aspecto que no se observó es si debe efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan estipularse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes

tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se establece que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, de gestión y de servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto. No obstante, no se detectó la información que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se dispone la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación. No se encontró mandato de divulgación del padrón único de beneficiarios ni de los indicadores de resultados y de gestión.
- La LDS crea el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza (IEMMP) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado y del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

La Secretaría de Finanzas (SF) cuenta con una Dirección Operativa del Comité de Planeación para el Desarrollo, que tiene la atribución de colaborar en la integración de la información y elementos de análisis que contribuyan a la evaluación de los resultados y el impacto social de la inversión pública en el estado.

El IEMMP es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, dotado de autonomía técnica y de gestión y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS). La Junta Directiva del IEMMP se constituye por 15 integrantes, un presidente (titular del Poder Ejecutivo del estado), un Presidente Ejecutivo (titular de la SDS), un comisario público, y 12 vocales que son los titulares de las dependencias y entidades del poder ejecutivo Estatal vinculadas al desarrollo social, y cinco académicos de universidades que realicen estudios de investigación en materia de Desarrollo Social.

El organismo está a cargo de la evaluación anual de la política de desarrollo social del estado y del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Asimismo, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan identificadas dentro del marco de acción del IEMMP son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones y participar en la construcción de indicadores, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al IEMMP contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Puebla:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) no es posible identificar el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDS.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa de desarrollo social, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDS, la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Poblano de la Juventud con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los criterios para elegir a los beneficiarios, no obstante, no se encontró la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2010 y algunas a 2011, en algunos casos no fue posible identificar el año.
- El estado cuenta con padrones de beneficiarios de programas de la SDS y de la SDR, en los cuales es posible determinar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a diferentes años que van de 2007 a 2011, en algunos casos no fue posible identificar el año.
- Se registró una evaluación a un programa de desarrollo social estatal realizada por el IEMMP en 2010. En ella se describen los datos generales del responsable de la evaluación, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, los principales hallazgos, las recomendaciones derivadas de la evaluación, y el resumen ejecutivo. Cabe indicar que no se identificó evidencia de su uso para mejorar el programa evaluado.
- No observaron estudios de desarrollo social estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Para el estado no se encontraron indicadores de resultados. El estado tiene indicadores de gestión por temáticas concentrados en el documento Puebla en cifras: estadísticas oportunas de la Secretaría de Finanzas, su última medición disponible corresponde a 2011. También cuenta con indicadores de gestión concentrados por dependencia en el Resumen Programático 2011, sin embargo, no se encontró evidencia de su medición. En ambos casos no es posible conocer el avance por programa.

Asimismo, se reporta el nombre del indicador, pero no es posible consultar la información acerca de su descripción, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas.

- Para la SF no se detectaron instrumentos implementados en materia de evaluación.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social del estado de Puebla. Si bien, no se detectaron factores clave como el organismo facultado para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la creación

de una instancia independiente de la operación de la política de desarrollo social encargada de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el IEMMP y la SF tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de un esquema de coordinación que delimite el quehacer de cada uno de estos actores, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber para el desarrollo de sus tareas.

Puebla ha impulsado la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación dirigidos a conocer el ejercicio de los recursos y los bienes y servicios entregados, sin embargo, se encuentran desarticulados.

Por otra parte, aun cuando la LDS está vigente desde 2007, los esfuerzos identificados en evaluación únicamente han sido de un programa, por lo que no contribuyen a contar con información de la política de desarrollo social en su conjunto.

Si bien, el IEMMP se encuentra en funcionamiento el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que establece la normativa, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Puebla:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, en los cuales se definan los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que las intervenciones públicas de la SDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.

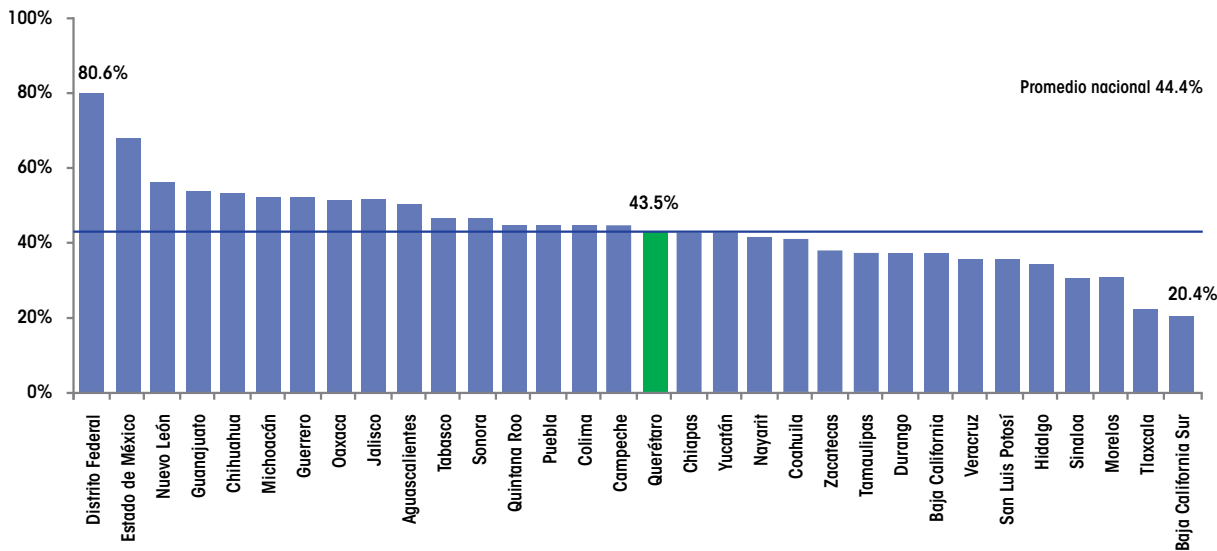
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación. Cabe señalar que la LDS especifica que ésta debe realizarse anualmente, por lo que su planeación debe tomar en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es indispensable establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere impulsar la realización de los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley debe llevar a cabo el IEMMP.

Querétaro

- No se cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS), sin embargo, en la normativa establece la evaluación del ejercicio del gasto de los recursos públicos incorporados al presupuesto del estado para conocer sus resultados.
- El Decreto por el que se establece el órgano desconcentrado de la Administración Pública Estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados instituye que dicha área es la encargada de evaluar el resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos para lo cual está dotada de autonomía técnica y de gestión.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión para las dependencias del estado. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Querétaro respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

Para Querétaro no se detectó información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social, sin embargo, en la Ley del Sistema de Asistencia Social (LAS), la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental (LEAIG), ambas del estado de Querétaro; el Reglamento de la Comisión Estatal de Vivienda (RCEV) y en el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la Administración Pública Estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados (UER), se definen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- En Querétaro no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones en la materia, únicamente se distingue la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social.
- En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se detectó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.
- Únicamente se identificó que la Comisión Estatal de Vivienda (CEV) debe integrar el padrón de beneficiarios de sus programas, mas no se identificó información sobre las características con las que se deben conformar. Esta herramienta facilita la detección de duplicidades y complementariedades entre los programas de la CEV.
- Se establece la evaluación del resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos incorporados al presupuesto estatal, que se deduce, incluye lo social. Se acuerda que la Unidad de Evaluación de Resultados (UER) que tiene a cargo la evaluación, deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, por lo que el uso de las recomendaciones parece vinculante.

La evaluación se hará mediante la verificación de la relevancia y del grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y políticas públicas y, de la eficiencia del gasto, así como del desempeño de las instituciones, además podrá ser realizada por evaluadores externos.

Asimismo, se establece que los informes de las evaluaciones deberán integrar tanto los datos del evaluador externo como de la unidad administrativa responsable de operar el programa evaluado, la forma de contratación del evaluador, el tipo de evaluación contratada, sus principales objetivos, la base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo, los instrumentos de recolección de información, una nota metodológica, un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación, y su costo total.

- Se conviene la elaboración de un plan anual de evaluaciones tomando en cuenta los programas definidos en el Plan Estatal de Desarrollo, no obstante, no se detectó la información que debe contener como tipos de evaluación o los programas sujetos a ésta. Este plan es una herramienta con la cual pueden establecerse prioridades con base en las necesidades de los programas y de los recursos humanos y financieros disponibles.
- Se establece que la evaluación se realizará con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto público, éstos deberán elaborarse con base en una matriz de indicadores. No obstante, no se detectó la información de éstos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben difundir información de los programas como tipo de apoyo entregado y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. No se observó el mandato para publicar padrones de beneficiarios, la evaluación y los indicadores de resultados y de gestión.
- La UER es la encargada de evaluar el resultado en el ejercicio de gasto de los recursos públicos, que se deduce, incluye lo social; su ámbito de acción es a nivel estatal.

La Ley de Planeación instituye que el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es el encargado de llevar a cabo el seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

La UER se constituye como un órgano desconcentrado de la Administración Pública del Estado ajena a la operación de la política y los programas de desarrollo social y con autonomía técnica y de gestión, jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF).

La UER tiene a su cargo la evaluación del resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos incorporados al presupuesto del estado y podrá llevarla a cabo por sí misma o mediante evaluadores externos. Asimismo, está facultada para generar un plan anual de evaluaciones tomando en cuenta los programas establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo. Deberá y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la UER son el normar la evaluación de los programas, emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la UER, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Querétaro:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) no es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social, aunque es posible determinar los recursos destinados a la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU).
- El estado publica el presupuesto por programa de desarrollo social de algunos programas de la SEDESU, SPF, Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Turismo (STU), Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y la Unidad de Servicios para la Educación Básica; la última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.
- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la STU, SPF, SEDESU y la SS, con una estructura heterogénea, si bien, incluyen información sobre la institución responsable de la operación del programa, criterios para elegir a los beneficiarios y la forma de entregar los apoyos, difiere la incorporación su objetivo y la población objetivo. Las ROP corresponden a 2010 y a 2011, en algunos casos no es posible determinar el año al que corresponden.
- Se detectó sólo un padrón de beneficiarios para un programa estatal de la SPF en el cual es posible identificar su ubicación geográfica, pero no se incluye información sobre el nombre del responsable de su actualización, el nombre del beneficiario, el programa del cual recibe apoyo, el tipo de este último y otras de sus características. El padrón corresponde a 2011.
- Para el estado no se detectó evidencia de estudios de desarrollo social estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los Programas Operativos Anuales de las dependencias del estado, la última información disponible corresponde a 2011. Aquella que se especifica es el nombre, meta y unidad de medida. No obstante, no se definen fórmulas de cálculo, frecuencia de medición y línea base.

De la misma manera, el estado se encuentra en proceso de elaboración de las matrices de indicadores de los programas presupuestales como parte de la implementación del Presupuesto basado en Resultado. Este proceso es realizado por la SPF y la UER.

- Para la UER y el COPLADE no se identificaron los elementos implementados en materia de evaluación.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Querétaro. Si bien, no se detectaron factores clave como el organismo facultado para normar la evaluación, la creación de la instancia independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea puede ser el impulsor en la materia.

En el estado, la UER y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de las facultades específicas y acciones de cada actor ni un esquema de coordinación entre

éstos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

En el estado se encuentra en proceso de elaboración de indicadores de gestión y de resultados para los programas presupuestarios; sin embargo, en materia de evaluación no se identificaron las acciones que hayan implementado los actores antes mencionados para los programas y/o políticas.

Los instrumentos identificados en materia de planeación y ejecución de los programas de desarrollo social, son ejercicios aislados. Por tanto, el reto que afronta Querétaro es estructurar elementos de monitoreo y evaluación, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos.

A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Querétaro:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que las intervenciones públicas de la SEDESU son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental hacerlo con todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.

- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar dicha información.

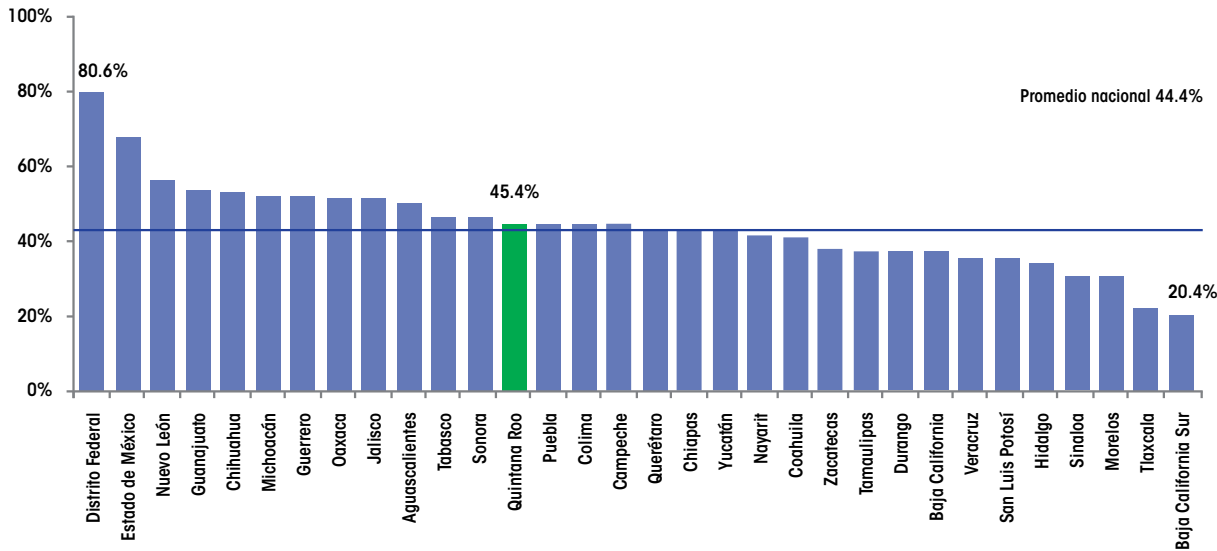
Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere impulsar la realización de los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley debe llevar a cabo la UER.

Quintana Roo

- En la ley de Desarrollo Social se (LDS) establece realizar la evaluación de la política y programas de desarrollo social para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS determina la creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social como la encargada de normar y coordinar la evaluación. No se especifica si está dotada de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados en materia educativa y con indicadores de gestión para las actividades más relevantes de cada dependencia. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Quintana Roo respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley para el Desarrollo Social (LDS), en su Reglamento y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2007, Quintana Roo cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que la población en vulnerabilidad tendrá preferencia a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social.
- Se estipulan criterios para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico focalizado sobre las zonas de atención prioritaria y el establecimiento de lineamientos para su seguimiento y evaluación; sin embargo, no se solicitan aspectos relacionados con el diseño del programa como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue. Cabe señalar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea.
- En la normativa no se identificó el mandato de elaborar ROP de los programas de desarrollo social, mas se hace referencia a su existencia, además de que se determina que serán validadas y difundidas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER). Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.

Únicamente para el Programa Actividades Productivas, se acuerda como contenido mínimo de las ROP, el objetivo, la población objetivo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y los criterios de seguimiento y evaluación.

- Se establece la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEPLADER y de los municipios según corresponda, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas. Asimismo, se señala que se publicarán los lineamientos para su integración y actualización, pero no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que deben contener los padrones.
- Se dispone la realización y publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo que tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de que la integran, para modificarlos, o suspenderlos total o parcialmente. No obstante, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se acuerda que la evaluación se llevará a cabo en dos etapas en el ejercicio fiscal; la primera corresponde a los primeros nueve meses para que sus resultados sirvan de apoyo para la programación y la presupuestación del ejercicio fiscal siguiente y para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación; y, la segunda, abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.

- Un aspecto que no se identificó es si debe elaborarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de informa-

ción de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se conviene que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios. Aquellos de resultados que se fijen, deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas en la materia, metas y acciones de la política de desarrollo social, y los de gestión y servicios, los procedimientos y la calidad. No se detectó la información que deberá reportarse como nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se decide la publicación de las ROP, los padrones municipales y estatales, así como del padrón único de beneficiarios y de los resultados de la evaluación, éstos últimos deberán además ser entregados al Congreso del estado y a la SEPLADER. No se especifica la divulgación de los indicadores de resultados y de gestión.
- La LDS crea la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Comisión) como el organismo encargado de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.

También se ubicaron otras dos áreas dentro de la estructura estatal con atribuciones de evaluación. Por una parte, conforme a su decreto de creación el Instituto de Evaluación del Desempeño (IED) subordinado a la Secretaría de Hacienda tiene como facultad evaluar antes, durante y después del ejercicio fiscal, el desempeño, resultados e impactos de los programas y políticas públicas, los servicios e inversiones gubernamentales. Por la otra, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), tiene entre sus funciones evaluar anualmente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la APE, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y los Programas Regionales y Estatales.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por ocho integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el titular de la SEPLADER), un Secretario Ejecutivo designado por el titular de la SEPLADER y seis investigadores de reconocido prestigio. Aunque no se especifica que la Comisión está dotada de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión ya que la mayoría de sus integrantes no forman parte del órgano gubernamental.

El organismo está a cargo de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Asimismo, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, aprobar los indicadores de resultados y de gestión, y llevar a cabo estudios de desarrollo social. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Comisión pero que pueden serlo de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social como realizar la planeación de las evaluaciones, elaborar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados; los cuales contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Quintana Roo:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011 no se identificó el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEPLADER.
 - Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, pero al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.
 - Asimismo no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
 - El estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena y la Secretaría de Desarrollo Económico, en los cuales es posible referir el responsable de actualizarlos, el nombre del beneficiario y el programa del cual recibe apoyo, aunque no siempre se describe el tipo de apoyo entregado, la ubicación geográfica del beneficiario y otras de sus características. La vigencia de cada padrón varía en el periodo de 2009 a 2011.
 - No se detectó evidencia de estudios de desarrollo social estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
 - Se reporta la existencia de indicadores de resultados sistematizados en el Sistema Interactivo de Consulta Educativa del estado, el cual reporta indicadores por municipio para nivel primaria, secundaria y preparatoria; la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2008-2009. Los datos que se presentan son el nombre y descripción de lo que miden. No se encontró información acerca de su fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base, y metas, características que permitirían la réplica.
- Asimismo, se determinaron indicadores de gestión por dependencia vinculados a estrategias y objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, para los cuales se especifica su nombre, descripción, frecuencia de medición y meta, no se detectó información de su medición. Es importante señalar que en ambos casos no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- En cuando a la Comisión, no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación implementados por el IED o el COPLADE.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Quintana Roo. Si bien, no se detectaron factores clave como realizar una planea-

ción de las evaluaciones o el seguimiento a las recomendaciones, la creación del organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Se identificaron tres áreas con atribuciones de evaluación, sin embargo no se detectaron documentos más específicos que permitan determinar si existe complementariedad, coordinación o duplicidad entre las que le corresponden a cada uno.

Si bien, la LDS atribuye a la Comisión el normar la evaluación, en el Reglamento de la Ley estipula que la SEPLADER deberá publicar los lineamientos para la evaluación, lo cual dificulta determinar la delimitación de atribuciones de cada uno de los actores que lideran el proceso de evaluación.

Aun cuando el estado cuenta con una LDS desde 2007, hasta ahora no se encontró evidencia de que la Comisión esté en funcionamiento; sin embargo, Quintana Roo ha impulsado instrumentos de monitoreo que permiten hacer un seguimiento, en el caso de educación, de los resultados logrados. El reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Quintana Roo:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que las intervenciones públicas de la SEPLADER y de la Secretaría de Desarrollo Social son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos en el que se analice la problemática que se busca atender. Aunque se determinan ciertos criterios, también deberá ser claro el tipo de programa sobre los cuales se apliquen.

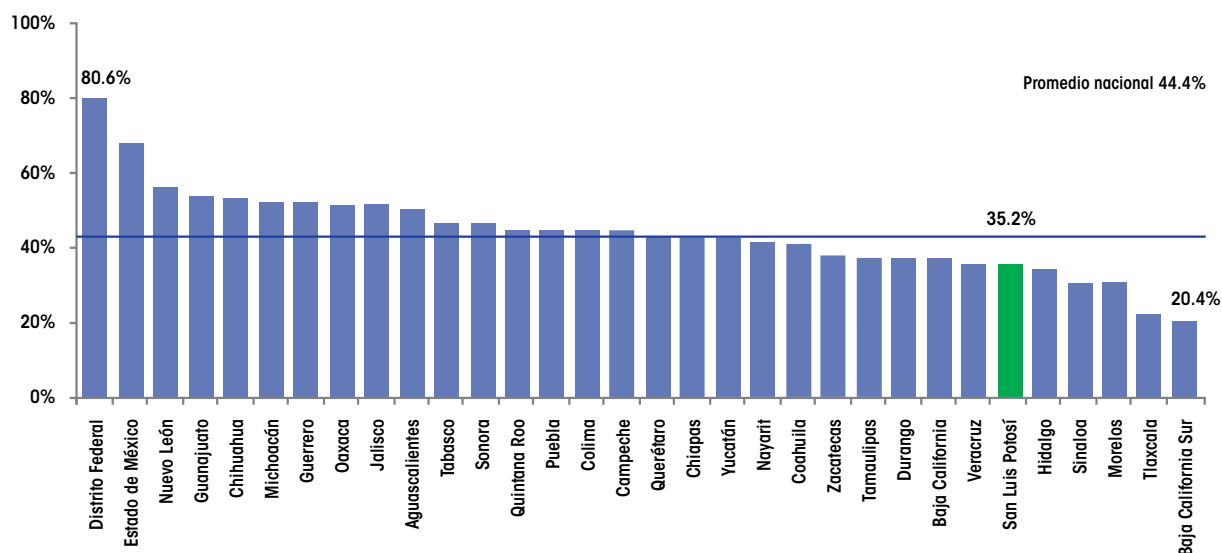
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental que todos los programas las tengan. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación. La LDS establece que la evaluación debe realizarse para cada ejercicio, por lo que para su planeación, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizarla, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Comisión.

San Luis Potosí

- La Ley de Desarrollo Social para el estado y los municipios de San Luis Potosí (LDS) establece la evaluación de la política estatal de desarrollo para mejorar los programas, proyectos y acciones de política social que la integran.
- La LDS determina a la evaluación de la política de desarrollo social como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los programas institucionales 2010-2015 en materia de desarrollo social; también tiene indicadores de gestión para el Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015 y para las dependencias del estado. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de San Luis Potosí respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2008, San Luis Potosí cuenta con una LDS vigente, donde no se detectó el mandato de destinar recursos al desarrollo social, ni la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, únicamente se establece que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad, tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se encontró el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP), éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.
- Se determina la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE) con base en los padrones estatales y municipales que elaboren el Sistema Estatal de Desarrollo Social y los municipios. Esto puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe señalar que no se detectó información sobre cómo deben integrarse los padrones.
- Se conviene la realización y publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo, la cual tiene por objeto revisar sistemáticamente los avances y resultados en el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, proyectos y acciones que la integran, para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Asimismo, se estipula que la evaluación será interna o externa. La primera es la que efectúan quienes implementan los programas, proyectos y acciones; la segunda, es la que le corresponde a los evaluadores externos a solicitud del Sistema Estatal de Desarrollo Social.

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan definirse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se especifiquen las evaluaciones a llevarse a cabo en un determinado periodo, su temporalidad, y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se acuerda que las evaluaciones de manera invariable incluirán indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto de los programas sociales. No obstante, no encontró la información de éstos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica. Cabe señalar que tampoco está el actor responsable de ejecutar la tarea.
- En materia de difusión se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y de los municipios deben publicar los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social. También se dispone la publicación de los resultados de la evaluación y cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se localizó el mandato de su divulgación de manera directa.
- La LDS instituye que la SEDESORE es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social. Su ámbito de acción se fija únicamente a nivel estatal ya que los municipios deberán evaluar anualmente los avances y resultados de la política de desarrollo social municipal. La SEDESORE cuenta con una Dirección General de Planeación y Evaluación, pero su ámbito de acción son las acciones y programas de la misma Secretaría.

Por otro lado, la Dirección General de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas (SF) tiene atribuciones de evaluar la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

Asimismo, en la página de internet del estado se hace mención del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADE), sin embargo, no se encontró información sobre si éste tiene facultades de evaluación o lleva a cabo elementos en la materia.

La SEDESORE y la SF son instancias que forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, para la SEDESORE no fue posible identificar el área encargada de la evaluación. Asimismo, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La SEDESORE está a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. Además está facultada para brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Para la SF, se determina la atribución de definir los lineamientos y normas para valorar la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, así como la congruencia de los programas y proyectos derivados de éste, que se deduce, incluye lo social. También se establece que debe instrumentar el sistema de información que asegure los elementos necesarios para la evaluación y el seguimiento del ejercicio de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas dependencias son realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento; y participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación los elementos detectados para San Luis Potosí:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESORE.

Para el estado no se detectó el presupuesto por programa, aunque sí el presupuesto por temática y por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, pero al no encontrarse información no es posible hacerlo.

- No se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- El estado cuenta con algunos padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social de la SEDESORE, en los cuales es posible determinar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica y el programa del cual recibe apoyo, aunque no siempre el responsable de actualizarlos, el tipo de apoyo entregado y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2010 y 2011, sólo en algunos casos no es posible identificar el año al que corresponden.
- Para la entidad no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó información de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en los programas institucionales 2010-2015 de la SEDESORE, entendidos éstos como documentos de planeación, en los temas de Agua Potable, Caminos Rurales, Drenaje, Electrificación, Infraestructura Productiva, Urbanización y Vivienda. La información que se difunde de los indicadores es nombre, fórmula de cálculo y meta. No obstante, no es posible consultar información acerca de la descripción de lo que busca medir, frecuencia de medición, y línea base.

Cabe mencionar que el número de indicadores de resultados es mínimo, puesto que aun cuando se clasifican como de "resultados" o de "impacto" miden aspectos relacionados con el otorgamiento de bienes y servicios. Tampoco se detectó información de su medición.

También, se identificaron indicadores de gestión alineados a las estrategias sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015. Para los cuales se define su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida y meta. No se encontró información sobre su frecuencia de medición y línea base ni de su medición.

Por último, se refirieron indicadores de gestión a nivel Secretaría, los cuales se encuentran concentrados y sistematizados, la última medición disponible corresponde a 2008 y en otros a 2011. Sobre éstos únicamente se reporta su nombre.

Es importante señalar que los indicadores se presentan a nivel temático, Secretaría y estrategia del Plan, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- Para la SEDESORE y la SF no se encontró evidencia de elementos de monitoreo o evaluación implementados.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LAIP se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de San Luis Potosí. A pesar de esto no se detectaron factores clave como generar un plan de las evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, y la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la SEDESORE y la SF tienen atribuciones de evaluación; sin embargo, no existe información específica al interior de estas áreas sobre de las que le corresponden a cada una, ni un esquema de coordinación entre éstas delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber para el desarrollo de sus tareas.

A pesar de que la LDS está vigente desde 2008, no se encontraron instrumentos de evaluación realizados. Además, los elementos de monitoreo implementados no se encuentran consolidados, puesto que en algunos casos no es posible tener información sobre la medición de los indicadores que pudiera usarse para la toma de decisiones. Asimismo, aquellos de planeación y ejecución que existen, son ejercicios aislados que no contribuyen a contar con una base de insumos que pueda usarse para la evaluación.

El reto que afronta San Luis Potosí ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en San Luis Potosí:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, ajena a la operación de las políticas y programas públicos de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESORE son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa

es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

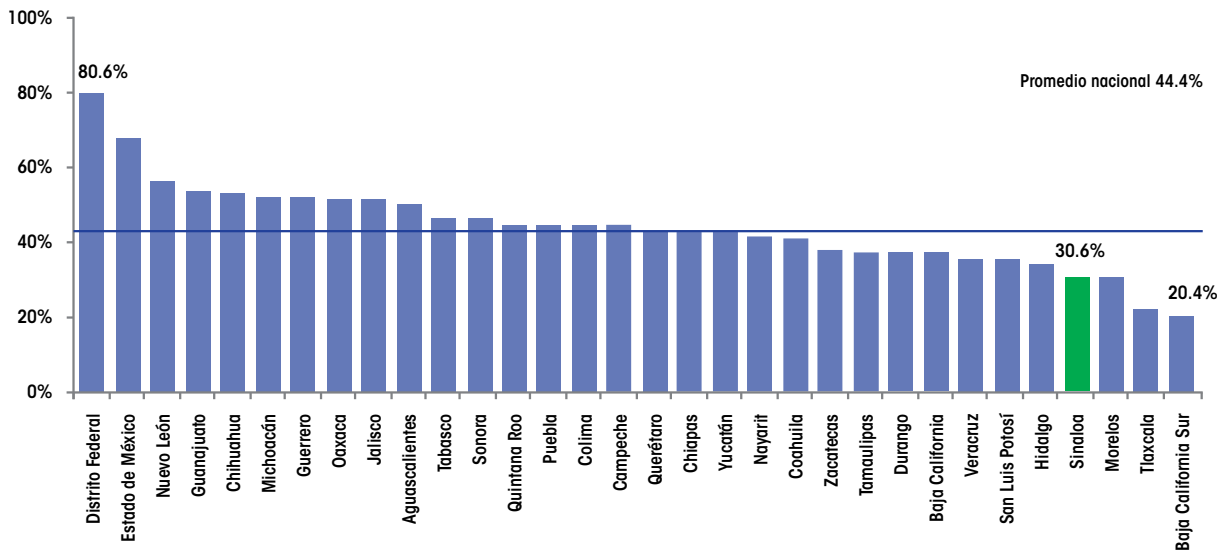
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Es fundamental contar con criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP o lineamientos de operación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Es importante que éstos sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe indicar que la difusión de las ROP o Lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden determinarse además los criterios y lineamientos de manera que la información que integre al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, y las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso. Para su integración debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante especificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un Sistema de Monitoreo y Evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.

Sinaloa

- No cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS), no obstante, la normativa establece la evaluación de los programas estatales, que se deduce, incluye lo social, para la toma de decisiones y la detección de áreas susceptibles de mejora.
- El Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa (ROAPE) determina como atribución de la Secretaría de Innovación Gubernamental coordinar la evaluación de los programas estatales para la toma de decisiones. Estipula también como facultad de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la evaluación de los planes y programas del gobierno del estado que promuevan el desarrollo social y el combate a la pobreza.
- El estado tiene indicadores de gestión para las dependencias estatales, sin embargo no se detectó información de su medición. No se encontraron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Sinaloa respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Acceso a la Información Pública (LTAI), la Ley sobre el Sistema Estatal de Desarrollo Social (LSEDS), y en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal (ROAPE) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

Para Sinaloa No se registró que se persiga garantizar los derechos sociales de la población ni tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social.

- Para el estado no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, únicamente se define la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- A su vez, no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se encontró el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.
- Si bien no se detectó de manera directa el mandato de llevar a cabo un padrón único o padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, se acuerda que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y de los municipios (entidades gubernamentales) están obligados a difundir el padrón de beneficiarios de los programas de apoyo que ofrecen, que se deduce incluye lo social. Esto puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales.
- Se precisa el mandato de evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, así como los operativos anuales y estatales de las dependencias y entidades para la toma de decisiones y detección de áreas susceptibles de rediseño institucional, profesionalización y gestión de la calidad; también, se establece evaluar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos, de los programas, proyectos y acciones sociales para el combate a la pobreza extrema y el rezago social del estado.

A pesar de esto, no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

- Otro aspecto que no se refirió es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones con la cual puedan especificarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse, la frecuencia con la cual se hará, los actores encar-

gados de ella y si podrán llevarse a cabo de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo.

- Se conviene que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) debe determinar y medir indicadores que permitan identificar y evaluar la evolución en el tiempo de variables relacionadas con la pobreza y la marginación, así como las referentes al impacto de las acciones para el desarrollo social y humano, por lo que se deduce que se refiere a indicadores de resultados. A pesar de esto, no se encontró información sobre si éstos son para programas, estrategias u otras intervenciones de la Secretaría.

En cuanto a los indicadores de gestión, no se establece su elaboración de manera directa, no obstante, dispone que las entidades gubernamentales deben difundir los indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físicos y financieros para cada una de ellas.

Tanto para los indicadores de resultados como de gestión, no se encontró qué información deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se estipula que las entidades gubernamentales deben divulgar información de sus programas de apoyo como la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; así como publicar sus padrones de beneficiarios y los indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicar la evaluación ni los indicadores de resultados.
- El ROAPE establece que la Secretaría de Innovación Gubernamental es la encargada de coordinar la evaluación de los programas estatales, que se deduce, incluye lo social. Este mismo Reglamento instituye que la SDSH tiene la atribución de evaluar los planes y programas del gobierno del estado que promuevan el desarrollo social y el combate a la pobreza, y que la Comisión de Innovación Gubernamental tiene la facultad de evaluar los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas de mejoramiento del Poder Ejecutivo Estatal, en función de sus objetivos y prioridades. Las acciones realizadas por estas áreas se disponen sólo a nivel estatal por lo que se deduce que su ámbito de acción corresponde a dicho nivel.

La Secretaría de Innovación Gubernamental forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, y es ajena a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social.

Entre otras tareas, la Secretaría de Innovación Gubernamental está a cargo de coordinar la elaboración, seguimiento y evaluación del plan estatal de desarrollo, de los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, así como de coordinar, con la participación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal, de la federación y los municipios la formulación, seguimiento y evaluación de los programas operativos anuales y de los estatales. También, está facultado para brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta dependencia son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y

de gestión, y llevar a cabo estudios de desarrollo social, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a esta dependencia, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Sinaloa:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para los años 2009 a 2011 es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social.

En la normativa del estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, pero al no encontrarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para un programa de la Secretaría de Educación Pública y Cultura, las cuales especifican el objetivo del programa, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2011.
- Para el estado no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Asimismo, no se determinó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para efectuar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó información de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Sinaloa cuenta con indicadores de gestión concentrados y sistematizados por dependencia en el Sistema Institucional de Seguimiento y Evaluación. La información que se presenta es su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia de medición. No se especificaron datos sobre la unidad de medida, línea base, metas ni sobre su medición. Cabe señalar que al tener indicadores por dependencia no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- Para la SIG, la SDSH y la CIG no se detectó evidencia de los instrumentos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente, en la LTAI, LSEDs y el ROAPE se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Sinaloa. A pesar de ello, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, realizar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones o de su seguimiento. Sin embar-

go, contar con una instancia independiente de la operación de la política de desarrollo social encargada de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, la SIG, la SDSH y la CIG tienen atribuciones de evaluación, mas no se encontró información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudieran tener para el desarrollo de sus tareas.

Hasta ahora no se encontró evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores antes mencionados para los programas y/o políticas del estado. Cabe mencionar que en el caso de la SIG y de la CIG cuentan con esta atribución a partir de 2011. Asimismo, los elementos de monitoreo implementados si bien abarcan a todas las dependencias no se encuentran consolidados puesto que no proporcionan información que pueda usarse en la toma de decisiones

De la misma manera, los instrumentos de planeación y ejecución que se cuentan son ejercicios aislados que no permiten tener una base de insumos que puedan usarse para la evaluación y el monitoreo.

Por tanto, el reto que afronta Sinaloa es estructurar los elementos de monitoreo y evaluación de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones con base en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Sinaloa:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental identificar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien en el PEE se estipulan los recursos para el Desarrollo Social, no es claro qué programas, acciones y políticas lo integran.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.

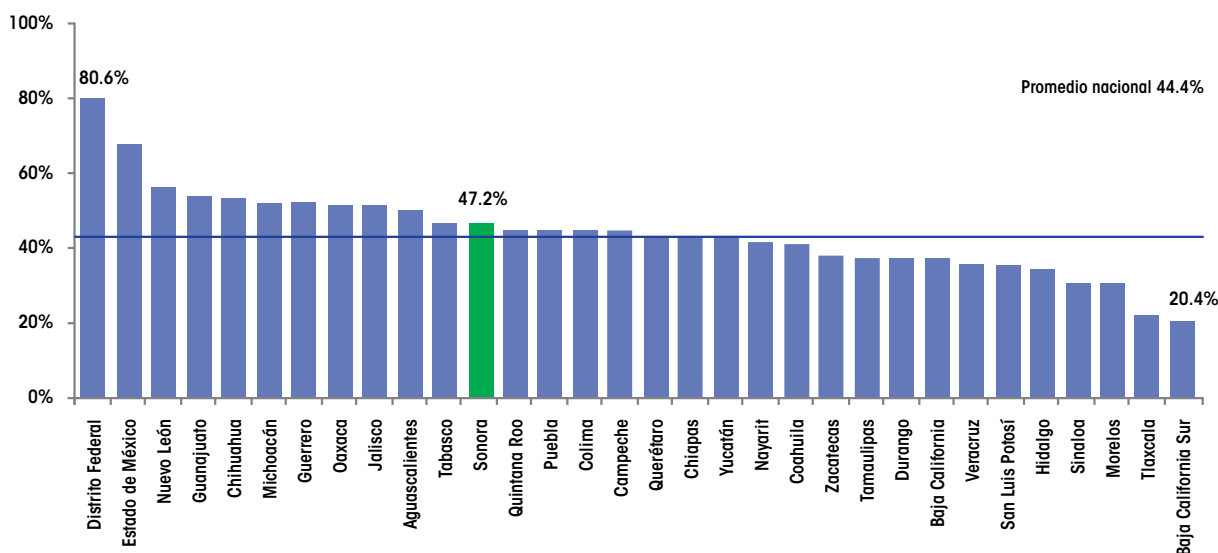
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de éstos. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social estatales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integre al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse de acuerdo con las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etc. Para realizarla se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es indispensable establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Sonora

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Sonora (LDS) establece la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social del estado para mejorar la eficacia del desarrollo social.
- La LDS instituye la creación de la Comisión Estatal de Desarrollo Social como el encargado de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en materia de educación, la última información disponible corresponde a 2009-2010. Asimismo, tiene indicadores de gestión para las dependencias, sin embargo, no se detectó información de su medición. No se encontraron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Sonora respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social del estado (LDS) y en su Reglamento, y en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2006, Sonora cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que las personas en situación de vulnerabilidad tienen derecho a recibir apoyos tendientes a mejorar su condición de vida.
- Se acuerda que para la creación de programas nuevos de desarrollo social, la dependencia o entidad responsable de ellos, elaborará un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, siguiendo los lineamientos que determine la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESSON), no obstante, no se detectó evidencia de la existencia de estos últimos, por lo que no es posible determinar si se solicita información acerca del diseño, población objetivo y resultado esperado del programa, su vinculación a la planeación estatal y elementos para su monitoreo y evaluación.
- Si bien no se encontró el mandato de elaborar ROP de manera directa, se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar las ROP de sus programas, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. No se identificó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se instituye la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEDESSON, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades del gobierno estatal que operen o ejecuten programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales. Se establece que la SEDESSON emitirá los lineamientos para su construcción, actualización y difusión; sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión, por lo que no fue posible identificar que información adicional al perfil del beneficiario y tipo de apoyo que recibe debe contener.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social para adecuar o desechar las políticas que no funcionen adecuadamente, así como la inclusión de nuevas que puedan mejorar la eficacia final del desarrollo social. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal para el Desarrollo Social de Sonora el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

La evaluación podrá ser interna y se especifica como aquella que realice la Comisión Estatal de Desarrollo Social del estado (Comisión) o las dependencias que instrumenten los programas, o externa, cuando sea efectuada por un evaluador externo en cuyo caso, su costo deberá ser cubierto por las dependencias y entidades que hayan llevado a cabo las funciones evaluadas. En ambos casos, la evaluación incluirá la opinión de los beneficiarios.

La evaluación podrá referirse a situaciones de impacto socio-económico, de desempeño, de operación o de aspectos más específicos. En el caso de las evaluaciones de impacto podrán

ejecutarse a través de procesos anuales o multianuales, de conformidad con la información y naturaleza del programa.

- Un aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan señalarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se determinen las evaluaciones a elaborarse en un determinado periodo, su temporalidad y los programas a evaluarse.
- Los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No se ubicó la información que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación, la que además se debe dar a conocer a la SEDESSON y a las dependencias o entidades estatales y a los gobiernos municipales que hayan ejercido las funciones evaluadas. Sin embargo, no se encontró el mandato de publicar el padrón de beneficiarios, y aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se identificó de manera directa su divulgación.
- La LDS crea la Comisión, como el organismo encargado de evaluar periódicamente el impacto de las políticas, planes, programas y acciones de desarrollo social. Su ámbito de acción se establece únicamente para los programas estatales, aunque la Comisión debe promover la evaluación en los gobiernos municipales.

En la Ley se establece que sin menoscabo de la evaluación realizada por la Comisión, la SEDESSON llevará a cabo la evaluación interna continua y permanente de la operación de los programas, proyectos, acciones e inversiones de desarrollo social.

Asimismo, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) tiene como atribución contribuir en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.

La Comisión es un órgano conformado por responsables de la operación de la política de desarrollo social, aunque no forma parte de la estructura orgánica de una dependencia o entidad. Está conformado por 13 integrantes del Poder Ejecutivo del estado: el Gobernador (quien además lo preside), los titulares de las dependencias y entidades con temática social y la Secretaría de Hacienda. Cabe mencionar que no se especifica si la Comisión tiene autonomía técnica y de gestión.

La Comisión está a cargo de orientar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas, planes, programas y acciones de desarrollo social estatales. Además, está facultado para establecer criterios, normas y lineamientos para llevar a cabo la evaluación y emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son realizar la planeación de las evaluaciones, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder

exclusivamente a esta instancia, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Sonora:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011 no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESSON.

El estado publica de manera concentrada el presupuesto asignado por programa de desarrollo social organizado de acuerdo con los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015. No obstante, no es posible determinar si éste corresponde a la totalidad de programas que operan en la entidad dado que la definición de programa no es homogénea, por ejemplo, en algunos casos se señala CRESEER como un programa y en otros como una estrategia, desagregando sus programas.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SEDESSON con una estructura homogénea que incluye información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas de la SEDESSON, en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica y el programa del cual recibe apoyo, aunque no siempre se especifica el tipo del que ha entregado, el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2010 y a 2011.
- De la misma manera, no se halla evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Se identificaron indicadores de resultados y de gestión en el Sistema de Indicadores Educativos del Instituto de Innovación y Evaluación Educativa del estado, el cual reporta los correspondientes por municipio de manera sistematizada para nivel primaria, secundaria y preparatoria, la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2009-2010. Cabe mencionar que no se reportan indicadores de resultados para todos los niveles ni para los años de medición disponibles.

La información que se reporta de estos indicadores es el nombre y descripción de lo que miden mas no es posible consultar las fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, línea base, y metas.

Asimismo, el estado posee indicadores de gestión por dependencia concentrados en el Apartado de Metas y Objetivos del Programa Anual 2011, para los cuales se especifica el nombre, frecuencia de medición y meta pero no su medición. Tampoco es posible consultar información acerca de la descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, línea base y metas.

Cabe señalar que en ambos casos, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuanto a la Comisión no se identificó su funcionamiento ni elementos en materia de evaluación implementados por el COPLADE ni la SEDESSON.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LAIP se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Sonora. Si bien no se detectaron elementos clave como realizar una planeación de las evaluaciones, estudios en materia de desarrollo social o el seguimiento a las recomendaciones, la creación de un órgano encargado de la tarea puede ser el impulsor del tema.

La Comisión debe conformarse por los tomadores de decisión en materia de desarrollo social de la entidad, y cuenta con el liderazgo del Gobernador lo cual es clave para el éxito de las tareas de monitoreo y evaluación. Sin embargo, dirigir estas tareas sin un órgano técnico de apoyo, es un desafío importante, debido a las prioridades y funciones que desempeñan tanto el Gobernador como los Secretarios.

De la misma manera, la Comisión, el COPLADE y la SEDESSON tienen atribuciones de evaluación; sin embargo, no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Si bien la LDS está vigente desde 2006, no se identificó evidencia de que la Comisión esté en funcionamiento y los elementos que ha llevado a cabo Sonora en materia de monitoreo dirigidos al ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y en algunos casos de resultados alcanzados, se encuentran desarticulados, por lo que no proporcionan información integral para la toma de decisiones.

El reto que afronta Sonora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Sonora:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Si bien, se determina la generación de lineamientos para la creación de programas nuevos y para la construcción del padrón de beneficiarios, también se sugiere especificar algunos aspectos técnicos mínimos del contenido de las evaluaciones y criterios homogéneos para la construcción de indicadores.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el esta-

do, así como la homologación de conceptos, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESSON son de desarrollo social, no lo es respecto de otras dependencias y entidades estatales.

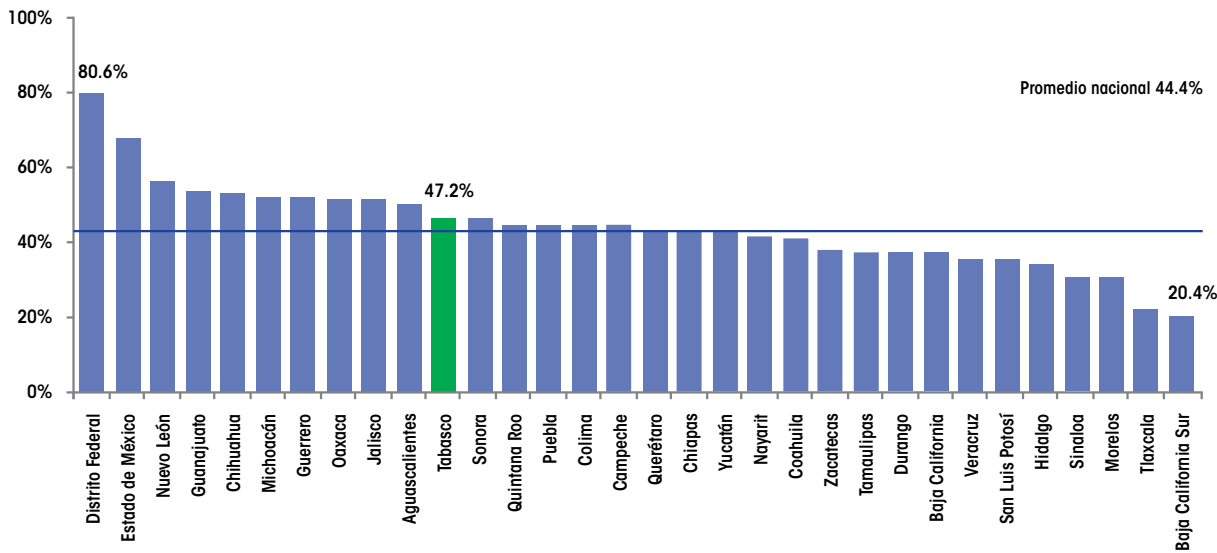
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que ésta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable de operarlo.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización del diagnóstico para la elaboración de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es el uso de la matriz de Marco Lógico.
- Si bien algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados a los beneficiarios, así como referir los que provienen de la federación, del estado e incluso de los municipios.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con la planeación de la evaluación que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, y las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso. Para su integración se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante especificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un Sistema de Monitoreo y Evaluación se da cuando la información que se genera es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones, tarea que puede ser ejecutada por algún otro participante del Sistema Estatal para el Desarrollo Social de Sonora.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere determinar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Comisión.

Tabasco

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Tabasco (LDS) que establece la evaluación de la política de desarrollo social con el objetivo de mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS estipula como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente, hoy Secretaría de Planeación y Desarrollo Social, la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los objetivos del Programa Estatal de Desarrollo Social 2007-2012 y con indicadores de gestión por dependencia estatal. Sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo, el estado ha realizado evaluaciones sobre problemáticas de desarrollo social. No se encontraron estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Tabasco respecto de otras entidades federativas:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), ambas del estado de Tabasco, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2007, Tabasco cuenta con una LDS vigente, que conviene que se deben destinar recursos al desarrollo social y que se implementarán acciones compensatorias sobre la población en situación de vulnerabilidad, aun cuando no se encontró el establecimiento de una población prioritaria.
- No se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Si bien no se detectó de manera directa el mandato de elaborar ROP de los programas de desarrollo social, se hace referencia a su existencia y se dispone que serán revisadas y aprobadas por el Consejo Estatal de Desarrollo Social (Consejo) a fin de garantizar su viabilidad en lo general y en cuanto a equidad en lo particular. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se identificó la determinación de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se insta la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente, hoy Secretaría de Planeación y Desarrollo Social (SPDS), lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, se indica que la Unidad de Prospectiva y Evaluación (UPyE) de la SPDS es la encargada de aprobar las normas para el diseño y construcción del Padrón; sin embargo, no se encontró evidencia de ello por lo que no fue posible identificar la información o las características que debe contener.
- Se establece la realización de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, cuyo objeto es evaluar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política estatal para el desarrollo social para modificarlos. También, se acuerda la evaluación trianual del impacto sobre el desarrollo social. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo, su frecuencia, y los programas que serán sujetos de ésta.

- La LDS decreta que para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Los primeros deben reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la política estatal para el desarrollo social, y los segundos, los procedimientos y la calidad de los servicios. No obstante, no se identificó información de los que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión si bien no se detectó la publicación de las ROP de manera directa, se fija que el Poder Ejecutivo del estado y los ayuntamientos deberán difundir los programas, así como los requisitos y procedimientos para participar en ellos.
- De la misma manera, se decide publicar los resultados de las evaluaciones trianuales de impacto en el Periódico Oficial pero esto no se encontró para la evaluación que se realizará anualmente. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios en la evaluación, tanto su divulgación como la del padrón único de beneficiarios no se detectó de manera directa.
- La LDS estipula que la SPDS es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social mediante la UPyE y que el Consejo tiene la atribución de realizar evaluaciones trianuales de impacto sobre el desarrollo social a partir de un diagnóstico sobre el éste en el estado. En ambos casos su ámbito de acción es estatal.

Asimismo, el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADET) es el encargado de promover y contribuir en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por último, la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) es la responsable de coordinar conjuntamente con el COPLADET y la Secretaría de Contraloría (SC), la implementación de los mecanismos de control y evaluación derivados del ejercicio del gasto público. El ámbito de acción de estas instancias son los recursos estatales.

La UPyE, el Consejo, el COPLADET, la SAF y la SC son instancias que forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal ajenas a la operación de la política social. La UPyE está integrada por la Dirección de Prospectiva, la Dirección de Seguimiento y Evaluación y la Dirección de Estadística.

La SPDS está facultada para coordinar el diseño, operación y actualización de un sistema estatal de indicadores y coordinar y dirigir la realización de estudios y análisis económicos y sociales para la toma de decisiones que incidan en el desarrollo del estado. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas instancias son normar la evaluación, llevar a cabo la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, así como brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Tabasco:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social. Por ende, no fue posible identificar el presupuesto asignado a la SPDS debido a que la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal se modificó a partir de 2011.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca (SDAFP), la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) y la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental (SRNPA). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no encontrar información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la Coordinación General de Desarrollo Social, hoy SDS, con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, criterios para elegir a los beneficiarios, y la forma de entregar los apoyos. Las ROP corresponden a 2009.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios de algunos programas de la SDAFP y la SDE en los cuales es posible determinar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, aunque no siempre el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Para el estado no se registraron evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco hay informes acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales. No obstante, se ubicaron tres evaluaciones, dos de ellas efectuadas en 2008 y 2011 por un organismo externo al Poder Ejecutivo Estatal sobre los efectos de las lluvias y coordinada por la Secretaría de Planeación, hoy SPDS, y el COPLADET; la otra fue elaborada en 2010 por el Poder Ejecutivo para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 y participó la SPDS.

La información de las evaluaciones es heterogénea, si bien incluyen el objetivo, la metodología usada y los principales hallazgos, difiere aquella sobre los responsables de ejecutarla, las sugerencias o recomendaciones derivadas de los resultados y el contar con un resumen ejecutivo. Cabe mencionar que no se encontró evidencia de su uso para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- El Programa Estatal de Desarrollo Social 2007-2012 incluye indicadores de resultados y de gestión para sus objetivos estratégicos. La información que se reporta de cada uno es nombre, descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y metas y para algunos se establece que la línea base es el año 2007.

También, la SAF publica indicadores de gestión por Secretaría. La información ubicada de cada uno es nombre, descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y meta, características que permitirían la réplica, sin embargo, no está su línea base.

Tanto en los indicadores del Programa Estatal de Desarrollo Social, como en los de la SAF, la información se presenta a nivel temática, por lo que no se cuenta con aquellos por programa ni con su medición.

- Cabe mencionar que no se detectaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la SPDS a partir de la modificación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal ni de los elaborados por el Consejo, SAF y la SC.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Tabasco. A pesar de esto, no se detectaron elementos clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y darles seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la UPyE de la SDS, el COPLADET, la SAF y la SC tienen atribuciones de evaluación, pero no existe información específica respecto de las que le corresponden a cada una, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Algunos de los actores mencionados han realizado ejercicios de evaluación de algunas de las principales problemáticas de desarrollo social del estado, y también han impulsado la implementación de acciones de monitoreo dirigidas a contar con indicadores de resultados y de gestión a nivel temática, aun cuando no se haya detectado aun el seguimiento periódico de éstos. No obstante, no se identificó que estos elementos fueran parte de la elaboración de un sistema integral de monitoreo y evaluación, sino que más bien se trató de ejercicios desarticulados, lo cual llama la atención al considerar que la LDS está vigente desde 2007.

El reto que afronta Tabasco ahora es el de establecer los que por Ley se estipulan, de manera estructurada de forma que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Tabasco:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

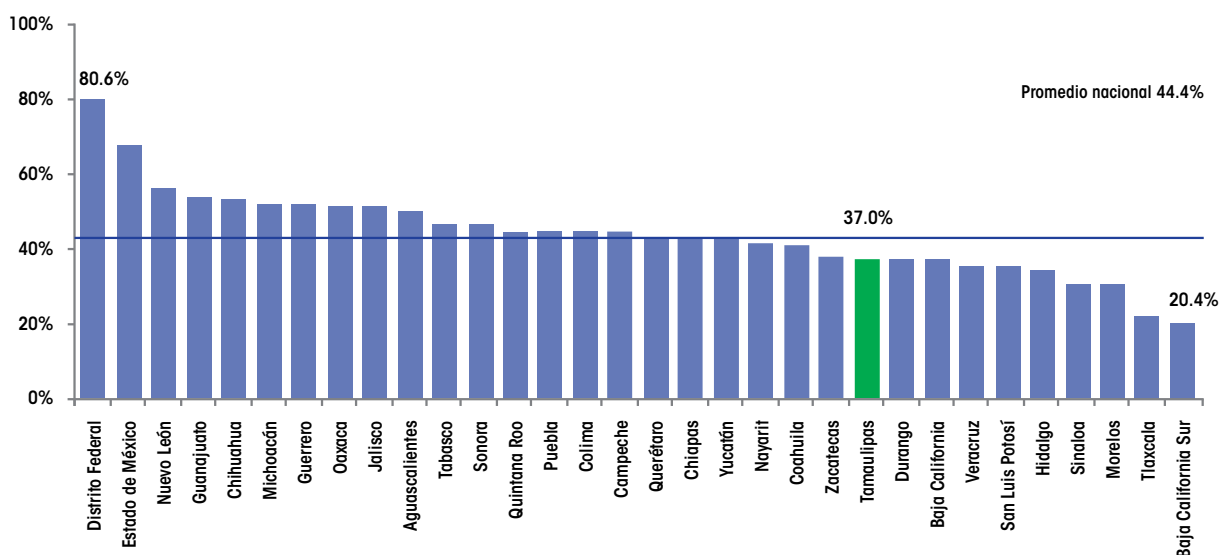
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SPDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y comunicar criterios específicos y homogéneos para su ejecución y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. La LDS establece que la evaluación debe realizarse anualmente, por lo que para su planeación, se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Tamaulipas

- En la Ley de Desarrollo Social para el estado de Tamaulipas (LDS) se establece la evaluación de la política y los programas de desarrollo social del estado para revisar los resultados en el mejoramiento del nivel de vida de las personas en situación de marginación y pobreza.
- La LDS estipula la creación de la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como el encargado de coordinar la evaluación de la política estatal de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010, la última medición disponible corresponde a 2010. También ha realizado estudios en materia de desarrollo social. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas estatales sobre la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Tamaulipas respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado de Tamaulipas, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Desde 2004, Tamaulipas cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se indica que son prioritarios los programas sociales dirigidos a las personas en condiciones de pobreza.
- Se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico, señalar el objetivo, responsabilidad, procedimientos, tiempos de implementación, autoridades ejecutoras y los mecanismos de evaluación y control del programa; sin embargo, no se solicitan otros aspectos relacionados con el diseño como la población objetivo, el tipo de apoyo a entregar y su vinculación con la planeación de desarrollo social del estado. Cabe mencionar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea.
- No se encontró el mandato directo de elaborar ROP de todos los programas estatales de desarrollo social pero sí se hace referencia a su existencia. Asimismo, se acuerda que serán validadas por la Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte, hoy Secretaría de Desarrollo Social (SDS). Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación, además, aun cuando se determina que los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen derecho a acceder a sus reglas de operación, no se ubicó el mandato de su publicación.
- Se conviene la integración de un padrón único de beneficiarios, a cargo de la SDS, con base en los padrones de los programas estatales y municipales de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Sin embargo, no se detectó información sobre las características que éste debe contener.
- Se dispone la realización de la evaluación de la política estatal de desarrollo social, cuyo objeto es la revisión permanente de resultados en el mejoramiento del nivel de vida de las personas en situación de marginación y pobreza, y la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, sus metas y acciones. Cabe señalar que no se identificó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante. Se establece que la evaluación podrá ser realizada por evaluadores externos.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo, su frecuencia, y los programas que serán sujetos de ésta.
- No se detectó el mandato de contar con indicadores de resultados y de gestión para la política o los programas de desarrollo social. Los de resultados se refieren al resultado o cambio en las

condiciones de vida de la población y los de gestión a la entrega de bienes y servicios, procesos y los relacionados con información presupuestal.

- En materia de difusión no se identificó el mandato de divulgar los criterios de los programas nuevos, las ROP de los programas estatales, el padrón único de beneficiarios ni los resultados de la evaluación de los programas.
- La LDS crea la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Comisión) como el organismo encargado de coordinar la evaluación de las políticas y programas sociales que ejecuten las dependencias públicas. Su ámbito de acción se establece a nivel estatal.

También, la SDS tiene entre sus funciones conducir y evaluar la política estatal de desarrollo social mediante la Dirección General de Equidad Social.

Asimismo, la Secretaría de Finanzas cuenta con una Coordinación General de Planeación para el Desarrollo, entre cuyas funciones se encuentra evaluar la congruencia entre el gasto público y el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos y coordinar la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política social, conformado por el titular de la SDS, quien además lo preside, por los titulares de las Secretarías vinculadas con el desarrollo social, así como por los presidentes municipales, organismos del sector social y privado y académicos relacionados con la materia. Cabe señalar que no se detectó si está dotado de autonomía técnica y de gestión.

La Comisión está a cargo de coordinar la evaluación de las políticas y programas sociales que lleven a cabo las dependencias públicas, y de emitir recomendaciones sobre el desempeño de los programas sociales; sin embargo, no menciona si estas últimas se derivan de las evaluaciones realizadas. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Comisión es normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, participar en la construcción de indicadores y brindar asesoría en temas relacionados a instancias gubernamentales. Aunque estas facultades pueden no corresponder exclusivamente a la Comisión, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación detectados para Tamaulipas:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDS.
- Para la entidad no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el presupuesto anual por capítulo de gasto y por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El

primero es un elemento que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, mas al no encontrarse información no es posible hacerlo.

- No se observaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- No se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social. Cabe mencionar que en la página de internet del estado se hace mención del Padrón Único de Beneficiarios (PUBNet) que establece la LDS, el cual se describe como una base de datos que contiene el conjunto de registros sistematizados que permite ubicar a los beneficiarios con el objetivo de identificar a la población beneficiada por los programas gubernamentales, evaluar y dar seguimiento al impacto de estos y garantizar la coordinación interinstitucional de los órdenes de gobierno en los procesos de planeación, ejecución y control; pero no se comprobó su funcionamiento.
- De la misma manera, no se localizó evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

A pesar de lo anterior, se identificó un diagnóstico en materia de desarrollo social realizado en 2009 por un externo y coordinado por el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADET) y la SDS, en el que se hace un análisis de la población que padece una problemática y sus causas, efectos y características y se determinan recomendaciones para su resolución. Sin embargo, no se detectó el uso de este diagnóstico para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- En el Sexto Informe de Gobierno se reportan indicadores de resultados y de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010, la última medición disponible corresponde a 2010. La información que se recaba de cada uno es el nombre, pero no la descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Cabe mencionar que esta información no permite conocer el avance por programa de desarrollo social.

En cuanto a la Comisión no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de elementos de evaluación implementados por la SDS y el COPLADET.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Tamaulipas. Si bien no se detectaron elementos clave como el ente facultado para normar la evaluación, la planeación de las evaluaciones, la generación de indicadores para los programas, así como la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones, la creación de un organismo con autonomía técnica y de gestión independiente de la operación de la política social, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, la Comisión, la SDS y la COPLADET tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Si bien la LDS está vigente desde 2004, hasta ahora no se encontró evidencia de que la Comisión esté en funcionamiento, o de acciones en materia de evaluación realizados en el estado. Asimismo, los elementos en materia de monitoreo que se han desarrollado han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones.

Por tanto, el reto que afronta Tamaulipas es el de implementar los elementos que por Ley se establecen, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Tamaulipas:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática; éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Es fundamental determinar y difundir criterios específicos y homogéneos para la elaboración y divulgación de ROP o lineamientos de operación para los programas, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Asimismo, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP o de los lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las

prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. Para su integración se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.

Es importante determinar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.

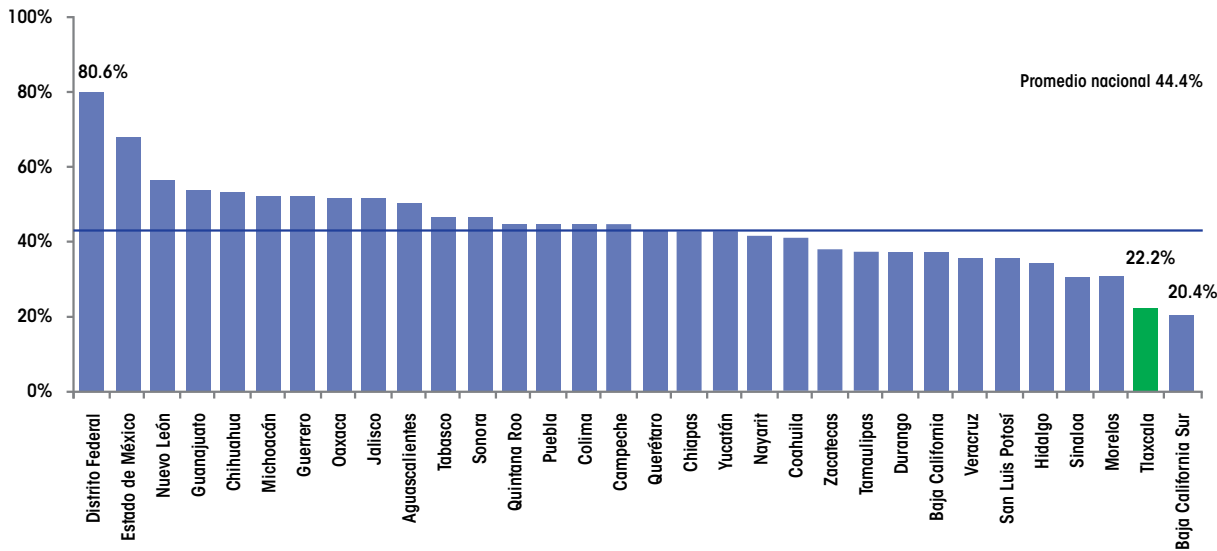
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Comisión.

Tlaxcala

- La entidad no cuenta con una Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS), no obstante, la normativa establece la realización de la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Tlaxcala (LOAP) señala como atribuciones de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y estatales en sus respectivos ámbitos de competencia. También, estipula como facultad de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas, dependiente del Gobernador la evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo en la entidad.
- El estado cuenta con indicadores de gestión para algunos de sus planes y programas sociales, sin embargo no se detectó información de su medición. No se encontraron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Tlaxcala respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del (LOAP) y en la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (LAIP) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados:

En 2010 y 2011 su Presupuesto de Egresos (PEET) establece elaborar ROP y evaluar los resultados de los programas y presupuesto de las dependencias y entidades, aunque cabe mencionar que la vigencia de este Decreto es anual.

No se detectó que se persiga garantizar los derechos sociales de la población ni tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una LDS.

- No se detectó que se destinen recursos al desarrollo social ni que se establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, lo cual limita la certeza jurídica de su permanencia para atender a la población que más lo requiere.
- No se detectaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- El PEET 2011 instituye que las dependencias y entidades deberán emitir ROP para los programas que ejecuten destinados a promover la producción, consumo, educación, seguridad, fomento a las actividades agropecuarias, industriales, servicios, salud y bienestar de la población y que además, destinen apoyos directos a beneficiarios de manera individual; éstas deben ser aprobadas por la Secretaría de Desarrollo Social del estado (SEDESET). Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.

Se establecen criterios mínimos que deberán contener las ROP como la población objetivo, montos de apoyo y mecanismos de seguimiento y evaluación, no se identificó el mandato de integrar el objetivo del programa, el tipo de apoyo, la forma de entrega y criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

- Se acuerda la integración de un padrón de beneficiarios (Registro Estatal de Beneficiarios) a cargo de la SEDESET únicamente de los programas que emanen del Programa Sectorial de Desarrollo Social. Asimismo, conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben difundir los beneficiarios de los sus planes y programas, que se deduce, incluye lo social. Sin embargo, no se identificó la información o características que debe contener esta publicación y dado que este instrumento se refiere sólo a un conjunto de programas, se limi-

ta la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.

- Se dispone la realización de la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. Para 2011 este precepto se fortalece con lo establecido en el PEET, al señalar que se evaluarán trimestralmente los resultados obtenidos de la aplicación de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades estatales, que se deduce, incluye lo social. Se decreta que deberán adecuarse las ROP o lineamientos de los programas derivado de las recomendaciones de las evaluaciones, pero no se especificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política no es vinculante.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones en la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo y si podrán desarrollarse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello. Aunque en el PEET 2011 se menciona un programa anual de evaluación, no se menciona su elaboración como atribución específica de alguna dependencia o entidad.
- Se señala como atribución de la Secretaría de Finanzas (SF) y de la Secretaría de la Función Pública (SFPT) concertar y validar indicadores de resultados y de gestión con las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal. Además, para 2011 el PEET marca que cada programa - proyecto debe tener una ficha de indicadores para resultados con sus objetivos, indicadores y metas identificados, y usar el seguimiento de estas últimas para las evaluaciones.

Cabe mencionar que no se detectó información de los indicadores que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se indica que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben publicar información de sus planes y programas que se deduce, incluye lo social, como el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad y los beneficiarios. No se detectó el mandato de difundir la evaluación ni los indicadores de resultados y de gestión.
- La LOAP establece como atribución de la SF y la SFPT, en el ámbito de sus competencias la coordinación de la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos estatales. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

En esta misma Ley se instituye que la planeación, evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo en la entidad estarán a cargo de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas, dependiente del Gobernador. Debido a que no es claro a qué se refiere con "programas de desarrollo en la entidad" no es posible delimitar su ámbito de acción.

También, la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) tiene como facultad la evaluación de los tres niveles de gobierno.

La SF y la SFPT forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social. Sin embargo, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La SF y la SFPT están a cargo de coordinar conjuntamente la evaluación de los recursos públicos estatales y validar los indicadores estratégicos y de gestión. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas dependencias son normar la evaluación, realizar la planeación de las valoraciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera de los programas y políticas estatales.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Tlaxcala:

- En el PEET para los años 2009 a 2011, no es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social, aunque sí los recursos asignados a la SEDESET.
- El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social del Instituto Estatal de la Mujer, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, la Coordinación General de Ecología. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no haber información para todos los programas no es posible hacerlo.
- Para Tlaxcala no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- Hay padrones de beneficiarios para algunos programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Tlaxcalteca de Cultura, en los cuales es posible referir el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, pero no el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Para la entidad no se detectó evidencia de evaluaciones realizadas a programas ni del uso de estudios o valoraciones, todos en el ámbito estatal, para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de un programa anual de evaluación de programas estatales.
- Asimismo no se identificaron indicadores de resultados. Respecto de los de gestión, algunas dependencias y entidades publican información acerca de sus programas y en ellos, se establece un apartado de indicadores con el nombre de los indicadores y la meta para el ejercicio fiscal 2011. En algunos casos corresponde a objetivos en lugar de indicadores y unidades de medida en lugar de metas.

Para los indicadores, no se encontró información sobre su medición, descripción de lo que buscan medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición y línea base.

- Para la SF y la SFP no se detectaron elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo. Tampoco fue posible determinar los que corresponden a la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas y al COPLADE.

Conclusiones

La LOAP tiene como objeto establecer los principios de la organización, funcionamiento y coordinación de la Administración Pública de Tlaxcala. Aun cuando se determinan la evaluación y el monitoreo, debido a su naturaleza, no se detectaron los elementos mínimos que den pie a generar acciones en ese sentido de los programas y políticas estatales, en específico de los de desarrollo social.

Si bien, en 2010 y 2011 se realizó un esfuerzo por especificar elementos de evaluación y monitoreo en el PEET, dada la vigencia anual de este Decreto, queda en incertidumbre la continuidad de las acciones que pudieran llevarse a cabo año con año, detalle que toma relevancia al notar que su instrumentación es una tarea de mediano plazo.

Asimismo, se plantea que los recursos estatales deben estar sujetos a la evaluación, mas no se determina el objeto de la misma: programas, acciones, instituciones, etcétera, lo cual también limita conocer su objetivo en sí, es decir, si se refiere únicamente al ejercicio del gasto o si se considera la operación y resultado para una mejor toma de decisiones de política pública.

Existen elementos clave que no se detectaron en la normativa como el ente facultado para normar la evaluación, para generar el programa anual de evaluación, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y darles seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la de desarrollo social.

En el estado la SF y la SFPT por un lado; la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de Programas y, el COPLADE Tlaxcala por el otro, tienen atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas. No se detectó evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores mencionados para los programas y políticas. Por tanto, el reto que afronta Tlaxcala es estructurarlas, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Hay que considerar que construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Tlaxcala:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, que vayan más allá de un decreto con temporalidad anual para no poner en riesgo su continuidad.

- Es importante delimitar las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la evaluación. Al respecto, se sugiere analizar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática (social, económico, etcétera), incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESET son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Por norma ciertos programas deben contar con ROP, sin embargo no fueron detectadas, por lo que es fundamental determinar y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la publicación de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas que vaya más allá de los programas que conduce la SEDESET, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con un programa anual de evaluación que permita especificar los programas a evaluarse en base a las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.
- La primera tarea para implementar acciones de evaluación sistemática de los programas o políticas es desarrollar un sistema de indicadores de gestión y de resultados. Los indicadores que corresponden a gestión, además de dar cuenta del ejercicio de los recursos, también deben hacerlo de la operación de los programas y del desarrollo de las actividades, y permitir tomar decisiones de ajuste en el corto plazo. Aquellos de resultado a nivel programa deben permitir conocer el efecto de la intervención sobre la población objetivo que recibe el apoyo, ya que aun cuando no se pueda contar con esta información en el corto plazo, son los que permitirán tomar decisiones acerca de la modificación o cancelación de un programa. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.

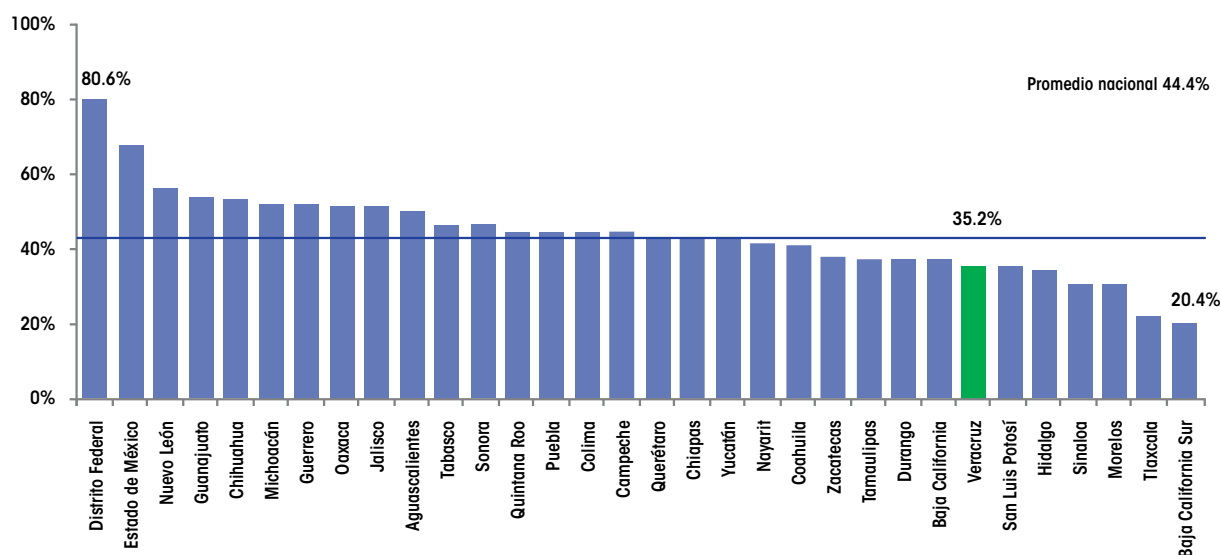
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizarla así como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

Veracruz

- No se cuenta con una Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS), (es una iniciativa), no obstante, la normativa establece la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda sin definir el objetivo de ésta.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Veracruz (LOAP) instituye como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión para algunos programas sociales, sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo ha realizado ejercicios de evaluación de la gestión pública del estado. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Veracruz respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LSEAS), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (RISDS) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

No se registró que se persiga garantizar los derechos sociales de la población, no obstante, cuenta con la iniciativa de una LDS en la que se establecen elementos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

- No se detectó que se destinen recursos al desarrollo social ni que se determine la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, se señala únicamente la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se estipula que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (instancias gubernamentales) deberán actualizar y publicar las ROP para los programas de subsidios, apoyos, rescates financieros y otros que impliquen el traspaso u otorgamiento de recursos públicos a particulares, que se deduce, incluye lo social. Éstas buscan regular la operación y brindar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- También se establece que las instancias gubernamentales deben tener actualizado el padrón de beneficiarios para los programas y acciones señaladas anteriormente, lo que puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe señalar que no hay información sobre cómo deben integrarse los padrones.
- Se dispone la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda, con base en el Plan Veracruzano de Desarrollo, así como la evaluación de la operación del Sistema para el Desarrollo Humano y Familiar de los veracruzanos; en ningún caso se encontró información de su objetivo. Asimismo, no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Otro aspecto que no se especificó si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes

tipos de evaluación que puedan realizarse, la frecuencia con la cual se llevará a cabo la evaluación y si podrá hacerse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.

- Se acuerda que las instancias gubernamentales deberán publicar la información de los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño, pero no se refirieron los datos que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica. No se ubicó el mandato de contar con indicadores de resultados.
- En materia de difusión, las instancias gubernamentales deberán publicar las ROP y padrones de beneficiarios para los programas de subsidios, así como los indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicar los resultados de las evaluaciones.
- La LOPE establece como atribución de la SDS la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda mediante la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, la que además es la encargada del sistema de seguimiento y evaluación de los avances en la ejecución de los programas, obras y acciones del sector en el estado, por lo que su ámbito de acción es a nivel estatal.

También, se decide que la Secretaría de Finanzas y Planeación (SFPL) y la Contraloría General (CG), en el ámbito de sus respectivas, verificarán periódicamente los resultados de la elaboración de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del estado. El ámbito de acción de ambas instancias son los recursos estatales.

Por último, en la página de internet del estado se hace mención de la existencia de un Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), mas no se encontró información de acciones en materia de evaluación y monitoreo implementadas por dicha área.

La Dirección General de Planeación y Evaluación, la SFPL y la CG forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social.

La Dirección General de Planeación y Evaluación tiene a su cargo diseñar y operar el sistema de seguimiento y evaluación de los avances en el desarrollo de los programas, obras y acciones del sector e integrar los indicadores de gestión de la SDS y entidades del sector. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de las instancias mencionadas son normar la evaluación de los programas, la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados, realizar estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas instancias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Veracruz:

- En su Presupuesto de Egresos no se identifica algún tipo de blindaje respecto de los recursos considerado como de desarrollo social aunque es posible determinar los recursos asignados a la SDS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SDS. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDS con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, tipo de apoyo entregado y forma de hacerlo así como criterios para elegir a los beneficiarios. Cabe mencionar que no se detectó información sobre el año al cual corresponden las ROP.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios sólo para algunos programas de la SDS en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, la ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, aunque no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características. Los padrones del programa corresponden al periodo de 2008 a 2010.
- No se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

A pesar de lo anterior, se ubicó una evaluación realizada por la SFPL en 2008 a la gestión pública del estado. En ésta se especifica el objetivo y los principales hallazgos, además de que cuenta con un resumen ejecutivo. Sin embargo no se detectó información sobre el o los encargados de llevarla a cabo, la metodología usada y las sugerencias o recomendaciones derivados de sus resultados.

- El estado posee indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores para algunos programas de desarrollo social, los cuales son públicos pero no se presentan de manera sistematizada. La información que se proporciona es el nombre, la fórmula de cálculo y la frecuencia de medición. Sin embargo, no se encontró la descripción de lo que busca medir, línea base, metas ni la medición realizada.
- Para la Dirección General de Planeación y Evaluación y la CG no se detectó evidencia de elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Veracruz. A pesar de ello, no se determina el objetivo de la evaluación, lo cual limita la vinculación entre ésta y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales.

Además, no se detectaron elementos clave como el ente facultado para normar la evaluación, para generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de éstas y su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la Dirección General de Planeación y Evaluación, la SFPL y la CG tienen atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Asimismo, el hecho de que una de las instancias implementar el sistema de evaluación es la CG del estado puede dar el mensaje de que la evaluación sólo es un instrumento de control y vigilancia y dificultar que el Poder Ejecutivo genere empatía con la práctica de evaluación y con el uso de la información derivada de ella para mejorar las políticas y programas estatales

Si bien no fue posible identificar el año a partir del cual se decretaron las atribuciones de evaluación a los actores mencionados, hasta ahora no se identificó evidencia de elementos de monitoreo y evaluación que hayan desarrollado. Asimismo, los de monitoreo buscan realizar un seguimiento de la gestión o de los resultados alcanzados a nivel programa; pero no se encuentran consolidados, puesto que no aportan información sobre la medición de los indicadores que pueda ser usada para la toma de decisiones.

En este sentido, el reto que afronta Veracruz es estructurar estos elementos, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Veracruz:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en resultados,

considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

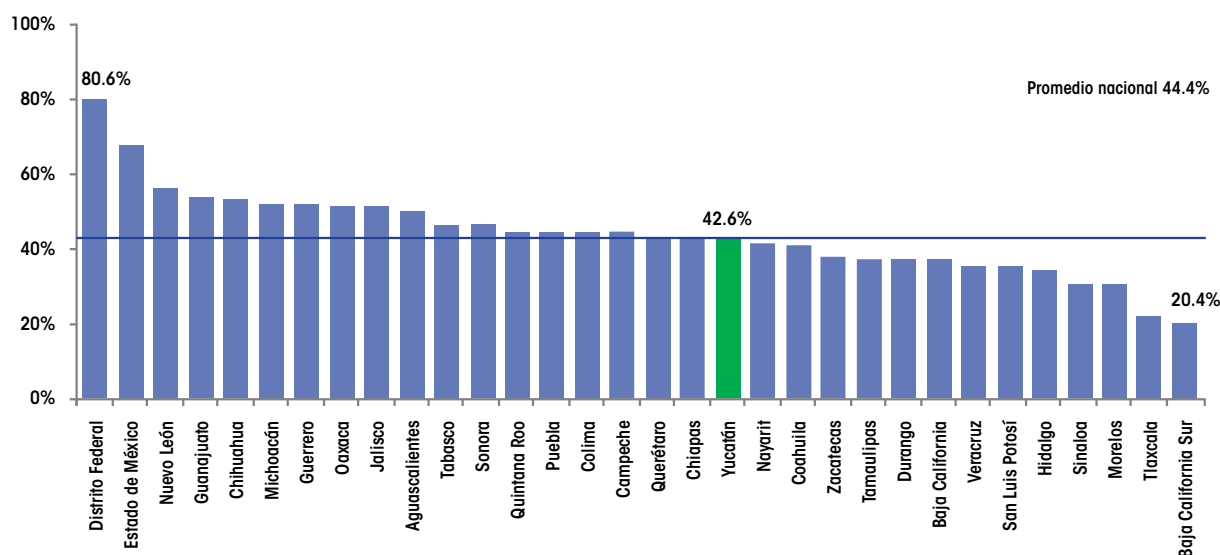
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además, los criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. Para su integración se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.
- Es importante dar continuidad a la producción de indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.

Yucatán

- La entidad no cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS), sin embargo, la normativa establece la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos para las decisiones presupuestales.
- La Constitución Política (CP) del estado instituye la creación de un Órgano de Evaluación encargado de evaluar los resultados de la ejecución de los programas. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión de los programas presupuestarios 2011, entendidos éstos como una categoría de la estructura programática del estado, no como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). Sin embargo, no se detectó información de su medición ni evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Yucatán respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

La Constitución Política (CP), el Código de la Administración Pública (CAP), la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental (LPCG), la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LSEAS), y la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Si bien no se registró un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población, y tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una LDS, a continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- No se detectó que se destinen recursos al desarrollo social ni que establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, únicamente la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- Dentro de la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se instituye que las dependencias y entidades del estado deberán elaborar y publicar las ROP de todos los subsidios otorgados en numerario o en especie, que se deduce, incluye los programas de desarrollo social. Éstas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Se acuerda además que estarán sujetas al dictamen del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria (CEMR).
- Se determinan los criterios mínimos que deberán contener como la población objetivo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, el monto del apoyo y los indicadores de desempeño para su evaluación. No se requiere el objetivo del programa, el tipo de apoyo ni su forma de entrega.
- Se dispone que bajo la coordinación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), los titulares de las dependencias y entidades estatales deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social a su cargo, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales. Éste debe incorporar la ubicación geográfica del beneficiario y su condición socioeconómica. También se conviene que la SPP marcará los lineamientos técnicos para su integración, sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible definir qué otra información debe contener. Cabe señalar que deberá ser público.
- Se instituye la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos estatales con el fin de identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad del ejercicio del gasto, lo cual se deduce, incluye a los programas de desarrollo social. A pesar de esto, no se especificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

También, se decide que el resultado de las evaluaciones se deberá considerar en el proceso de programación y presupuesto de los recursos públicos de las entidades fiscalizadas a fin de propiciar que se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

- Otro aspecto que no se determinó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo así como la frecuencia con la cual se realizará la evaluación.
- Se fija que los programas presupuestarios deberán contar indicadores de desempeño en temas de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, por lo que se deduce que son indicadores de resultados y de gestión.

Asimismo, de acuerdo con el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación para 2011 y 2012, estos últimos se deben construir con base en una matriz de indicadores y se deberá integrar su nombre, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas características que permitirían su réplica. Cabe mencionar que la vigencia de este documento es anual.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP y del padrón único de beneficiarios. No se detectó el mandato de divulgar los resultados de las evaluaciones y los indicadores de resultados y de gestión.
- La CP instituye que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos, serán evaluados por un Órgano de Evaluación (Órgano) dependiente del Congreso del Estado. Cabe decir que no se identificó su ámbito de acción.

También, se concluye que la SPP y la Secretaría de Contraloría General (SCG) en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán y evaluarán trimestralmente los resultados de la recaudación y la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del estado. Su ámbito de acción son los recursos estatales. Además, la SPP coordinará las tareas de evaluación del Poder Ejecutivo Estatal, emitirá las disposiciones generales en la materia y será el conducto para proporcionar información y entablar relaciones de colaboración con el Órgano.

Asimismo, la Secretaría de Política Comunitaria y Social (SPCS) es la encargada de evaluar las políticas de desarrollo comunitario y sociales encaminadas a combatir la pobreza y a respaldar a los grupos más vulnerables de la sociedad. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Por último, el programa Escuchar que depende de la Jefatura del Despacho del Gobernador, tiene por objeto evaluar el impacto de las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo, para abatir los rezagos económicos y sociales que existen en diversas regiones del estado. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

El Órgano de Evaluación es ajeno a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social, mas no se detectó si cuenta con autonomía técnica y de gestión. La SPP, la SCG, la SPCS y

el programa Escuchar forman parte de la estructura orgánica del poder ejecutivo Estatal, no obstante, para las primeras tres, las tareas de evaluación no constituyen la razón de ser de las instituciones.

El Órgano de Evaluación tiene a su cargo la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos, la cual realizará por sí mismo o mediante evaluadores externos. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de del Órgano son normar la evaluación de los programas, la planeación y publicación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Órgano, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Yucatán:

En su Presupuesto de Egresos no se identifican los recursos considerados como de desarrollo social, aunque sí los recursos asignados a la SPCS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SPCS, la Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero (SFAP), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Educación (SE) y el Instituto de la Juventud (INJUVE). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no haber información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado posee ROP o lineamientos de operación para algunos programas estatales de la SPCS, la SFAP, el DIF, la SE, el INJUVE y la Secretaría de Fomento Económico (SFE) con una estructura homogénea que contiene información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación y criterios para elegir a los beneficiarios, sin embargo, no incluye la forma de entregar los apoyos. El año al que corresponden varían entre 2007 y 2010.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios sólo para algunos programas de la SPCS: Cobijar, Reconocer Urbano y Maravillate con Yucatán; en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de éste, aunque no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características. Los padrones del programa Cobijar corresponden al periodo de 2007 a 2010 y los padrones de los otros programas, de 2008 a 2010.
- No se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco acerca de una planeación de las evaluaciones a programas estatales.

- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en el documento de Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestarios 2011, elaborado por la SPP. En este escrito se presentan agrupados por "programa", entendido éste como una categoría de la estructura programática del estado, no como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). Cabe mencionar que dentro de la categoría de "subprogramas" se enlistan programas de desarrollo social pero no se detectaron indicadores de cada uno.

En el Reporte Trimestral de estos últimos, se especifica su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia de medición más no su unidad de medida y metas. Cabe indicar que no se observaron datos de la realización de su medición.

En la página de internet del estado se hace mención de un Sistema de Información Estadística, Geográfica y de Evaluación, pero no se habla al respecto del contenido de este Sistema.

- Para el Órgano no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de acciones en materia de evaluación implementadas por la SPP, la SCG, la SPCS ni del programa Escuchar.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Yucatán. Si bien no se detectaron elementos clave del ente facultado para normar la evaluación, realizar una planeación de las evaluaciones y seguimiento de las recomendaciones derivadas de la evaluación, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Por otra parte, la SPP, la SCG, la SPCS y el programa Escuchar tienen atribuciones de evaluación, pero existe poca información de las que le corresponden específicamente a cada uno en la materia y no se encontró un esquema de coordinación que delimite el quehacer de cada uno de estos actores, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

De la misma manera, el hecho de que una de las instancias encargada de implementar el sistema de evaluación es la SCG del estado puede dar el mensaje de que esta última sólo es un instrumento de control y vigilancia, y así dificultar que el Poder Ejecutivo genere empatía con su práctica y con el uso de la información derivada de ella para mejorar las políticas y programas estatales.

La normativa que decreta la evaluación fue emitida entre 2008 y 2010, pero hasta ahora no se encontró evidencia de que el Órgano de evaluación esté en funcionamiento o de que se hayan implementado en el estado evaluaciones a programas o a políticas de desarrollo social. No obstante, Yucatán ha impulsado elementos de monitoreo que pueden contribuir a realizar un seguimiento no sólo del ejercicio de los recursos, sino también de los bienes y servicios entregados y de los resultados alcanzados. Por tanto, el reto que afronta es estructurarlos de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Yucatán:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para instaurar elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SPSC son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP o lineamientos de operación, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y divulgación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Asimismo, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la normativa, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.

Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, y las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso. Para su integración se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.

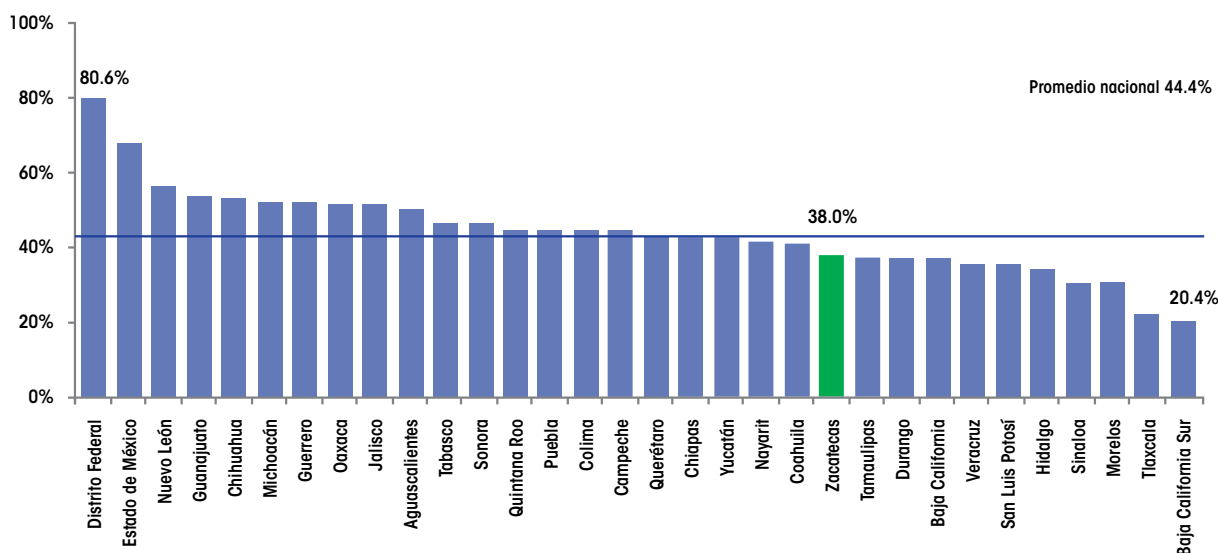
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Órgano.

Zacatecas

- La Ley de Desarrollo Social para el estado y los municipios de Zacatecas (LDS) que establece la evaluación de la política estatal de desarrollo para mejorar los planes, programas y acciones que la integran.
- La LDS instituye la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de la evaluación de la política estatal de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, la última medición disponible corresponde a 2009. Asimismo, tiene indicadores de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, su la última medición disponible corresponde a 2011. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Zacatecas respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se instituye elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2009, Zacatecas cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad, marginación o pobreza, tendrá preferencia a recibir los apoyos y a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social.
- Para la entidad no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se acuerda que el Poder Ejecutivo estatal debe elaborar y publicar las ROP de todos los programas estatales de desarrollo social, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Cabe señalar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea ni el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se estipula la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) que incluya a las personas atendidas por los programas de desarrollo social municipales y estatales, las cuales serán integradas por el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios. Esto puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de estos niveles.

De la misma manera, se indica que la SEPLADER debe publicar los lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios, pero no se identificó evidencia de su emisión, por lo que no fue posible identificar la información que debe contener.

- Se determina la realización y difusión de la evaluación de la política estatal de desarrollo social, la cual tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los planes, programas y acciones que la integran para modificarlos. Sin embargo, no se encontró como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se dispone que la evaluación podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos al gobierno y que se realizará en dos etapas en el ejercicio fiscal; la primera corresponde a los primeros nueve meses para que sus resultados sirvan de apoyo para programación y la presupuestación del ejercicio fiscal siguiente, para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación y la determinación de las zonas de atención prioritaria; y, la segunda abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.
- Se acuerda que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto y que los de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de desarrollo social. Igualmente, éstos deben de tener apartados tales como cumplimiento de los objetivos, cobertura y número de beneficiarios, presupuesto destinado, impacto social y beneficio, entre otros. No se especificaron datos de aquellos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se determina la publicación de las ROP, de los padrones de beneficiarios estatales y municipales, y de los resultados de la evaluación. Cabe decir que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se detectó de manera directa el mandato de su emisión ni tampoco el del padrón único de beneficiarios.
- La LDS crea el Consejo Estatal de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Se identificó que la SEPLADER cuenta con una Dirección de Planeación y Evaluación Presupuestal la cual realiza acciones de seguimiento del gasto, y el estado también tiene un Consejo de Planeación y Desarrollo (COPLADE), no obstante, no se encontró información sobre si éste tiene atribuciones de evaluación o lleva a cabo acciones en la materia.

Asimismo, en su Presupuesto de Egresos (PEE) 2011 se establece que la SEPLADER es la encargada de efectuar el seguimiento del avance y cumplimiento programático reportado por las dependencias y entidades, así como de su evaluación.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 14 integrantes, donde uno representa al Poder Ejecutivo Estatal (el titular de la SELADER), quien además lo preside, un Secretario Técnico nombrado por el titular de la SEPLADER, y el resto se divide entre consejeros o participan en organizaciones con enfoque de desarrollo social, que cuenten con estudios, investigaciones o experiencia académica en el área del desarrollo social, y que participen en cámaras o agrupaciones del sector privado. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

El Consejo está a cargo de la evaluación de la política estatal de desarrollo social. Además, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones y aprobar los indicadores de resultados y de gestión. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones,

llevar a cabo estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Zacatecas:

- En el PEE para los años 2009 a 2010, se establece el presupuesto por eje del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010. Dentro de estos ejes se encuentra el de Desarrollo Social con Equidad. No fue posible identificar este rubro en 2011 puesto que el Presupuesto modificó su estructura de acuerdo con el Plan Estatal 2010-2016.

No se identificó el presupuesto por programa, aunque se ubicó el presupuesto anual por tema del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con una estructura heterogénea, si bien todos presentan información sobre el objetivo del programa y los criterios para elegir a los beneficiarios, difiere la incorporación de la población objetivo, la institución responsable y la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2011.
- En la normativa no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social. Cabe mencionar que en la página de Transparencia del estado se indica que éstos se encuentran en construcción.
- De la misma manera, no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 en el Catálogo de Indicadores de la Gestión Pública Gubernamental del estado de Zacatecas. La información que reportan es su nombre y la última medición disponible corresponde a 2009.

Asimismo, el documento del Primer Informe de Gobierno 2011 cuenta con a indicadores de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, la última medición disponible corresponde a 2011; se refiere su nombre y en algunos casos meta y unidad de medida, no es posible consultar su descripción, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición y línea base.

Cabe señalar que en ambos casos, los indicadores se encuentran a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuando al organismo evaluador, no se encontró evidencia del funcionamiento del Consejo ni tampoco elementos de monitoreo y evaluación implementados por la SEPLADER y el COPLADE.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Zacatecas. Si bien no se detectaron elementos clave como el ente facultado para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el Consejo y la SEPLADER tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos para el desarrollo de sus tareas.

Por otra parte, si bien la LDS está vigente desde 2009, hasta ahora no se detectó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento ni de elementos implementados en materia de evaluación. Asimismo, los elementos identificados en materia de planeación y ejecución de los programas de desarrollo social, son ejercicios aislados que no contribuyen a contar con aquellos que puedan usarse posteriormente como insumos de la evaluación y el monitoreo.

Sin embargo, Zacatecas ha impulsado elementos de monitoreo que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel programa. El reto que afronta el estado es el de implementar estos últimos así como los de evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Zacatecas:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEPLADER son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.

- Organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Además, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden desarrollarse los criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado, y los tipos de evaluación. Para realizarla se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante especificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). 2011. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, México. CONEVAL.

Development Assistance Committee (DAC) (1991). Principles for Evaluation of Development Assistance. París, OECD, recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>

Dalenius, T. y Hodges, J. L. Jr. (1959). Minimum Variance Stratification. *Journal of the American Statistical Association*.

Diario Oficial de la Federación. (16 de enero de 2002). Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

_____. (12 de octubre de 2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

_____. (24 de agosto de 2005). Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/quienes/1814.pdf>

_____. (24 de junio de 2009). Ley de Coordinación Fiscal, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

_____. (31 de diciembre de 2008). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf

_____. (9 de abril de 2012). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf

_____. (20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social, recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf

_____. (9 de abril de 2012). Ley de Planeación, recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf

_____. (30 de marzo de 2007). Lineamiento general para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, recuperado de: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). (29 de abril de 2005). *Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas, ONU*, recuperado de: http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=129

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*. Recuperado de: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Secretaría de la Defensa Nacional. Apartado de Glosario de Terminología. Recuperado de: www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/normateca-interna/glosario-de-terminologia

Secretaría de la Función Pública. Apartado de Reglas de Operación. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>

Subirats, Joan, Peter Knoepfel y Frédéric Varone. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel.



Contenido de figuras

Figura 1. Definición de componentes

Figura 2. Distribución de variables en los componentes

Figura 3. Proceso de obtención de información

Figura 4. Avance en monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2011 (porcentaje)

Figura 5. Distribución de entidades federativas según avance en monitoreo y evaluación, 2011

Figura 6. Porcentaje de avance promedio nacional de las entidades por componente, 2011

Figura 7. Componente 1. El deber ser en M&E según entidad federativa 2011, (porcentaje)

Figura 8. Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación según entidad federativa, 2011

Figura 9. Componente 2. Prácticas de M&E según entidad federativa 2011, (porcentaje)

Figura 10. Resultados del Componente 2. Práctica de M&E según entidad federativa, 2011

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en los talleres de
Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. (IEPSA),
Calz. San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, México D.F. 09830
en octubre de 2012 con un tiraje de 500 ejemplares



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Blvd. Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón,
C.P. 01060 México D.F.
www.coneval.gob.mx

