



---

Diagnóstico  
del avance  
en Monitoreo  
y Evaluación  
en las entidades federativas

2013

---

**CONSEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

---

Diagnóstico  
del avance  
en Monitoreo  
y Evaluación  
en las entidades federativas

2013

---

**CONSEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social



# DIRECTORIO

## 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 Sifón**  
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 Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

### COLABORADORES

**Equipo técnico**  
Edgar A. Martínez Mendoza  
Cristina Hayde Pérez González  
Israel Larry Escobar Blanco  
Clara Schettino Bustamante  
Analuisa Guerra Briones

*Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013*

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 978-607-95986-9-3

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013.*  
México, DF: CONEVAL, 2013.



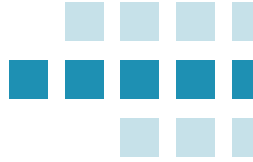
# AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de las entidades federativas en la elaboración de este diagnóstico; en particular, reconoce la participación de los gobernadores estatales, secretarios de Desarrollo Social, Finanzas, Planeación y áreas relacionadas con los instrumentos de monitoreo y evaluación en las entidades. De igual forma, la colaboración de los enlaces designados, quienes proporcionaron información que contribuyó al logro del objetivo del documento.



<b>GLOSARIO</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO DEL AVANCE EN MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2013</b>	<b>17</b>
Definición de los componentes, elementos y variables de análisis	18
Principios para la consideración de la información	20
Fuentes de información	21
Proceso para la integración de la información	24
Construcción y análisis del Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013	26
Alcances del Diagnóstico	28
<b>CAPÍTULO 3. RESULTADOS DEL AVANCE EN MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2013</b>	<b>31</b>
Análisis entre componentes, 2011- 2013	35
Resultados del componente 1: el deber ser en monitoreo y evaluación	36
Resultados del componente 2: práctica en monitoreo y evaluación	39
Análisis según elementos	42
Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente	43
Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social	45
Creación de un padrón de beneficiarios	46
Elaboración de reglas de operación o equivalente	49
Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social	51
Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social	53
Elementos de monitoreo y evaluación	55
Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado	70

<b>CAPÍTULO 4.</b>	
<b>CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO 5.</b>	
<b>FICHAS POR ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>79</b>
Aguascalientes	81
Baja California	92
Baja California Sur	102
Campeche	112
Coahuila	121
Colima	132
Chiapas	142
Chihuahua	153
Distrito Federal	164
Durango	177
Guanajuato	187
Guerrero	199
Hidalgo	209
Jalisco	219
Estado de México	230
Michoacán	242
Morelos	253
Nayarit	264
Nuevo León	276
Oaxaca	288
Puebla	301
Querétaro	312
Quintana Roo	324
San Luis Potosí	333
Sinaloa	344
Sonora	354
Tabasco	364
Tamaulipas	375
Tlaxcala	386
Veracruz	398
Yucatán	410
Zacatecas	420
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>430</b>



**Actividades.** En la Metodología de Marco Lógico se refiere a las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa.

**Adecuado.** Criterio para la elección de indicadores que consiste en proveer suficientes bases para medir. Un indicador no debe ser ni tan indirecto ni tan abstracto que convierta en una tarea complicada y problemática la estimación del desempeño.

**Ámbito de desempeño.** Aspectos del proceso que deben ser medidos en cada nivel de objetivo.

**Aportación marginal.** Criterio para la elección de indicadores que consiste en que, en caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

**Calidad.** Dimensión de indicadores que busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.

**Claro.** Criterio para la elección de indicadores basado en la precisión y la claridad. El indicador debe ser tan directo e inequívoco como sea posible, es decir, entendible.

**Componente de análisis.** Categorías de los elementos de análisis del diagnóstico, en las que se separa la información obtenida por el CONEVAL mediante la búsqueda de información. De acuerdo con el documento, se tienen dos componentes de análisis: el deber ser en monitoreo y evaluación, y prácticas de monitoreo y evaluación.

**Criterio.** Parámetro de calificar las características específicas de la información identificada en cada una de las variables del estudio. Los criterios se usan para determinar el valor ordinal de las variables. De acuerdo con las características identificadas en la información, el valor de la variable puede ser de 0 a 4; cuantas más características se identifiquen, mayor es el valor ordinal de la variable.

**Criterios de elegibilidad.** Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.

**Eficacia.** Dimensión de indicadores que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.

**Eficiencia.** Dimensión de indicadores que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

**Elemento de análisis.** Cada uno de los temas que se analizan en el diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas. En total, se analizan ocho elementos de análisis y uno de ellos cuenta con siete subtemas.

**Entidades federativas.** Los estados de la Federación y el Distrito Federal.

**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.

**Indicadores de gestión.** Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población y procesos.

**Indicadores 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.

**Información oficial y pública disponible.**

Documento probatorio que debe ser emitido y autorizado por una instancia competente y debe encontrarse disponible en medios electrónicos o impresos; o bien, que el documento no sea información protegida, es decir, que el ciudadano pueda acceder a ella mediante una solicitud formal al instituto de transparencia correspondiente.

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

**Intervención pública.** 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 evaluarlo y darle seguimiento.

**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, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, las metas, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

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

**Metodología de Marco Lógico.**

Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de éstos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. Esta metodología facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas, así como fortalecer la vinculación de la planeación con la programación.

**Monitoreo.** Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como indicadores, estudios, diagnósticos, etcétera, para orientar a los servidores pú-

blicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto de los resultados esperados.

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

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

**Población potencial.** Población total que presenta la necesidad o el problema que justifica la existencia del programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

**Población atendida.** Población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

**Reglas de operación.** Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, y cuyo propósito es lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Sistema de evaluación del desempeño.** Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas a partir de los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que hacen posible conocer el

impacto social de los programas y los proyectos.

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

**Variable de análisis.** 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.



# INTRODUCCIÓN

En el ciclo de las políticas públicas, la evaluación es la etapa en la que se obtiene información acerca del desempeño, es decir, del grado de cumplimiento del objetivo y las metas de la política implementada, por lo que constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones y la reanudación del ciclo de las políticas públicas. La evaluación brinda información valiosa, resumida en sugerencias y recomendaciones para la reorientación de las intervenciones evaluadas.

Además, el monitoreo permite realizar un seguimiento constante a las intervenciones públicas y aporta información para la ejecución de acciones oportunas que anticipen posibles dificultades y retroalimenten los procesos de toma de decisiones en el marco de la planeación a mediano plazo.

En un contexto de múltiples problemas sociales y de recursos escasos, la eficacia con que se invierten los recursos públicos destinados a combatir las principales problemáticas del país es primordial para garantizar el éxito de las políticas de desarrollo social. En este sentido, institucionalizar un sistema de monitoreo y evaluación es vital para contar con información oportuna que contribuya a la mejora continua de la gestión gubernamental. En el ámbito federal, a partir del año 2000, se iniciaron los cambios institucionales y normativos para regular dicho sistema. En 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social se dispuso la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo descentralizado cuyas atribuciones son normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social; aprobar los indicadores de gestión, de servicios y de resultados de dichos programas; y determinar los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Por otro lado, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2008) faculta a las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), en sus respectivos ámbitos, a implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño, por medio del cual se busca que las dependencias y entidades se enfoquen en una gestión por resultados. Un paso importante para la operación de este sistema fue la formulación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal<sup>1</sup> por

---

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2007: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)

parte del CONEVAL la SHCP y la SFP, documento que regula la evaluación de los programas federales, la elaboración de la Matriz de Indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Los cambios normativos para optimizar el gasto del gobierno también han tenido injerencia sobre la gestión de las entidades federativas. En el orden constitucional se establece que los tres niveles de gobierno deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos federales a través de instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercen.<sup>2</sup> De igual modo, la reforma de 2012 a la Ley General de Contabilidad Gubernamental estipuló que las entidades federativas deberán incluir en su cuenta pública los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las delegaciones, para lo cual han de utilizarse indicadores, además de publicar en internet su programa anual de evaluación, las metodologías, los indicadores de desempeño y los resultados de sus evaluaciones.<sup>3</sup>

El ejercicio a nivel federal muestra que la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación se logra con un proceso continuo de mejora. El objetivo de este documento es proporcionar información a las entidades federativas acerca del avance que presentan en la institucionalización de estos instrumentos mediante la identificación de los ejercicios realizados hasta el momento. Esta acción bienal permite observar el proceso que han seguido las entidades federativas, analizar qué tanto han avanzado de 2011 a la fecha e identificar cuáles son las áreas de oportunidad en las que aún se debe trabajar para lograr la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación.

El documento contiene seis apartados. En el primero se abordan los antecedentes; en el segundo se desarrolla la metodología para su elaboración; en el tercero se muestran los alcances y en el cuarto, los resultados en el ámbito nacional y se efectúa la comparación entre entidades federativas; en el quinto se esbozan las conclusiones y áreas de oportunidad de forma general, y en el sexto se presentan los resultados de cada entidad federativa.

---

<sup>2</sup> Las leyes y los artículos que fueron reformados son los siguientes: artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>3</sup> Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 54, 61, 64, 67 y 79.



---

# CAPÍTULO

## Antecedentes

# 1

---



Desde su creación y como parte de sus atribuciones, el CONEVAL ha impulsado la implementación de esquemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

En virtud de lo anterior y del interés mostrado por las entidades federativas para conocer los resultados de las políticas públicas que han implementado, en este documento se busca mostrar los avances significativos en la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación; sin embargo, a penas es el comienzo ya que se debe trabajar en la construcción de un sistema que, además de brindar evidencia sobre los avances en las políticas y los programas de desarrollo social, permita identificar y alinear prioridades de atención, favorezca la coordinación entre los diversos actores estatales, así como la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Para lograrlo, es importante conocer qué se tiene y qué es necesario reforzar. Desde 2010, el CONEVAL se ha dado a la tarea de llevar a cabo ejercicios para identificar los elementos de las entidades federativas que contribuyen a la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social, así como de sus elementos.

El primer ejercicio, efectuado en 2010,<sup>4</sup> identificó que: a) todas las entidades federativas contaban con un área con atribuciones de monitoreo y evaluación distinta a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, y en 21 entidades dicha área se enmarcaba en la Ley de Desarrollo Social (LDS); b) 29 entidades tenían una secretaría de desarrollo social o equivalente; c) 17 entidades, lineamientos o reglas de operación para algunos programas estatales; d) 13 entidades, indicadores de resultados; e) 28 entidades, indicadores de gestión; f) 13 habían realizado ejercicios de identificación de beneficiarios de programas estatales; y g) cinco habían llevado a cabo ejercicios de evaluación externa. Esto permitió conocer, de manera general, la situación en la aplicación de instrumentos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y sentar las bases para el segundo ejercicio en 2011, el cual, además de los elementos analizados en 2010, incluyó otros que favorecen la institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación en cada entidad federativa.

A partir de la información obtenida en 2010, el CONEVAL se dio a la tarea de fortalecer el análisis de dichos elementos; posteriormente, publicó el *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2011*<sup>5</sup> con el objetivo de conocer el avance en la institucionalización de los instrumentos de

---

<sup>4</sup> *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, en agosto de 2010, en la Ciudad de México.

<sup>5</sup> El documento se encuentra disponible en la página web del CONEVAL: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades\\_Federativas/Diagnostico\\_del\\_avance\\_en\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_de\\_las\\_entidades\\_federativas\\_%202011.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf)

monitoreo y evaluación en las entidades federativas a través del análisis normativo y práctico de ocho elementos, los cuales se describirán en otro apartado.<sup>6</sup> Para ello, se reconoció la importancia del funcionamiento de estos elementos a partir de dos enfoques: una normativa que regule y de ejercicios prácticos por parte del estado.

La puesta en marcha de este ejercicio en 2011 hizo posible reconocer que: a) todas las entidades difunden información de los programas de desarrollo social y del presupuesto asignado a éstos; b) la normativa de todas las entidades señala un área encargada de realizar o coordinar la evaluación y el monitoreo; c) la mayoría de las entidades han incluido en su normativa la obligación de evaluar las políticas y los programas de desarrollo social; y d) 26 entidades contaban con información sobre indicadores de resultados, y 16, con una LDS o equivalente, que consideraba aspectos como la identificación de la población objetivo, el presupuesto asignado a la política y programas de desarrollo social, la evaluación de la política social, entre otros.

En general, los retos identificados en 2011 fueron: a) la mayoría de las entidades federativas no disponían de regulación para la creación de programas nuevos de desarrollo social; b) los ejercicios de evaluación encontrados eran casos aislados, no estaban sistematizados o eran anteriores a 2011; c) pocas entidades federativas contaban con normativa que regulara el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su implementación era muy escasa; d) sólo el Distrito Federal realizaba planeación en materia de evaluación; y e) los ejercicios de reglas de operación y padrones de beneficiarios en los estados no eran homogéneos.

Aunado a los ejercicios efectuados por el CONEVAL, otras dependencias han recopilado los avances de las entidades en la institucionalización de sus instrumentos para elaborar el presupuesto o la gestión para resultados, sin medir directamente los avances en monitoreo y evaluación. La SHCP ha redactado dos informes anuales del avance de las actividades de seguimiento de la implementación de la iniciativa de presupuesto basado en resultados/Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR/SED) en las entidades federativas;<sup>7</sup> el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan

<sup>6</sup> Los ocho elementos fueron: existencia y alcances de la LDS 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 equivalentes; 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 –en los que se incluía 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 programas estatales de desarrollo social e indicadores de gestión de resultados para la política y programas estatales de desarrollo social–, así como existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social en la entidad.

<sup>7</sup> En el informe 2012 se especifica que los ejercicios no son comparables entre sí.



de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV); por su parte, Transparencia Mexicana ha construido el Índice para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), entre otros casos.

Pese a que los estudios mencionados cubren algunos aspectos del monitoreo y la evaluación, tanto el ejercicio de la SHCP como el del BID tocan de modo tangencial el tema, pues analizan otros pilares de la gestión –el primero analiza el avance de las entidades en la implementación del PbR y la institucionalización de la transparencia, y el segundo, la planeación de las entidades, la implementación del PbR, la gestión financiera, la auditoría y las adquisiciones, así como la gestión de programas y proyectos. Además, llevan a cabo una autoevaluación de la administración estatal, la cual evalúan en su totalidad. En tanto, el ejercicio del CONEVAL, aunque incluye la participación de los funcionarios estatales, implica una evaluación externa enfocada de manera exclusiva al sector del desarrollo social. Por último, aunque el Índice de Transparencia Mexicana se centra, al igual que el CONEVAL, en el sector social, el organismo solicita una autoevaluación de las entidades en la que sólo se realiza una valoración cuantitativa de los instrumentos –es decir, si la entidad cuenta o no con ellos, independientemente de su calidad–, mientras que en el diagnóstico del CONEVAL la puntuación otorgada a las entidades depende no sólo de la existencia de estos elementos, sino de su contenido.

A dos años del Diagnóstico 2011, el CONEVAL presenta en este documento los resultados del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013 con la intención de identificar los cambios generados y así contar con mayor información para seguir impulsando la implementación, el desarrollo y la consolidación de este tema en el orden estatal.

---

# **CAPÍTULO**

## **Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**

---

# **2**



Con el objetivo de conocer el avance en la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas entre 2011 y 2013, el CONEVAL presenta en este documento la actualización del ejercicio realizado hace dos años. Para la selección de los elementos analizados se utilizó como referencia el marco normativo federal aplicable a las entidades federativas, así como el contexto internacional con base en la identificación y el análisis de ejercicios considerados como buenas prácticas.

Para el análisis de los instrumentos de monitoreo y evaluación implementados en las entidades federativas y la asignación de puntuación, el CONEVAL tomó en cuenta sólo los documentos oficiales y públicos –emitidos o autorizados por una instancia competente y disponibles en medios electrónicos, impresos o a través de solicitudes formales ante el Instituto de Transparencia local– identificados en el proceso de recopilación de información.

EL CONEVAL, tras el aprendizaje adquirido, decidió incorporar nuevos elementos al ejercicio 2013. Por un lado, para fortalecer el universo de información relacionada con los elementos de monitoreo y evaluación en materia de desarrollo social en las entidades federativas, por lo que definió un esquema de inclusión del ente evaluado en el cual las mismas entidades tuvieron una participación más activa en la recopilación de información. Por otro, a partir de este nuevo esquema, se solicitó información adicional a fin de analizar en un segundo momento los instrumentos relacionados con las actualizaciones normativas y nuevas prácticas internacionales para mantener un ejercicio innovador que hiciera posible no sólo observar el avance en cierto momento, sino que también fijara los elementos que sirvieran de referencia para implementar las mejores prácticas de monitoreo y evaluación a nivel estatal.

A continuación se presenta el marco metodológico utilizado para conocer el avance de los instrumentos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas a través de la definición de los componentes, elementos y variables de análisis; los principios para la consideración de información; fuentes de información; el proceso para integración de información, así como la construcción del índice.

## DEFINICIÓN DE LOS COMPONENTES, ELEMENTOS Y VARIABLES DE ANÁLISIS

El análisis del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas se llevó a cabo con base en dos componentes: el deber ser y la implementación. El primero hace referencia al análisis de la normativa emitida por los órdenes de gobierno de las entidades federativas y el segundo, a la puesta en práctica de dichos componentes. Examinar éstos permite elaborar un diagnóstico integral del

grado de institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas; en particular, contar con un marco normativo facilita consolidar los instrumentos de monitoreo y evaluación al fomentar la perdurabilidad de ejercicios que se han puesto en marcha en la entidad o que se buscan replicar dado que se consideran buenas prácticas de otras entidades, de la Federación o internacionales; sin embargo, no poner en práctica dichos instrumentos normativos elimina o limita los posibles avances en materia normativa.

<p><b>Componente 1.</b> <i>El deber ser en monitoreo y evaluación</i></p>	<p>Identifica la normativa emitida por las entidades federativas para regular los elementos encontrados en el análisis y que conforman los sistemas de monitoreo y evaluación.</p>
<p><b>Componente 2.</b> <i>Prácticas de monitoreo y evaluación</i></p>	<p>Identifica la implementación de elementos encontrados en el análisis y que están relacionados con los ejercicios en materia de monitoreo y evaluación que desarrollan las entidades.</p>

Como resultado del análisis anterior, en el Diagnóstico 2013 se estudiaron los ocho elementos previamente establecidos y fundamentados en el ejercicio 2011, tanto en el plano normativo como en la práctica, para mantener la homogeneidad en la comparación y conocer así el avance de las entidades federativas. Los elementos son:

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

Con la intención de efectuar un ejercicio comparable (2011-2013), se decidió mantener en este documento los ocho elementos y las 27 variables del ejercicio anterior. También se consideraron los mismos criterios, características y condiciones que debe cumplir cada variable para garantizar la calidad de los instrumentos de monitoreo y evaluación que permitan su institucionalización, de tal forma que se asegure la estricta comparabilidad de los resultados. Por lo tanto, el reto para el siguiente ejercicio de evaluación será incorporar el análisis de la nueva información recopilada.

## PRINCIPIOS PARA LA CONSIDERACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Al igual que en el Diagnóstico 2011, y debido a que la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación requiere la existencia de estos principios por parte de los tomadores de decisión, el ejercicio parte de dos supuestos o principios básicos para considerar la información analizada: transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, una política pública más transparente permite al ciudadano contar con información para evaluar la efectividad de dicha política y, por otro, la rendición de cuentas significa la interacción entre ciudadanía y gobierno con la intención de que este último informe y justifique el uso de los recursos públicos. En este sentido, la evaluación es una herramienta para llevar a cabo la rendición de cuentas.

Dada la importancia de los dos conceptos para la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, y que ambos están contenidos en la normativa de la administración pública federal y de las entidades federativas para guiar las acciones de política pública, la recopilación de información para este documento se sustenta en dichos principios: 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, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 destaca que "...La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes".

### Rendición de cuentas

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 considera una estrategia transversal la implementación de un gobierno cercano y moderno, y especifica como

<sup>8</sup> Los sujetos obligados son el Poder Ejecutivo federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

<sup>9</sup> Con la intención de reforzar la obligación por parte de las entidades federativas en los temas de transparencia y rendición de cuentas, se pueden consultar todas las leyes de transparencia estatales en el anexo II.

línea de acción “garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas”.

El PND reconoce la importancia de contar con mecanismos de evaluación que permitan mejorar el desempeño y la calidad de los servicios, que simplifiquen la normativa y los trámites gubernamentales y que rindan cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Dado lo anterior, se establece que la administración pública debe estar enmarcada en un *gobierno cercano y moderno* orientado a resultados, que optimice el uso de recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, e impulse la transparencia y rendición de cuentas con base en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

De acuerdo con la Ley de Planeación, respecto a que los gobiernos podrán 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 atendidas.

Por lo tanto, para el cumplimiento de ambos principios, se considera para este diagnóstico que los elementos identificados para analizar el avance en monitoreo y evaluación debieran ser públicos y de fácil acceso –a través de los mecanismos públicos de solicitudes expresas de información– tanto para la ciudadanía como para cualquier dependencia o entidad que decida consultarlos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Con base en los supuestos ya descritos, una de las innovaciones del ejercicio 2013 es que, para fortalecer la identificación de información disponible y minimizar cualquier tipo de exclusión de ésta, la recolección se realizó en dos procesos paralelos:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ambos procesos se llevaron a cabo entre mayo y junio. Sin embargo, en el ejercicio de búsqueda externa se consideró la información publicada por las entidades hasta agosto que cumplía con los criterios establecidos por el CONEVAL.

Proceso 1	Proceso 2
Se identificó la información disponible en las páginas de internet de las dependencias gubernamentales de las entidades federativas, y se realizaron solicitudes de información a través de los mecanismos públicos de transparencia de los estados. Estas solicitudes se formularon a nombre de ciudadanos ajenos al CONEVAL, <sup>11</sup> por lo que se considera un ejercicio ciudadano.	Los funcionarios estatales, designados por el gobernador o por algún secretario, por medio de una aplicación en línea, respondieron a un cuestionario en el que se solicitaba información relacionada con los elementos analizados en este documento para conocer el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

Una de las fortalezas del ejercicio 2013 fue la respuesta favorable de las entidades federativas y la aportación de información a través del segundo proceso. Para el Diagnóstico 2011, una vez identificada la información, el CONEVAL solicitó la participación de las entidades con la intención de validar y complementar la información ya integrada. En aquella ocasión, sólo se contó con la respuesta de quince entidades federativas<sup>12</sup> y se entendió que los demás estados no tuvieron información adicional que aportar. En la elaboración del Diagnóstico 2013 participaron todas las entidades federativas.

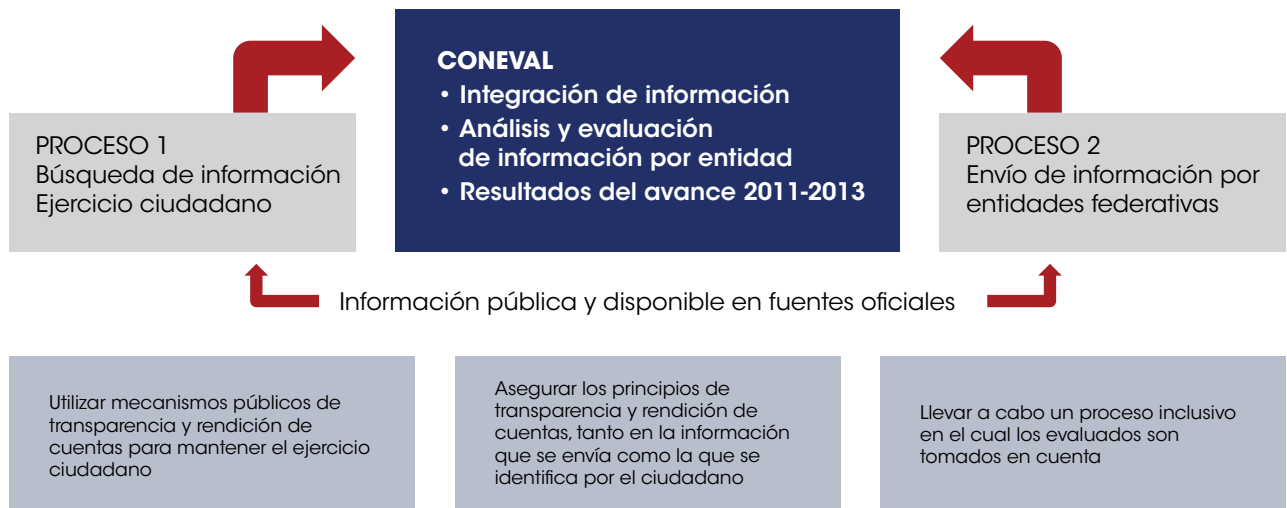
Si bien este segundo proceso brinda mayor certeza sobre el universo de información con el que se cuenta, es importante aclarar que el hecho de que las entidades federativas hayan tenido la oportunidad de enviar toda la información que consideraron pertinente, no significa que el cambio en los resultados mostrados entre 2011 y 2013 se deba a la mayor cantidad de información por el proceso de recopilación y no a la generación de nueva información de 2011 a la fecha. Más adelante se ejemplifica la relación de documentos aportados por las entidades e identificados a través del ejercicio ciudadano para algunas entidades federativas.

La selección de los dos procesos permitió al CONEVAL verificar que se preservaran los principios de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito estatal; por un lado, llevar a cabo una simulación de ejercicio ciudadano o búsqueda externa al utilizar los mecanismos públicos de transparencia estatales y, por otro, desarrollar un proceso inclusivo en el cual los informantes que trabajan y conocen la información en profundidad son tomados en cuenta al momento del diagnóstico. Esto se explica en la figura 1.

<sup>11</sup> Es importante mencionar que las entidades que tuvieron elecciones en 2013 –Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas– y que, por lo tanto, tuvieron veda electoral no se vieron afectadas en la recopilación de información, pues la búsqueda se hizo una vez que el impedimento había finalizado.

<sup>12</sup> Las entidades federativas que aportaron información para el Diagnóstico 2011 fueron: Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas.

■ **Figura 1.** Enfoque ciudadano y de inclusión por parte del evaluado



Proceso 1. Identificación de la información disponible en las páginas de internet oficiales de las dependencias estatales y solicitudes de información.

Este proceso abarcó dos etapas: a) búsqueda en páginas electrónicas oficiales de los gobiernos de las entidades federativas, así como en las páginas de internet oficiales de las dependencias vinculadas al desarrollo social; b) solicitudes de información enviadas a través de los mecanismos públicos de transparencia creados para este fin por las entidades federativas.

Los mecanismos de recopilación de información en el primer proceso se sustentan en el principio de transparencia, en el que un ciudadano o cualquier dependencia gubernamental podría tener acceso a la información relacionada con los instrumentos de monitoreo y evaluación de una entidad federativa, ya sea en sus sitios de internet o por solicitudes expresas de información.

Proceso 2. Los funcionarios estatales, a través de una aplicación en línea, respondieron a un cuestionario en el que se solicitaba información relacionada con los elementos de análisis para conocer el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

A la par de la implementación del primer proceso, y con base en el principio de rendición de cuentas, el CONEVAL solicitó la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas para complementar la búsqueda en las páginas de internet y las solicitudes de información. Para ello, por medio de una aplicación en línea que permite sistematizar la información, se envió un cuestionario a los funcionarios esta-



tales de las dependencias de desarrollo social, planeación y finanzas, o sus símiles, con diversas preguntas referentes a las variables analizadas en este documento.

Es importante recalcar que, con la intención de preservar el principio de transparencia, en el caso de que los funcionarios estatales respondieran de manera afirmativa a las preguntas del cuestionario, debían ingresar la URL en la que se encontraba la información probatoria. De otro modo, si la información no estaba disponible electrónicamente, debían adjuntar el documento probatorio siempre y cuando fuera público, es decir, que no fuera información protegida y, por lo tanto, estuviera a disposición de la ciudadanía a través de solicitudes de información.

Tras la elaboración y aprendizaje del ejercicio 2011, con la intención de asegurar la recopilación de la mayor cantidad de información posible, se comunicó a las dependencias de desarrollo social, finanzas y planeación (o sus símiles) de las 32 entidades federativas que se iniciaría con la actualización del Diagnóstico para 2013 y se les solicitó designar un enlace por secretaría que fungiría como informante para el CONEVAL. La importancia de tomar en cuenta a las tres secretarías radica en que, en muchas ocasiones, la información relacionada con el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social se encuentra en las secretarías de Planeación y Finanzas. A su vez, las secretarías podían designar un enlace de otra dependencia si lo consideraban necesario.

Este proceso se llevó a cabo durante mayo y junio de 2013, periodo durante el cual se mantuvo estrecha comunicación con todas las entidades federativas con el propósito de minimizar el riesgo de no incluir toda la documentación posible y en el que se tuvo la colaboración de todas ellas. Vale la pena destacar que, al 31 de mayo, 27 entidades enviaron toda la información que consideraron pertinente para el análisis; únicamente cinco solicitaron de modo explícito una ampliación del plazo para enviar la documentación correspondiente, el cual concluyó en junio. Como se mencionó, esta información facilita la comparación de los resultados en el avance de dichos elementos entre 2011 y 2013.

## PROCESO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La implementación de ambos procesos dio los siguientes resultados:

<b>Proceso 1:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información identificada en la búsqueda de los sitios web.</li> <li>• Información adquirida a través de las solicitudes de información ciudadanas.</li> <li>• Información no identificada.</li> </ul>
<b>Proceso 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información identificada por los funcionarios estatales a través de URL.</li> <li>• Información identificada por los funcionarios estatales en documentación probatoria adjunta.</li> <li>• Información no respaldada por URL o documentación adjunta.</li> <li>• Información no identificada por los funcionarios estatales.</li> </ul>

De acuerdo con lo anterior, se integró la información recopilada mediante los dos procesos. En el análisis se tomó en cuenta sólo la de carácter oficial –emitida o autorizada por una instancia competente– y pública –disponible en medios electrónicos o impresos, tales como el periódico oficial de la entidad, su página de internet, etcétera–; o bien, que el documento no fuera información protegida y que el ciudadano pudiera acceder a ella después de una solicitud formal al instituto de transparencia local. Así, la información que se consideró para el análisis debía cumplir con alguna de las siguientes características:<sup>13</sup>

- Estar respaldada por una URL –identificada por los funcionarios estatales o por el ejercicio realizado al interior del CONEVAL.
- Estar respaldada por los funcionarios estatales con documentación adjunta y que, en el ejercicio a cargo del CONEVAL, se identificará en alguna URL o fuera adquirida a través de una solicitud de información ciudadana.
- Estar respaldada por una URL identificada durante el ejercicio realizado por el CONEVAL aunque el funcionario estatal hubiera desconocido la existencia de ese sitio web al responder el cuestionario.
- Estar respaldada por información producto de una solicitud ciudadana aunque el funcionario estatal hubiera desconocido la existencia del documento al responder el cuestionario.

■ **Figura 2.** Clasificación de información considerada en el Diagnóstico 2013

		Funcionarios estatales		
		Documentación probatoria en URL	Documentación probatoria adjunta*	No envió documentación
Ejercicio ciudadano	Sitios electrónicos oficiales	Considerada en el Diagnóstico 2013	Considerada en el Diagnóstico 2013	Considerada en el Diagnóstico 2013
	Información no identificada	Considerada en el Diagnóstico 2013	Solicitud de información a órganos de transparencia locales	

\*Considera la información entregada de manera oportuna por medio de solicitud de información.

<sup>13</sup> Sólo se consideró como información probatoria aquella que fuera oficial, es decir, emitida o autorizada por una instancia competente.

Una vez analizada la distribución de la información, se encontró que no necesariamente los enlaces enviaron más de la que se obtuvo gracias a la búsqueda del CONEVAL en sitios oficiales. Por lo tanto, las diferencias observadas entre 2011 y 2013 no se derivan de contar con mayor información por parte del informante, sino por la generación y publicación de ésta en este periodo; por ejemplo, en cuanto a la información recabada en el proceso 1 por parte de las entidades, se recibieron 2,047 documentos, de los cuales 1,615 (78.9 por ciento) fueron a través de una URL, con la cual se pudo comprobar su disponibilidad en medios electrónicos oficiales. Luego, con el proceso simultáneo de búsqueda de información se constató que, de los 432 documentos adjuntos sin URL, 221 fueron identificados de manera electrónica, aun cuando los enlaces en las entidades no los hayan enviado. Esto significó que para casi noventa por ciento de los documentos revisados en el Diagnóstico 2013 se tuvo accesibilidad y disponibilidad electrónica, ya sea porque fueron enviados por las entidades federativas o por la identificación externa del CONEVAL.

Únicamente para diez por ciento de la documentación no se tuvo acceso de manera electrónica y, por lo tanto, se enviaron 211 solicitudes de información a las instituciones de transparencia correspondientes. De éstas, no se obtuvo respuesta para 191 (90.5 por ciento); para ocho se recibió una liga electrónica a la que no se pudo acceder; para siete se argumentó que los documentos solicitados requerían mayor precisión temporal; y para una se informó que no se contaba con algún documento con las especificaciones requeridas. Por último, se recibió el documento señalado solo para cuatro solicitudes, que sí fueron incluidas en el análisis del Diagnóstico 2013; el resto no fue considerado para el estudio al no permitirse el acceso a dicha información.

Toda la información enviada por las entidades pasó por un proceso de verificación y validación. En el primero se revisó el funcionamiento, es decir, que las URL direccionaran a un sitio existente y que los documentos adjuntos se pudieran abrir. En caso de algún error, se avisó al enlace en la entidad para hacer ajustes correspondientes y contar con la información completa. En el segundo se validó el contenido de la información para considerar en el análisis únicamente aquella que representaba lo que decía ser. Este último proceso se validó con la documentación encontrada por el CONEVAL en la búsqueda externa.

## CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DEL ÍNDICE DEL AVANCE EN MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2013

Una vez integrada la información de las 27 variables distribuidas en los dos componentes, se asignaron valores según el nivel de cumplimiento de cada una de ellas –es decir, de acuerdo con el número de criterios con los que cumplía– para

así construir el Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

Cada variable analizada es ordinal y toma valores en una escala de 0 a 4, donde cero significa que no se encontró información oficial y pública disponible<sup>14</sup> al respecto, y cuatro, que la entidad federativa cuenta con información oficial y pública que respalda la existencia de los instrumentos de monitoreo y evaluación, además de cubrir todos los criterios establecidos por el CONEVAL para considerar que el instrumento se halla en una situación óptima. Los valores intermedios indican qué tan cerca o lejos está una entidad de contar con los elementos necesarios para tener instrumentos óptimos de monitoreo y evaluación, según el número de características que cumplen.

Por ejemplo, si una entidad cuenta con una LDS recibirá una calificación de uno. Si esta ley cumple con ciertas características mínimas que el CONEVAL considera que facilitan la implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación –como acciones de difusión de programas, creación de padrones de beneficiarios, criterios de asignación de presupuesto, entre otros–, recibirá una puntuación mayor (cuyo valor máximo es de cuatro puntos). Aquellas entidades para las cuales no es posible identificar la existencia de una LDS o equivalente adquieren de manera automática una puntuación de cero en ese rubro.

Además de los componentes y variables retomados del ejercicio 2011 para asegurar la comparabilidad en este periodo, la asignación de valores según el cumplimiento de criterios también mantiene la estructura de 2011.

El índice se construyó mediante los siguientes pasos:

- Se asignaron valores de 0 a 4 a cada una de las variables, según el nivel de cumplimiento de los criterios que se establecieron para cada una. En todos los casos, mientras más criterios se cumplían, mayor era su calificación.
- Se sumaron los valores obtenidos en las 27 variables, por lo que el valor máximo que podía alcanzar una entidad era de 108. Esta puntuación sólo es alcanzable si la entidad cumple con todos los criterios analizados, es decir, si obtiene la máxima puntuación en cada una de las 27 variables.

---

<sup>14</sup> Por oficial se entiende que el documento probatorio debe ser emitido o autorizado por una instancia competente, y por público, que el documento debe encontrarse disponible en medios electrónicos o impresos de la entidad federativa, tales como periódico oficial, página de internet, etcétera, o bien, que el documento no sea información protegida, es decir, que el ciudadano pueda acceder a ella mediante una solicitud formal al instituto de transparencia local.

- Para facilitar el análisis e interpretación de los resultados, se estandarizaron los valores en una escala de 0 a 100, es decir, una puntuación de 108 que representa el valor máximo que podría alcanzar una entidad equivale al cien por ciento de avance.

Finalmente, a partir de los valores obtenidos, se efectuaron cuatro tipos de análisis:

<b>Entre entidades</b>	Se puede observar el ordenamiento de las entidades federativas a nivel global y para cada uno de los dos componentes del diagnóstico.
<b>Entre componentes</b>	Se puede observar para cada entidad federativa el valor que obtuvieron para cada uno de los dos componentes respecto al nivel máximo alcanzable, el normativo y el práctico.
<b>Por elemento de análisis</b>	Se puede observar para cada entidad federativa el valor que obtuvieron para cada uno de los once elementos respecto al nivel máximo alcanzable, el cual varía para cada elemento en función del número de variables que lo componen.
<b>Comparativo 2011-2013</b>	Uno de los propósitos de la actualización del Diagnóstico 2013 es comparar los instrumentos de las entidades federativas en 2011 y los que poseen en 2013. Para realizar lo anterior, el análisis mantiene la estructura del Diagnóstico 2011, la cual toma en cuenta ocho elementos de análisis, 27 variables y se mantiene el mismo número de criterios establecidos en 2011 para evaluar cada una de ellas.

## ALCANCES DEL DIAGNÓSTICO

Los resultados presentados en este documento reflejan el avance de los elementos mencionados con base en la información pública y accesible que se pudo identificar, sin que esto signifique, que el estado carezca de los elementos de monitoreo y evaluación analizados. En este sentido, es importante tener claro el proceso de recopilación de información –la búsqueda en las páginas de internet, el envío de solicitudes de información al órgano de transparencia local y la información provista por los funcionarios locales–, así como el periodo de recopilación mayo y junio de 2013.

Los elementos analizados en el diagnóstico son aquellos que se consideran como elementos mínimos identificados a escala federal e internacional, sin que ello implique que sean los únicos que permitan dar cuenta del avance en las entidades. Por esto, la ponderación asignada en este documento hace referencia únicamente a los ocho elementos y sus 27 variables asignadas tanto en materia normativa como de implementación. No es una calificación sobre el desempeño general de la entidad; reconocemos la complejidad del tema y de todas las acciones que se llevan a cabo para su ejecución.

Dado que el ámbito de acción del CONEVAL es la política y los programas de desarrollo social, en el Diagnóstico 2013 se examinan únicamente los ejercicios

de monitoreo y evaluación que tienen que ver con el tema, sin que ello represente el universo completo de ejercicios llevados a cabo por las entidades federativas para los programas y las políticas relacionadas con lo no social.

Además, a dos años del Diagnóstico 2011, el análisis de la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas no puede mantenerse estático y debe incorporar los instrumentos que las reformas normativas han regulado para las entidades federativas. De esta forma en la recopilación de información el CONEVAL incluyó nuevos elementos, variables y características, como la planeación, la existencia de sistemas de información, la vinculación entre la planeación, la evaluación y el proceso presupuestario, así como la definición estatal del programa de desarrollo social. Sin embargo, con el interés de lograr un ejercicio comparable (2011-2013), para la elaboración de este documento se decidió mantener los ocho elementos, las 27 variables y las características evaluadas en el ejercicio anterior; por ejemplo, en el tema de programas estatales de desarrollo social, la definición reportada por las entidades federativas es heterogénea. Por este motivo, el CONEVAL clasificó estos programas como aquellos cuyo diseño, implementación y operación son exclusivos del estado, cuentan con presupuesto estatal, y son públicos y están disponibles en la página oficial del estado.

Por lo tanto, el reto para el siguiente ejercicio será incorporar el análisis de estos nuevos elementos y definir los criterios con base en los cuales se determina su cumplimiento tanto normativo como práctico, además de que, en un futuro, el ejercicio deberá apuntalar no sólo a estos componentes, sino su integración en un sistema de monitoreo y evaluación.



---

# **CAPÍTULO**

## **Resultados del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2013**

---

# **3**





Los resultados obtenidos muestran que en el orden nacional se tuvo un avance en la implementación de instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación. En 2011, el promedio del índice global fue de 44.4, mientras que en 2013 se sitúa en 52.5, lo que representa un incremento de 18.2 por ciento.<sup>15</sup>

Pese a que en el promedio nacional se identificó una mejora, el cambio de las entidades federativas en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de 2011 a 2013 ha sido heterogéneo. Si bien algunas entidades se han esforzado de manera considerable, a otras aún les queda trabajo por hacer.

A continuación se presentan los resultados del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas para 2013, así como el cambio experimentado entre 2011 y 2013 a partir del último ejercicio realizado por el CONEVAL. Se debe mencionar que en el componente normativo, el avance en 2013 se refiere a los instrumentos que las entidades han utilizado y que siguen vigentes sin importar cuándo fueron publicados, es decir, que sean documentos normativos en funcionamiento; en el componente práctico, el avance se refiere a los instrumentos prácticos implementados en los últimos dos años. El cambio 2011-2013, ya sea aumento o disminución, tiene que ver con el comparativo en la información identificada de los instrumentos que las entidades aplicaron en los últimos dos años. Tanto el avance en 2013 como el cambio en los últimos dos años a nivel global, por componente y elemento de análisis, se muestran para cada entidad federativa.

NUMERALIA 2013	
52.5	Promedio nacional
18	Entidades federativas con un avance por arriba del promedio nacional
78.7	Calificación máxima alcanzada
50.9	Puntos de diferencia entre las entidades con mayor y menor avance en monitoreo y evaluación

Según el índice global, las entidades que presentan en 2013 el mayor avance en la implementación de los instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación son: Oaxaca (78.7), Estado de México (77.8), Distrito Federal (73.1), Guanajuato (72.2) y Puebla (68.5), mientras que las de menor avance son: Baja California Sur (27.8), Sinaloa (33.3), Chiapas (35.2), Coahuila (36.1) y Morelos (38.9).

<sup>15</sup> Algunos datos pueden diferir debido al redondeo.

Al analizar el periodo 2011-2013, las entidades que registraron un mayor cambio en el índice global fueron: San Luis Potosí, con un incremento de 30.6 puntos; Oaxaca, con 26.9 puntos; Hidalgo, con 25.9 puntos; Puebla, con 23.1; y Tlaxcala, con 22.2.

En cambio, las que tuvieron una disminución en los instrumentos normativos y prácticos fueron: Guerrero, con una disminución de 9.3 puntos; Chiapas, con 8.3; Distrito Federal, con 7.4; Coahuila, con 4.6; y Quintana Roo, con 3.7 puntos. Al analizar cada uno de los componentes en 2013, es posible observar que el normativo presenta un mayor avance, lo que permitirá mejorar la implementación de los elementos a largo plazo. En particular, este avance se vio reflejado principalmente en que todas las entidades federativas cuentan con una LDS o equivalente; en todas se solicita la creación de padrones de beneficiarios; la difusión de información de los programas de desarrollo social; se establece el mandato legal de evaluar la política y los programas de desarrollo social, así como la existencia y atribuciones del área responsable de efectuar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

Los principales cambios positivos entre 2011 y 2013 se dieron en este componente: siete entidades crearon su LDS, por lo que, en 2013, todas contaban ya con este ordenamiento o su equivalente; dieciséis incrementaron la normativa relacionada con las atribuciones del área responsable de la evaluación; quince reflejaron una mejora para regular la elaboración de reglas de operación; trece mejoraron en la emisión de normativa que establece la evaluación y el monitoreo de la política y los programas de desarrollo; doce aumentaron la emisión de normativa relacionada con la creación de padrones de beneficiarios; y diez regularon los criterios para la creación de programas nuevos, entre otros.

Únicamente tres entidades disminuyeron en este componente debido, sobre todo, a que establecieron normativa con periodicidad anual, lo que limita su perdurabilidad.

Si bien el posicionamiento del componente práctico tuvo menor avance en 2013, se identificó que 29 entidades cuentan con padrones de beneficiarios y cuatro de ellas muestran un avance en la construcción de un padrón único de beneficiarios; todas las entidades difunden información de sus programas de desarrollo social; en 28 funcionan reglas de operación para algunos de sus programas; 27 presentan indicadores de resultados y 30, indicadores de gestión.

Respecto al cambio de 2011 a 2013 en este componente, de las 29 entidades que experimentaron un avance para 2013 en la elaboración de padrones de beneficiarios, nueve lo hicieron en estos últimos dos años, ya sea porque comenzaron a implementarlos o porque incluyeron información adicional sobre la población beneficiaria; once reflejaron una mejora en la elaboración de estudios o diagnósticos; ocho en la creación de indicadores de gestión y trece, en la información

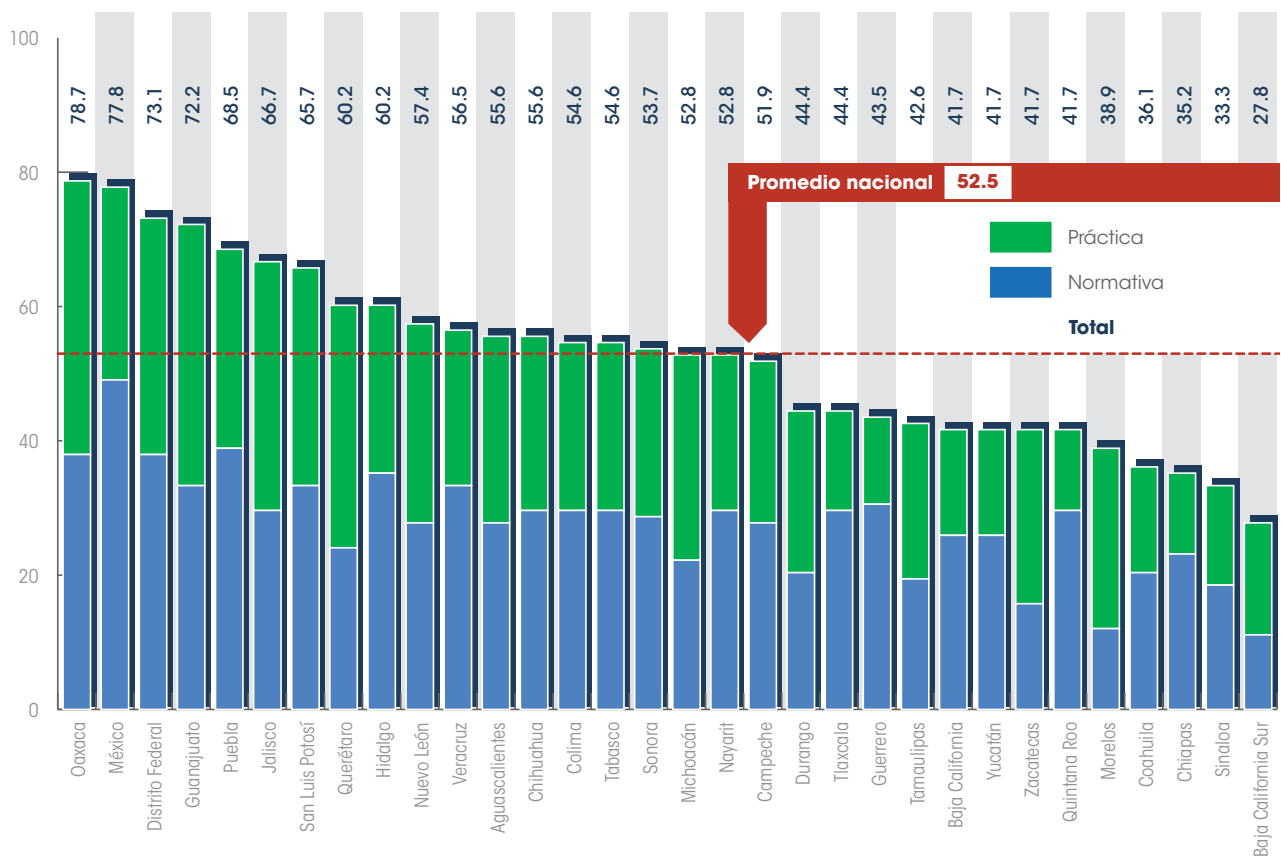
que éstos presentan. En indicadores de resultados, once mejoraron su implementación y quince, la información que ofrecen.

A diferencia de la normativa, que permite institucionalizar los elementos para asegurar su permanencia en el largo plazo, la práctica depende, además de la decisión y voluntad por parte del ejecutor de la política social, de diversos factores asociados a la operación de los ejercicios de evaluación, por ejemplo, la disponibilidad presupuestaria.

Por esto, entre 2011 y 2013, los decrementos más altos se dieron en el componente práctico y no en el normativo. Sin embargo, la magnitud de la disminución identificada no es equivalente al avance que se logró. En promedio, ambos componentes crecieron en este periodo y por ello se dio un aumento en el promedio global del índice para 2013.

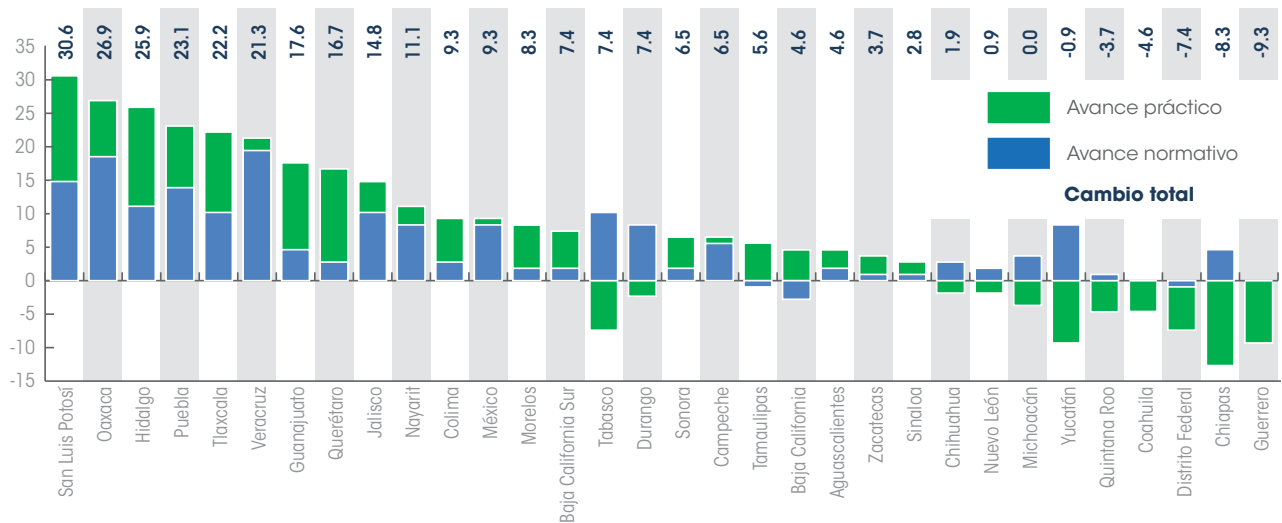
La disminución de información en los elementos del componente práctico se debió principalmente a que se encontraron menos ejercicios de evaluaciones, y menos información en los padrones de beneficiarios y en los indicadores de gestión.

■ Gráfica 1. Índice de Monitoreo y Evaluación por Entidad Federativa 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 2. Variación absoluta del Índice de Monitoreo y Evaluación por Entidad Federativa 2011-2013**

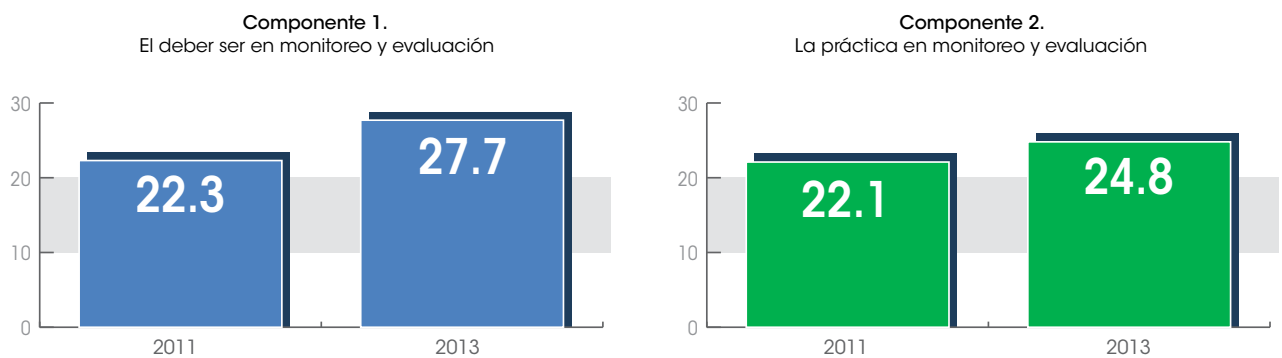


Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

### ANÁLISIS ENTRE COMPONENTES, 2011- 2013

Al igual que en el promedio del índice global, también se observa un incremento en el promedio de ambos componentes de 2011 a la fecha. Por un lado, el promedio del componente normativo en 2011 fue de 22.3, mientras que en 2013, de 27.7, lo que representa un aumento de 24.2 por ciento. Por otro, en el componente práctico el promedio nacional pasó de 22.1 en 2011 a 24.8 en 2013, lo que significa un crecimiento de 12.2 por ciento.

**Gráfica 3. Promedio nacional de las entidades federativas por componente 2011 y 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En el componente normativo, el nivel máximo alcanzable es 51.8, por lo cual la calificación promedio obtenida en 2013 (27.7) implica que las entidades federativas, en promedio, ya cuentan con más de 53 por ciento de los instrumentos normativos que se analizan en este diagnóstico.

En el componente práctico, el nivel máximo alcanzable es 48.1, por lo cual la calificación promedio obtenida en 2013 (24.8) implica que las entidades federativas, en promedio, ya cuentan con más de 51 por ciento de los instrumentos prácticos que se analizan en este diagnóstico.

Al igual que el comportamiento heterogéneo observado entre entidades en el índice global, en el análisis por componente se puede ver que existen entidades que han avanzado en ambos; otras que muestran un avance en alguno de los dos, y algunos casos que registran disminuciones en uno o en los dos componentes. Sin embargo, en promedio, las entidades han avanzado la mitad del camino identificado en este diagnóstico para completar el esquema normativo y práctico en monitoreo y evaluación.

### Resultados del componente 1: el deber ser en monitoreo y evaluación

En este componente se identifica la normativa emitida por las entidades federativas que regula tanto los instrumentos que facilitan el monitoreo y la evaluación –padrones de beneficiarios, reglas de operación, entre otros– como la de aquellos elementos que corresponden al sistema mismo de monitoreo y evaluación –indicadores, evaluaciones, entre otros.

El promedio nacional de este componente fue de 27.7, con un valor máximo alcanzable de 51.8, lo que significa un avance de 53.5 por ciento en promedio. Actualmente, existen 20 entidades –62.5 por ciento del total– que se encuentran por arriba del promedio nacional y la diferencia entre las entidades con mayor y menor índice es de 38 puntos.

Los estados que presentan un mayor índice en el componente normativo son: el Estado de México (49.1), Puebla (38.9), Distrito Federal (38.0), Oaxaca (38.0) e Hidalgo (35.2). Es importante resaltar que estas cinco entidades ya han emitido normativa para más de 65 por ciento de los elementos analizados en este diagnóstico. En particular, destaca el esquema normativo del Estado de México, que permite regular prácticamente 95 por ciento de todos los elementos establecidos. Aun así, todavía es posible avanzar en el fortalecimiento de los criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social o en la normativa para establecer la elaboración de reglas de operación.

El Estado de México alcanzó este nivel de normativa gracias a que, entre 2011 y 2013, publicó los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios, que disponen la ejecución del Programa Anual de Evaluación, la publicación de las evaluaciones realizadas y el mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones. Además, publicó el *Manual general de organización del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social*, en el cual se menciona que es función de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social establecer normas, lineamientos y criterios para la evaluación y monitoreo de los programas sociales.

Después del Estado de México, Puebla cuenta con normativa para 75 por ciento de los elementos y criterios incluidos en el diagnóstico. A pesar de haber elimi-

nado el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza, entre 2011 y 2013, publicó los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales, los Lineamientos generales para la conformación del padrón único de beneficiarios de los programas estatales, y los Criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales.

En términos de evaluación, se identificaron los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales, los cuales precisan los tipos de evaluación, los elementos mínimos de las evaluaciones y los requisitos que deben cumplir los evaluadores. Además, cuenta con los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales, que contienen criterios para el desarrollo de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.

En contraparte, las entidades con un menor avance en la regulación de los elementos de monitoreo y evaluación son: Baja California Sur (11.1), Morelos (12.0), Baja California (15.7), Sinaloa (18.5) y Tamaulipas (19.4). Si bien éstas presentan el menor avance, a excepción de Baja California y Tamaulipas, las otras tres sí cuentan con elementos que les permitieron mejorar en los últimos dos años.

Por ejemplo, en Baja California Sur se identificó la publicación del Reglamento de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, el cual ordena llevar un registro de los beneficiarios de los programas sociales que ejecuten las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como la evaluación de los programas especiales para el combate a la pobreza y marginación contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo. Durante la edición de este documento, el estado de Morelos aprobó la LDS, con lo cual, en la siguiente medición, se podrá ver reflejado un avance por parte de la entidad.

Respecto al cambio registrado entre 2011 y 2013, la gráfica 5 revela que en 27 entidades se tuvo un cambio positivo en el tema normativo, es decir, en 84.4 por ciento de ellas. En dos no se identificaron cambios y únicamente para tres se identificaron disminuciones.

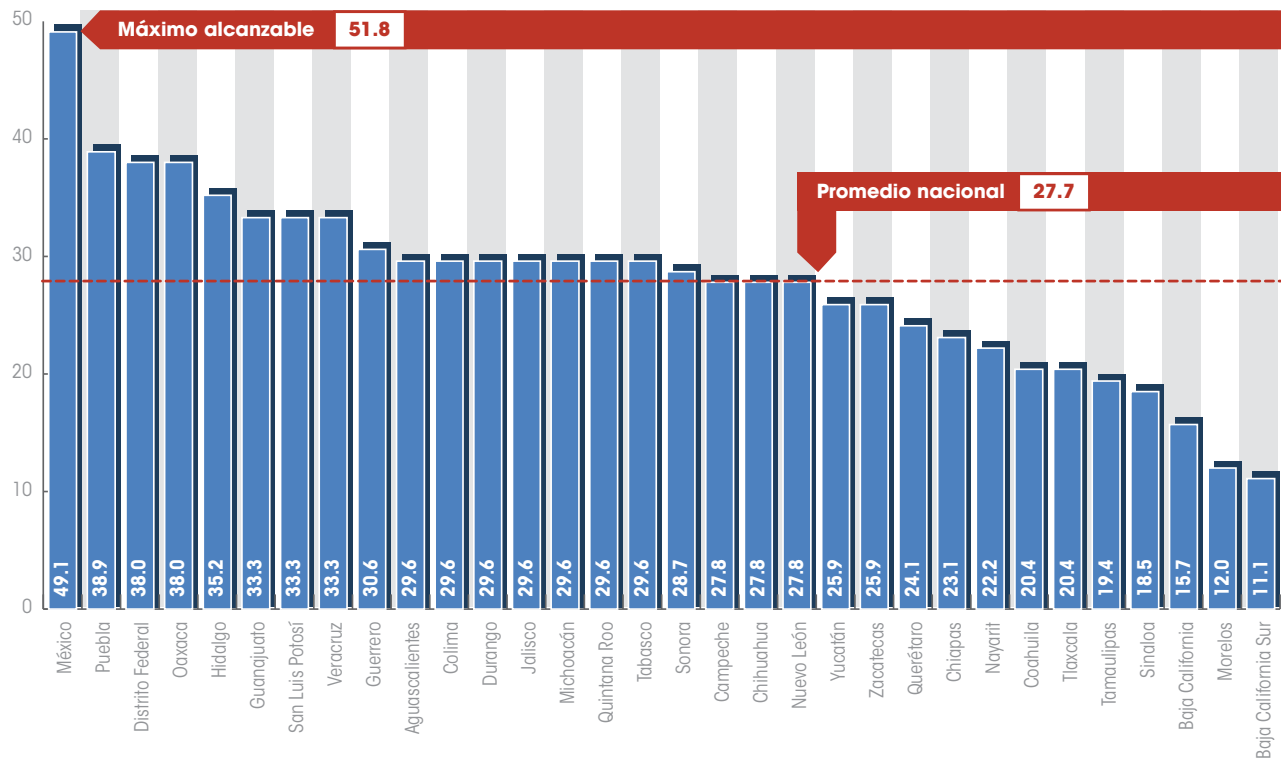
Entre 2011 y 2013, las entidades federativas con un mayor cambio en el componente normativo fueron: Veracruz, con un incremento de 19.4 puntos; Oaxaca, de 18.5 puntos; San Luis Potosí, de 14.8; Puebla, de 13.9; e Hidalgo, de 11.1 puntos respecto a 2011.

Es de resaltar el avance en la normativa emitida por Veracruz, la cual implicó un crecimiento de 19.4 puntos al pasar de 13.9 (posición 28 del componente normativo) en el índice 2011 a 33.3 (posición seis del componente normativo, que comparte con Guanajuato y San Luis Potosí) en 2013, es decir, con un crecimiento de 140.0 por ciento.

Este cambio se debió a que en este periodo, Veracruz publicó la Ley de Desarrollo Social y Humano y su reglamento, que regulan la creación de un padrón único de beneficiarios y la evaluación de programas de desarrollo social, así como los criterios para la creación de programas nuevos y de reglas de operación, así como la publicación de las evaluaciones realizadas. Además, publicó lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual asigna más facultades al área de evaluación.

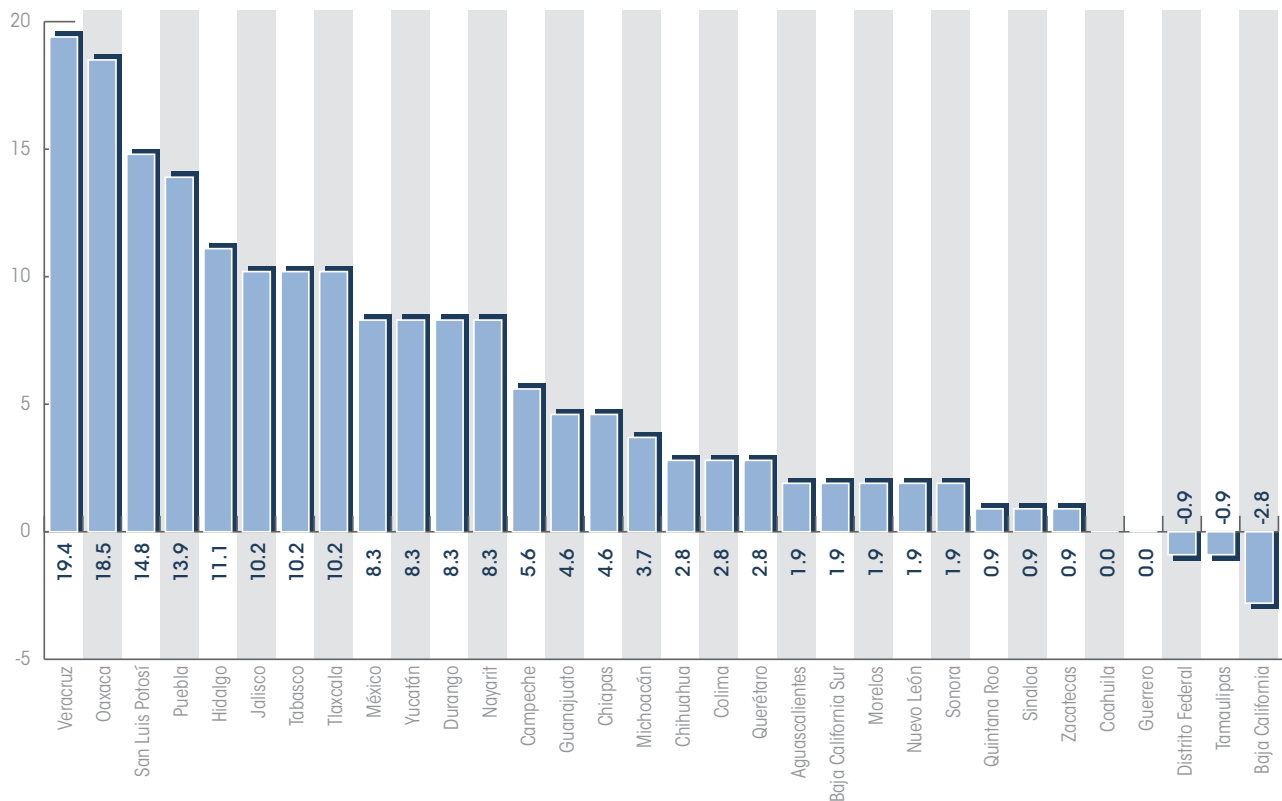
En general, los elementos normativos en los que se identificó un mayor crecimiento en las entidades fueron: en la emisión de normativa para definir las atribuciones del área responsable de la evaluación, en la que dieciséis entidades presentaron una mejora; la elaboración de reglas de operación, con una mejora en quince entidades; la normativa para el monitoreo y la evaluación de programas estatales de desarrollo social, con un incremento en trece entidades; y la creación de padrones de beneficiarios, con una mejora en doce entidades de 2011 a 2013.

■ Gráfica 4. Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación según entidad federativa 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 5. Variación del componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación según entidad federativa 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

### Resultados del componente 2: práctica en monitoreo y evaluación

En este componente se identifica la implementación tanto de los instrumentos que facilitan como de los que conforman el monitoreo y la evaluación en las entidades federativas. El promedio nacional fue de 24.8, con un valor máximo alcanzable de 48.1, lo que significa un alcance de 51.6 por ciento en promedio. Actualmente, existen 18 entidades que están por arriba del promedio nacional y la diferencia entre la de mayor y menor índice es de 28.7 puntos, es decir, hay menos heterogeneidad entre entidades que en el componente normativo.

Los estados con un mayor índice en el componente práctico son: Oaxaca (40.7), Guanajuato (38.9), Jalisco (37.0), Querétaro (36.1) y el Distrito Federal (35.2); todos ellos pusieron en práctica en 2013 ejercicios de monitoreo y evaluación en más de setenta por ciento de los elementos analizados en este diagnóstico.

Es de resaltar la implementación de diversos elementos prácticos por parte de Oaxaca ya que cuenta con un padrón único de beneficiarios para los progra-



mas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, reglas de operación, indicadores de resultados y de gestión, estudios en materia de desarrollo social, planeación de evaluaciones, evaluaciones realizadas y un área responsable de hacerlas o coordinarlas.

Le sigue Guanajuato que de 2011 a 2013 publicó un programa anual de evaluaciones, implementó cuatro evaluaciones a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y cuenta con más y mejores indicadores de gestión y de resultados. Luego está Jalisco, con más y mejores indicadores de gestión y de resultados, realización de evaluaciones a programas sociales, y elaboración de estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social.

Entre las entidades con un menor avance en la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación se encuentran: Quintana Roo (12.0), Chiapas (12.0), Guerrero (13.0), Sinaloa (14.8) y Durango (14.8). De éstas, únicamente Sinaloa tuvo un avance positivo en los últimos dos años; las demás registraron una disminución que se analizará más adelante.

En el caso de Sinaloa, por ejemplo, la mejora se debe a que se identificaron reglas de operación para cuatro programas de desarrollo social; un padrón de beneficiarios; indicadores de gestión para cinco secretarías; y difusión de información de 31 programas de desarrollo social.

Al analizar el periodo 2011-2013, en la figura 4 se observa que las entidades con un mayor cambio en el componente práctico son: San Luis Potosí (15.7), Hidalgo (14.8), Querétaro (13.9), Guanajuato (13.0) y Tlaxcala (12.0). El caso de San Luis Potosí es interesante, ya que, después de ocupar la posición 25 en 2011, con un valor de 16.7, fue la entidad con mayor avance y en 2013 ocupa la posición seis, con un valor de 32.4 en el componente práctico del Índice de Monitoreo y Evaluación.

Específicamente, San Luis Potosí cuenta con lineamientos/reglas de operación de sus programas de desarrollo social actualizados a 2013. Aunque no se exige en su normativa, efectúa una planeación de evaluaciones para siete programas sociales y con evaluaciones para diez programas. La Dirección de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional lleva a cabo la evaluación y monitoreo de programas sociales, por lo que el estado tiene un área en operación responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, que coordinó las diez evaluaciones mencionadas.

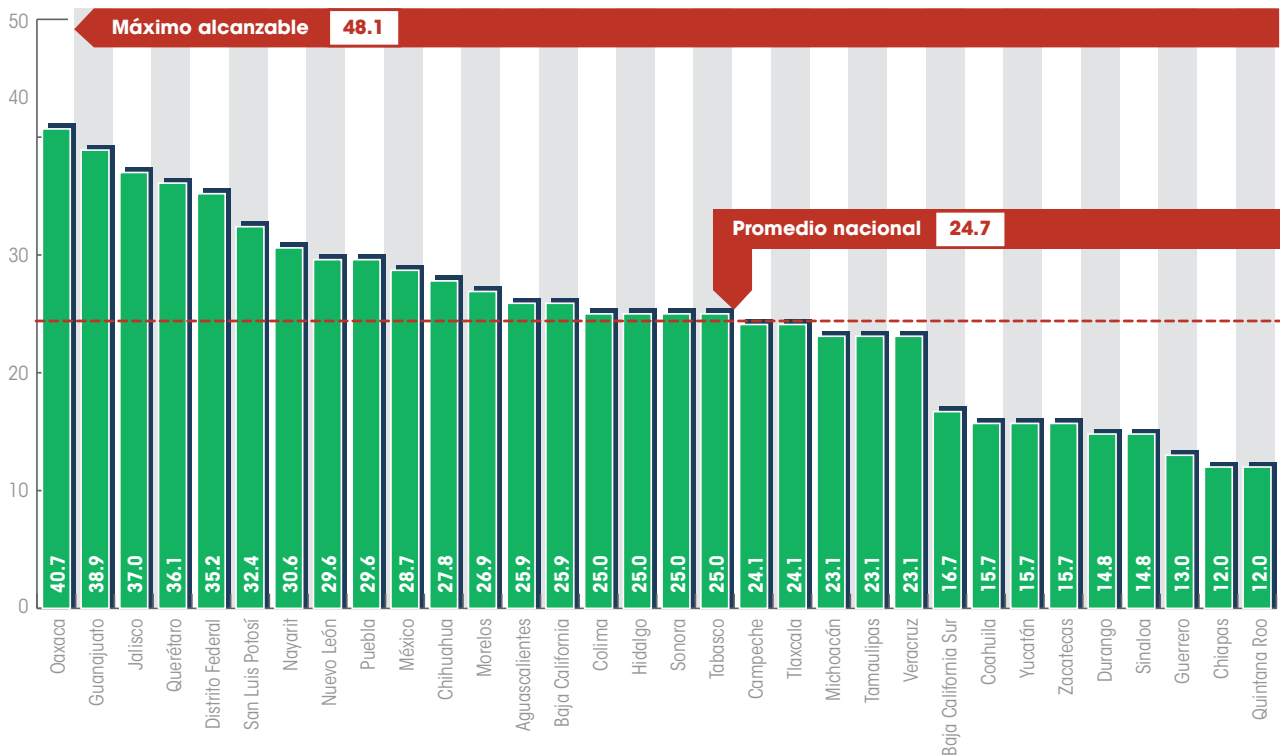
Si bien en 2013 Oaxaca presenta el mayor avance en este componente (40.7), fue la séptima entidad con mayor cambio en la práctica en los últimos dos años, es decir, que ya tenía un avance importante desde 2011.

Por el contrario para algunas entidades se identificó un cambio negativo en la implementación de los instrumentos de monitoreo y evaluación; por ejemplo, en los últimos dos años no se identificaron evaluaciones realizadas, no se actualizaron los padrones de beneficiarios ni se identificó seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones implementadas, entre otras acciones.

Las entidades con la mayor disminución de 2011 a 2013 son: Chiapas (-13.0 puntos), Yucatán (-9.3 puntos), Guerrero (-9.3 puntos), Distrito Federal (-6.5 puntos) y Quintana Roo (-4.6 puntos).

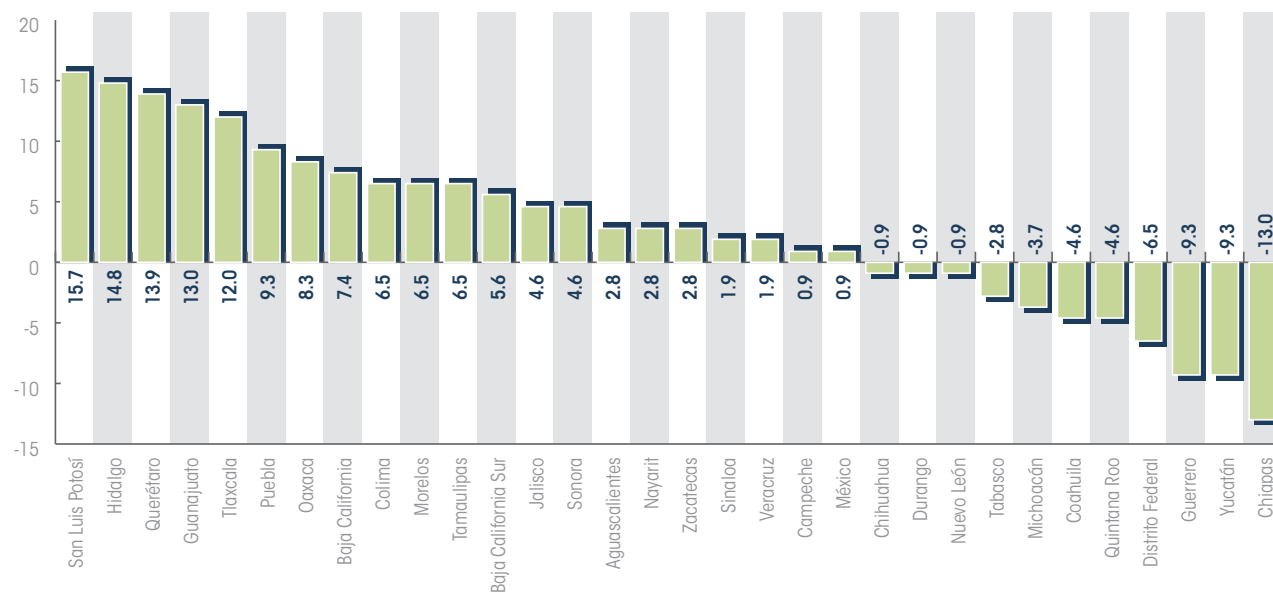
Como se mencionó, la práctica depende también de diversos instrumentos fuera del alcance de los responsables de la evaluación y el monitoreo de los programas sociales. Uno de los factores que afecta la implementación de estos instrumentos es el presupuesto: aun cuando la entidad cuente con la estructura suficiente para emprender evaluaciones, si no tiene los recursos financieros, difícilmente podrá llevarlas a cabo. Este fue el caso de Nuevo León, lo que le ocasionó una disminución en el componente práctico.

■ Gráfica 6. Componente 2. Prácticas de monitoreo y evaluación según entidad federativa 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 7. Variación del componente 2. Prácticas de monitoreo y evaluación según entidad federativa 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## ANÁLISIS SEGÚN 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, así como la variación que tuvieron entre 2011 y 2013. Para cada uno se muestran las gráficas de la(s) variable(s) que lo conforman, las cuales tienen una escala de 0 a 4, según el grado de cumplimiento de cada entidad. Hay que recordar que los ocho elementos analizados son:

- Existencia y alcance de la LDS 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:
  - 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 los programas de desarrollo social.
- Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social.
- Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/ coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social.

La importancia de llevar a cabo un análisis que permita reconocer el avance por separado, tanto de la normativa como de la práctica, radica en que es posible identificar aquellas entidades que implementaron elementos de monitoreo y evaluación aun cuando no están obligados por ley a hacerlo; para estas entidades, emitir normativa relacionada con estos ejercicios es de suma importancia para asegurar su perdurabilidad. Asimismo, este ejercicio contribuye a descubrir las áreas de oportunidad en cada elemento en las entidades que han formulado normativa para los instrumentos de monitoreo y evaluación analizados, pero que aún no los han puesto en práctica.

Como se comentó, en el análisis de los elementos normativos relacionados con el deber ser se tomó como referencia los documentos normativos que las entidades han publicado y que continúan vigentes en 2013; para los elementos prácticos, el avance se refiere a los instrumentos implementados en los últimos dos años. El cambio 2011-2013, ya sea aumento o disminución, se relaciona con el comparativo en la información identificada de los instrumentos que las entidades desarrollaron en los últimos dos años.

El ordenamiento de las entidades federativas en las gráficas se presenta de acuerdo con el valor obtenido por éstas para cada variable –de 0 a 4– y en orden alfabético.

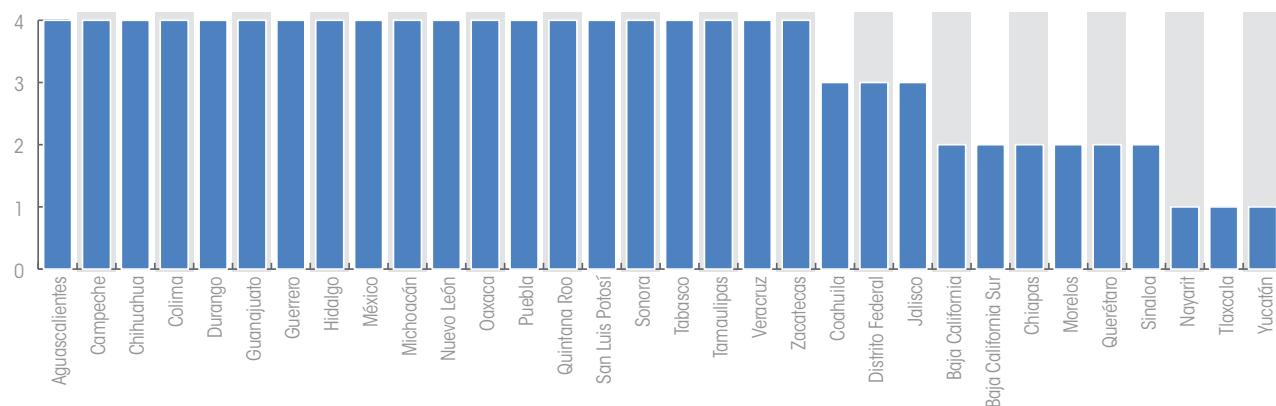
Para facilitar la lectura de las gráficas, los elementos normativos se representarán con color azul y los prácticos con color verde. Las variaciones de estos elementos, se representarán con colores claros.

### Existencia y alcance de la LDS o equivalente

Por LDS o equivalente se considera aquel documento normativo que establece las acciones a seguir y su implementación para garantizar el pleno ejercicio del desarrollo social en la población. En general, la LDS regula diversos temas relacionados con la implementación, operación y evaluación de la política de desarrollo social para lograr el cumplimiento de los derechos sociales; por ejemplo, la elaboración de padrones de beneficiarios y de reglas de operación determina criterios para creación de programas nuevos y la asignación de presupuesto para los programas y las políticas de desarrollo social, entre otros.

Este elemento se analiza a través del componente normativo, ya que es, en sí mismo, una norma que permite regular los esquemas de monitoreo y evaluación de los programas sociales.

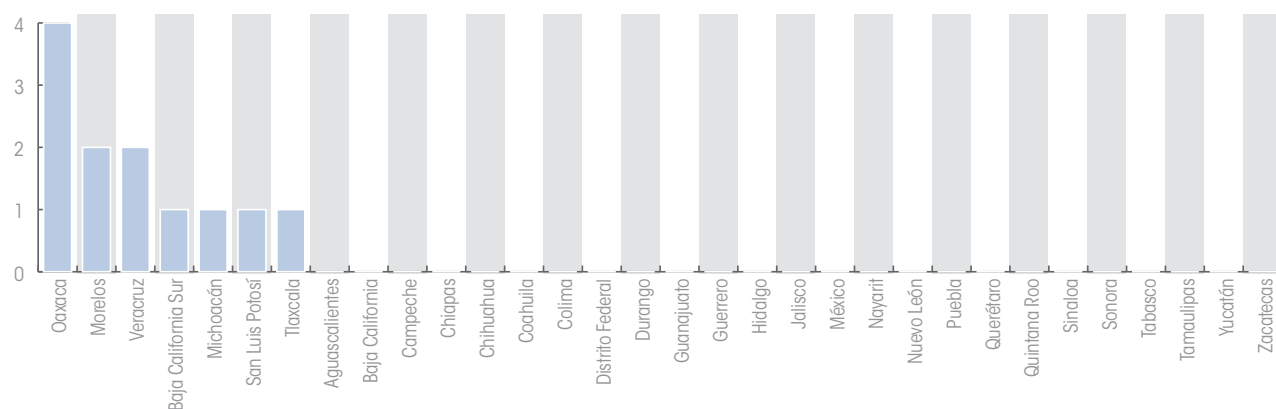
■ **Gráfica 8. Resultados 2013. Existencia y alcance de la LDS o equivalente**



■ **Componente 1.** La entidad cuenta con una LDS o equivalente

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 9. Variación 2011-2013. Existencia y alcance de la LDS o equivalente**



■ **Componente 1.** La entidad cuenta con una LDS o equivalente

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En 2013, para todas las entidades se identificó una LDS o equivalente y en veinte existe una ley que cumple con la mayor cantidad de criterios considerados en el diagnóstico. Para el periodo 2011-2013, son siete las entidades federativas que presentan un mayor cambio en cuanto a la existencia de esta ley; ninguna entidad mostró una disminución de criterios considerados en este lapso. Actualmente, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal tienen una LDS o equivalente, aunque el alcance o profundidad de cada una de ellas varía.

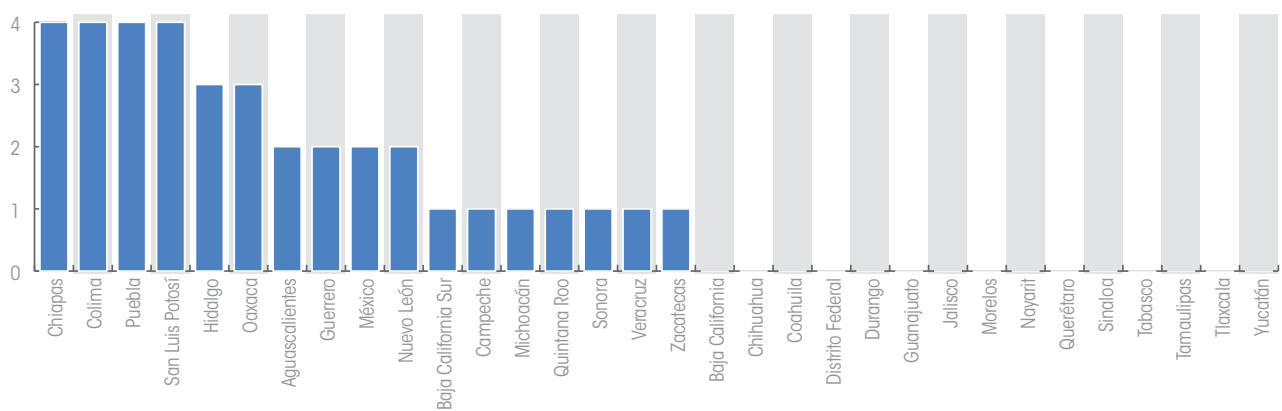
Con un mayor avance, destaca Oaxaca, al publicar en 2013 su LDS, la cual regula varios elementos que debe seguir la política de desarrollo social, entre los que se encuentran criterios para la creación de programas nuevos, así como las

características que debe seguir la evaluación de programas de desarrollo social, la publicación de las evaluaciones realizadas, el seguimiento de los resultados de las evaluaciones y los indicadores de gestión y de resultados.

### Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social

La importancia de este elemento radica en su intención para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos mediante criterios que permitan identificar, entre otros aspectos, las problemáticas sociales en las entidades federativas que fundamenten la creación o existencia de los programas de desarrollo social. Al igual que el elemento anterior, únicamente se analiza su existencia a través del componente normativo.

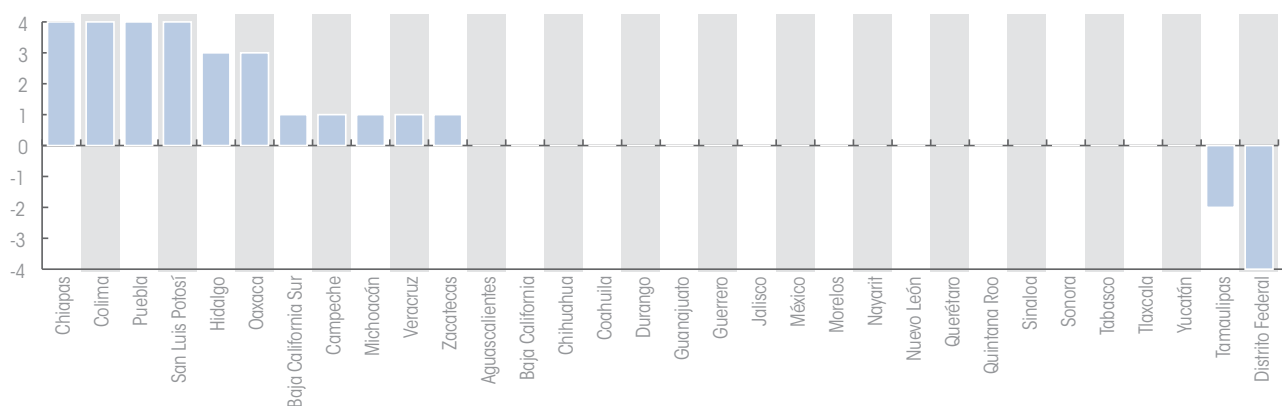
**Gráfica 10. Resultados 2013. Criterios para la creación de programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa establece criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 11. Variación 2011-2013 Criterios para la creación de programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa establece criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Actualmente, 17 entidades cuentan con normativa que establece criterios para la creación de nuevos programas estatales de desarrollo social, lo cual se considera un cambio importante respecto a 2011, ya que en ese año sólo ocho presentaron un avance en el tema. Destacan Chiapas, Colima, Puebla y San Luis Potosí, que lograron entre 2011 y 2013 el mayor cambio, ya que esto les permitió posicionarse como aquellas con el mayor avance en la definición de criterios de nuevos programas estatales de desarrollo social; sin embargo, en estos últimos dos años esta información no se encontró para Tamaulipas ni el Distrito Federal, lo que significa una disminución en estas entidades, ya que en años anteriores a 2011 sí se registraron estos ejercicios.

En Chiapas, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda emitió los Lineamientos generales para la formulación de programas institucionales; en Colima se adicionó a la LDS el artículo 32, en el que se especifican como elementos mínimos que deben contener los programas de desarrollo social: un diagnóstico, objetivos, fuentes de financiamiento y mecanismos de evaluación, entre otros; en Puebla se publicaron los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales, y en San Luis Potosí, el documento *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*.

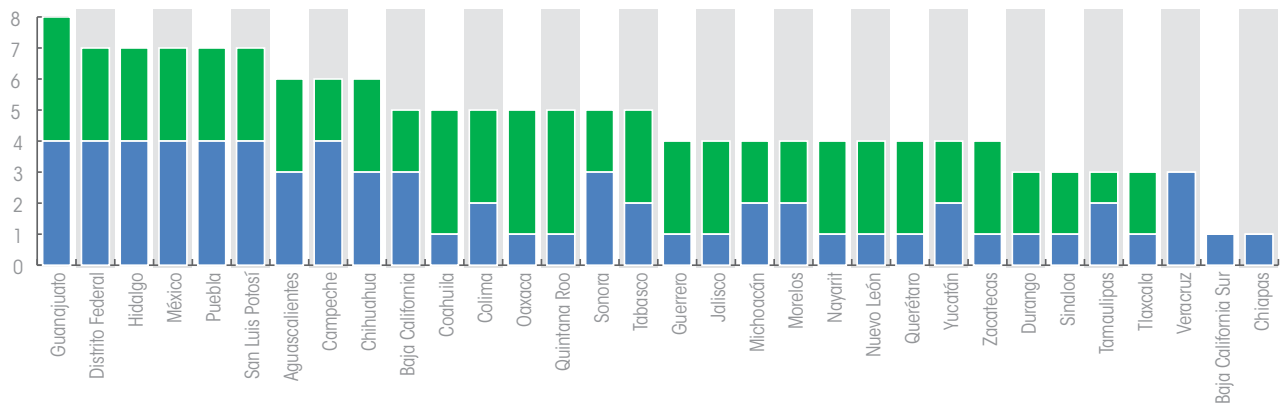
Si bien hay avances, que aún es un área de oportunidad para que dieciséis entidades federativas puedan avanzar y formulen criterios para la creación de sus nuevos programas estatales de desarrollo social; o bien, si lo hicieron con anterioridad en alguna normativa con periodicidad anual, es importante que se retome.

### Creación de padrones de beneficiarios

Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, los padrones de beneficiarios son la relación oficial de las personas, instituciones, organismos, según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública y cuyo perfil socioeconómico se describe en la normativa correspondiente. La meta será integrar el padrón de beneficiarios único como herramienta que concentre toda la información relativa a los beneficios sociales que otorgan las dependencias del gobierno a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil.

A diferencia de los dos anteriores, en este elemento se considera fundamental que la entidad cuente con el elemento normativo que permita su institucionalización; sin embargo, es la implementación lo que contribuirá a fortalecer la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. En seguida se presenta la información para ambos componentes:

**Gráfica 12. Resultados 2013. Creación de padrones de beneficiarios**

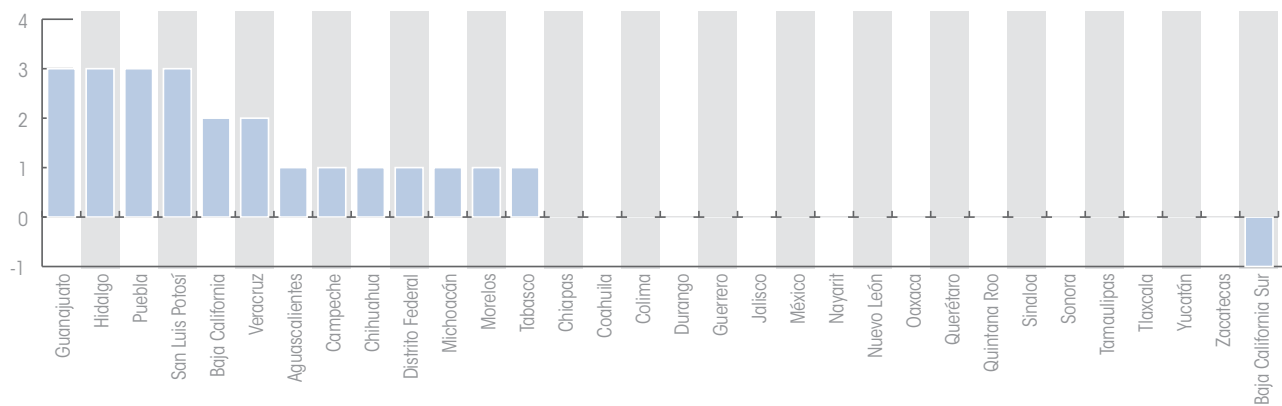


**Componente 1.** La normativa establece la creación de padrones de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social

**Componente 2.** La entidad tiene padrones de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 13. Variación 2011-2013. Creación de padrones de beneficiarios**

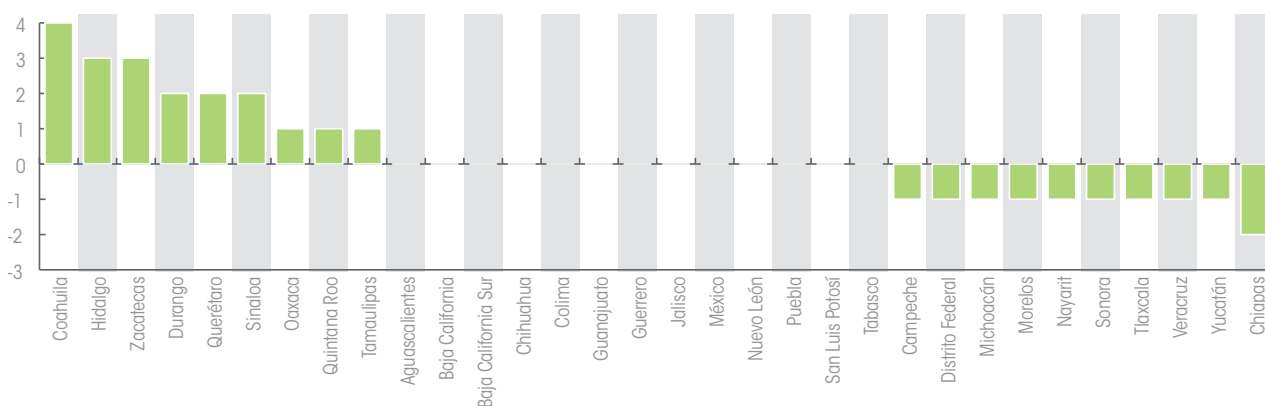


**Componente 1.** La normativa establece la creación de padrones de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ **Gráfica 14. Variación 2011-2013. Creación de padrones de beneficiarios**



■ **Componente 2.** La entidad tiene padrones de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social  
 Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A nivel agregado, Guanajuato es la entidad que registra el mayor avance en ambos componentes con la mayor calificación posible; le siguen el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Puebla y San Luis Potosí, con un avance completo en el componente normativo, aunque todavía tienen una oportunidad de mejora en la implementación o práctica de padrones de beneficiarios. En materia normativa son siete las entidades federativas que en 2013 muestran un mayor avance, es decir, que cuentan con más o mejores criterios para la regulación de padrones de beneficiarios; además de las que ya se mencionaron, se agrega Campeche.

Del total de entidades con padrones de beneficiarios, trece experimentaron un cambio positivo entre 2011 y 2013, y son Guanajuato, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí las que tuvieron el mayor cambio.

Por ejemplo, en los últimos dos años en estas cuatro entidades se definieron criterios para la creación de padrones. En Guanajuato se publicaron los Lineamientos para la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano. En Puebla, los Lineamientos generales para la conformación del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Estatales. Hidalgo los estableció en su LDS y su reglamento, así como en los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado. Finalmente, en San Luis Potosí se publicaron los Lineamientos normativos para integrar el Padrón de Beneficiarios.

En la práctica, las entidades con más o mejores criterios para la implementación de un padrón de beneficiarios son: Coahuila, Guanajuato, Oaxaca y Quintana

Roo, en particular porque en cada una de ellas se identificó un avance importante en la construcción de un padrón único de beneficiarios; además, en Coahuila, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social difunde el padrón de beneficiarios de siete programas. Las entidades que registran un cambio positivo de 2011 a 2013 en este tema son: Coahuila, Hidalgo, Zacatecas, Durango, Querétaro, Sinaloa, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, es decir, dos entidades federativas (Coahuila y Quintana Roo) lograron posicionarse como aquellas con mejor implementación en los últimos dos años.

Sin embargo, en este tema se observó que en diez entidades hubo una disminución, aunque únicamente para Chiapas significó que no se pudiera identificar un solo padrón público.

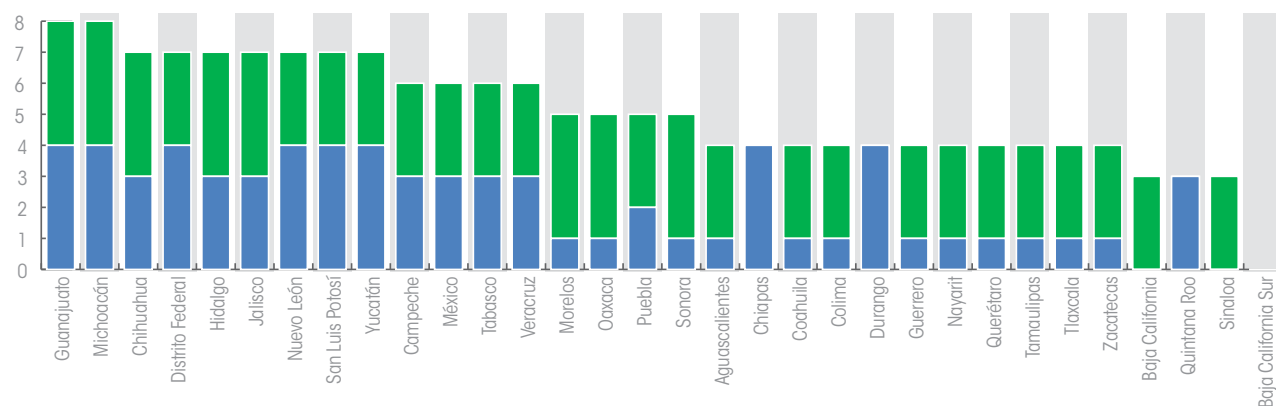
Después del análisis, es claro que las entidades federativas continúan fortaleciendo la regulación normativa e implementación de padrones de beneficiarios, incluso para cuatro se tienen ya padrones únicos; aun así, es necesario continuar trabajando en el tema, ya que hay entidades cuyos padrones no existen o no son públicos, y otras en las que hay áreas de oportunidad.

### **Elaboración de reglas de operación o equivalente**

Las reglas de operación son el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar una intervención pública, es decir, establecen los criterios, procesos, y marco institucional desde los cuales deben operar los programas sociales, y que luego se convierten en un instrumento que puede usarse para la evaluación del programa.

De igual modo, este elemento se analiza desde ambos componentes: el normativo, para asegurar que todos los programas de desarrollo social estén regulados con estos procedimientos; y el práctico, para que todos los programas cuenten con ellos. A continuación, los resultados:

■ **Gráfica 15. Resultados 2013. Elaboración de reglas de operación o equivalente**

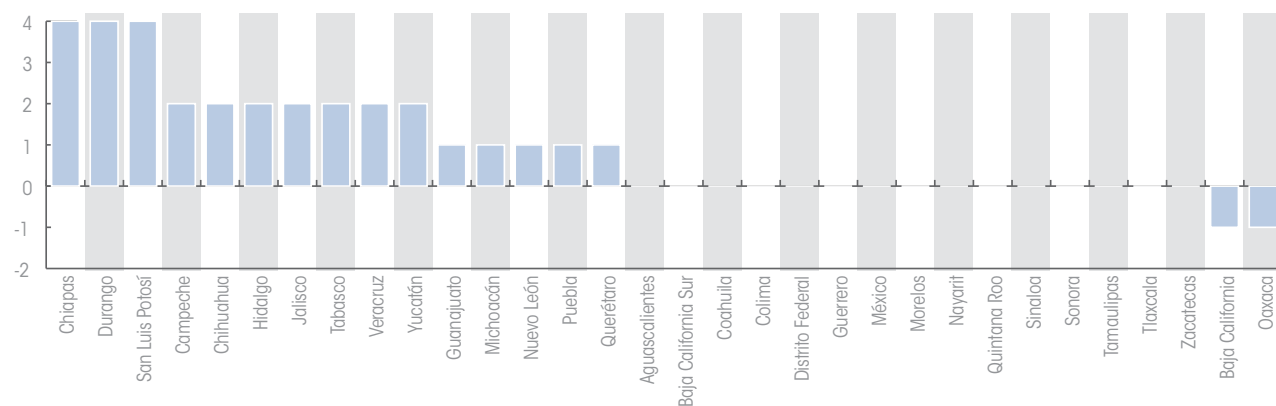


■ **Componente 1.** La normativa establece la elaboración de reglas de operación o equivalente para los programas estatales de desarrollo social

■ **Componente 2.** La entidad tiene reglas de operación o equivalente para los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

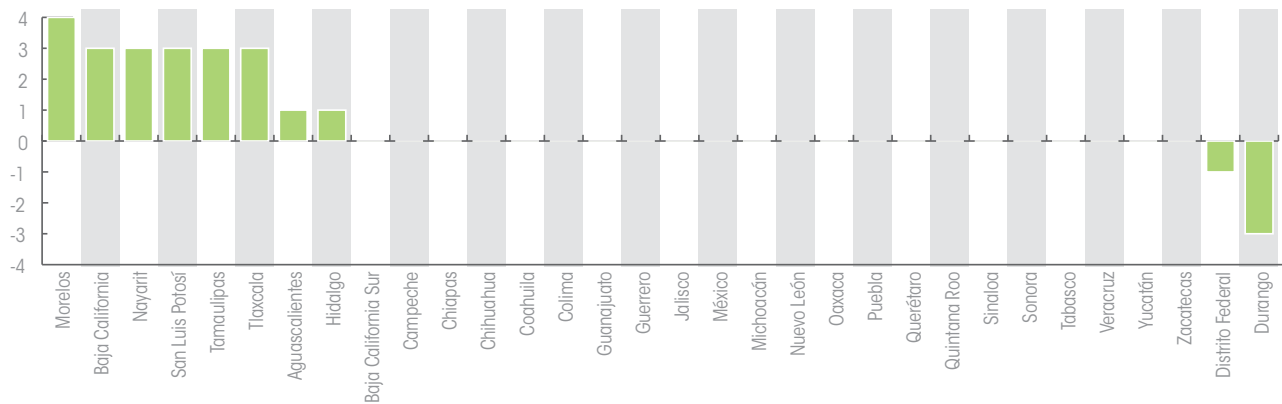
■ **Gráfica 16. Variación 2011-2013. Elaboración de reglas de operación o equivalente**



■ **Componente 1.** La normativa establece la elaboración de reglas de operación o equivalente para los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 17. Variación 2011-2013. Elaboración de reglas de operación o equivalente**



■ **Componente 2.** La entidad tiene reglas de operación o equivalente para los programas estatales de desarrollo social  
 Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Al considerar ambos componentes, los estados que registraron un mayor avance son Guanajuato y Michoacán, Chihuahua, el Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán.

En materia de normativa, ocho entidades presentaron el mayor avance en su regulación y únicamente en tres no se tuvo información al respecto. Entre 2011 y 2013 hubo un cambio positivo y para quince entidades se identificaron más y mejores documentos normativos que permiten establecer la creación de reglas de operación. Las tres que más avanzaron en este tema son también las que ahora ocupan una posición con mejor nivel en este componente: Chiapas, Durango y San Luis Potosí.

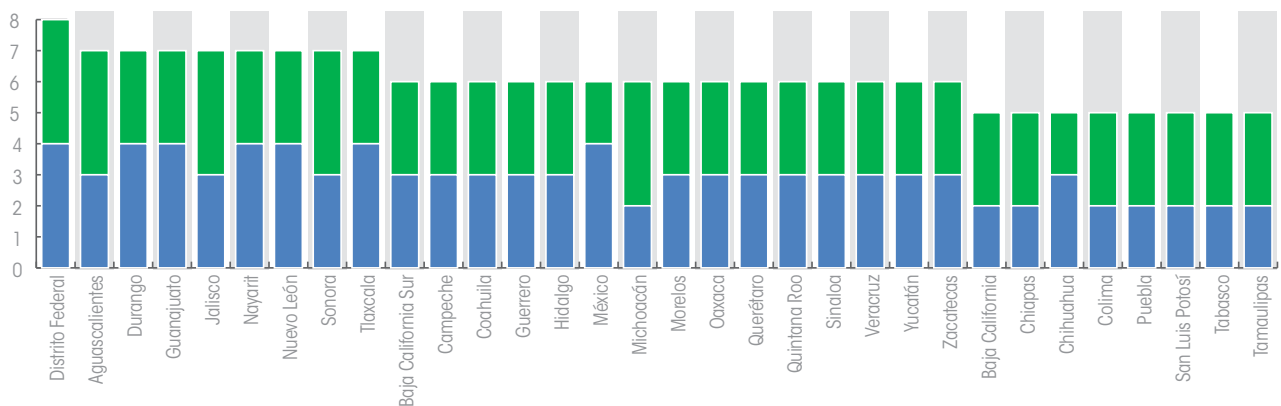
En cambio, dos entidades presentan una disminución. En Baja California se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del estado, el cual contenía algunas atribuciones en cuestión de evaluación. En Oaxaca, las características que regulaban las reglas de operación estaban incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente en 2011; sin embargo, para 2013 no se identificó este esquema en ningún documento normativo.

En la práctica, los estados que mostraron en 2013 un mayor avance en la implementación de reglas de operación o su equivalente fueron: Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Sonora. En siete entidades hubo un avance en los últimos dos años y únicamente en dos no se encontró información de este periodo.

## Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social

La difusión de información de los programas se considera una práctica que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas. Es importante contar con elementos normativos que contribuyan a difundir los programas constantemente y a largo plazo. Además, para el Diagnóstico 2013 se revisó que las entidades federativas difundieran información sobre los programas de desarrollo social. La información para los dos componentes se presenta a continuación:

**Gráfica 18. Resultados 2013. Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social**

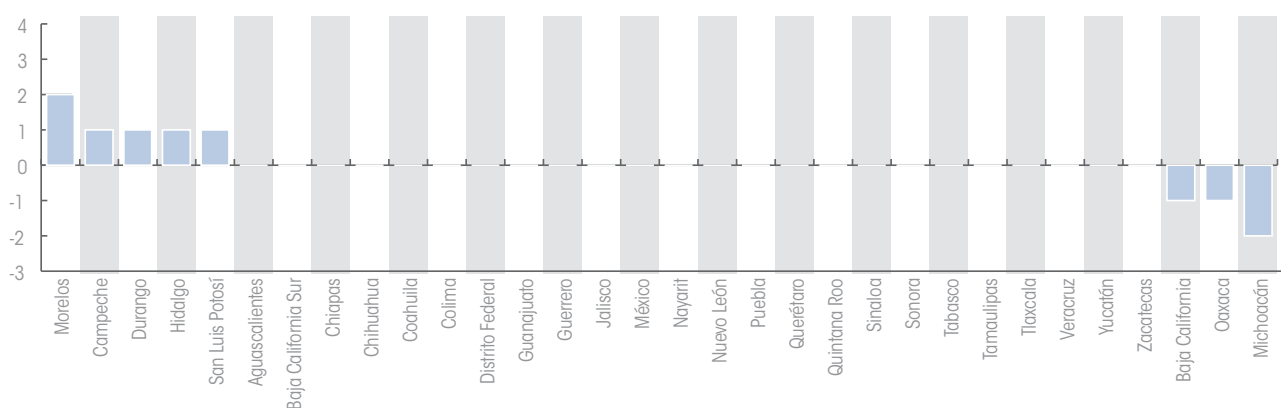


**Componente 1.** La normativa establece la difusión de los programas estatales de desarrollo social

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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

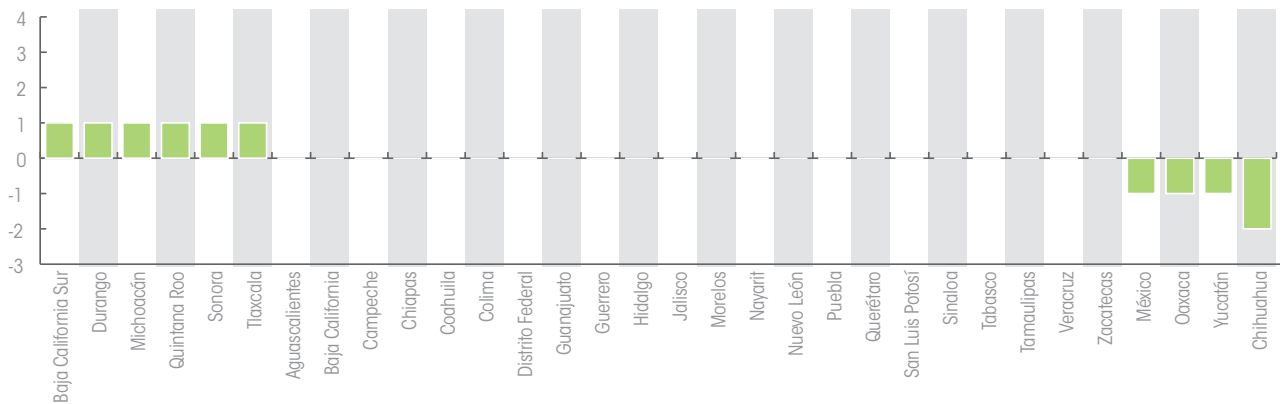
**Gráfica 19. Variación 2011-2013. Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa establece la difusión de los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 20. Variación 2011-2013. Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social**



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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En todas las entidades federativas se encontró información, tanto normativa como práctica, sobre difusión de información de los programas sociales. Las que experimentaron un mayor avance en ambos componentes fueron nueve: el Distrito Federal, con el nivel máximo, y Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tlaxcala, con el siguiente nivel.

En materia normativa, las entidades con un mayor avance fueron: el Distrito Federal, Durango, Guanajuato, el Estado de México, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala. Las que presentaron los mayores cambios de 2011 a 2013 fueron: Morelos, Campeche, Durango, Hidalgo y San Luis Potosí. Sin embargo, estas últimas todavía se enfrentan al reto de fortalecer la normativa en este tema, ya que ninguna de ellas se situó en el nivel más avanzado; por ejemplo, en Hidalgo, los criterios de difusión se consideraron en el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño; en Morelos, en la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales, la cual tuvo una reforma en enero de 2012; y en Campeche, en la LDS del estado.

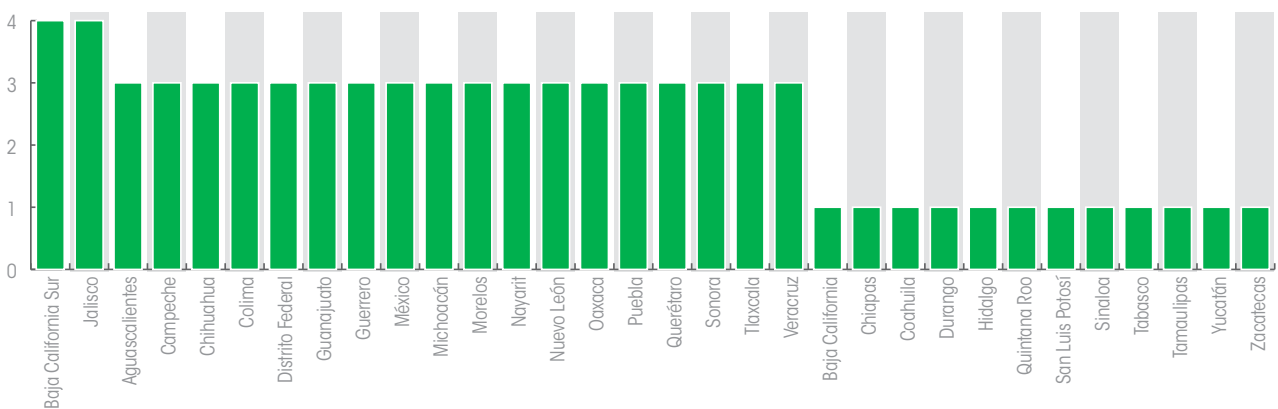
En la práctica, los estados que registraron un mayor nivel en la información de los programas de desarrollo social que difunden fueron: Aguascalientes, el Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Sonora, y las que más avanzaron en los últimos dos años: Baja California Sur, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala. Sucede lo mismo que en el componente normativo, los avances reflejados en este periodo todavía deben ser fortalecidos para alcanzar el mayor nivel posible por parte de estas entidades.

A excepción de Oaxaca, ninguna de las entidades federativas que disminuyó lo hizo en ambos componentes de manera simultánea; es decir, dos entidades disminuyeron en el componente normativo y tres, en el práctico.

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

Este elemento es importante porque uno de los fines de la evaluación es la toma de mejores decisiones presupuestarias; por lo tanto, el conocer con precisión el presupuesto y su proceso de asignación facilita la vinculación de los resultados de la evaluación con dicha tarea. Si bien para todas las entidades federativas existen esquemas relevantes sobre la asignación de presupuesto de cualquier orden de gobierno, es la transparencia la que permite contar con mayor información para llegar al proceso de evaluación. Los resultados del componente práctico se presentan a continuación:

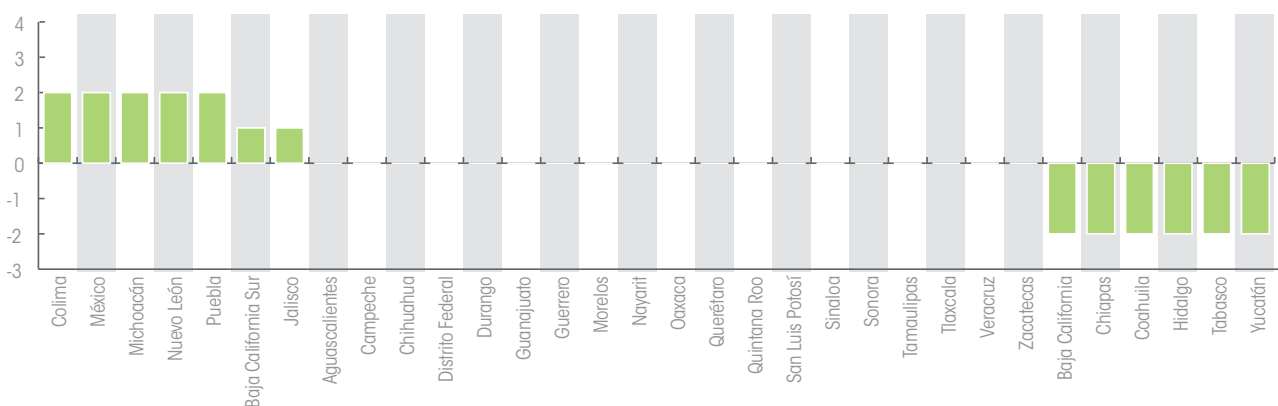
**Gráfica 21. Resultados 2013. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social**



**Componente 2.** La entidad cuenta con información del presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social (desagregado por programa para 2012 y 2013)

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 22. Variación 2011-2013. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social**



**Componente 2.** La entidad cuenta con información del presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social (desagregado por programa para 2012 y 2013)

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Todas las entidades federativas publican, en mayor o menor medida, la información del presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social. Aquellas que tuvieron mayor avance en este rubro fueron: Baja California Sur y Jalisco, y las que experimentaron un cambio positivo entre 2011 y 2013 fueron siete, entre ellas las dos mencionadas.

Específicamente, en Baja California Sur se identificó la difusión y el desglose de la información presupuestaria de los programas y las estrategias de desarrollo social en el segundo informe de gobierno. Por su parte, en Jalisco se dispone de un sistema de monitoreo de programas por parte de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, en el que desglosa la información relacionada con el objetivo del programa y el presupuesto ejercido.

Sin embargo, también se observó una disminución en la publicación de esta información: en 2013 seis entidades publicaron menos información o dejaron de publicarla en comparación con el último ejercicio realizado en 2011.

### Elementos de monitoreo y evaluación

En esta sección se abordan los elementos que forman parte de los sistemas de monitoreo y evaluación, a diferencia de los analizados anteriormente, cuya importancia radica en que son instrumentos que facilitan la implementación y el seguimiento de estos sistemas.

A continuación se presentan los resultados para los ocho elementos que engloban de manera general las características mínimas que, según la normativa federal y las prácticas internacionales, deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación. Para éstos, se analizan dos en el componente normativo, dos en el práctico y los cuatro restantes para ambos componentes, incluso con más de una variable en cada uno para un mismo elemento.

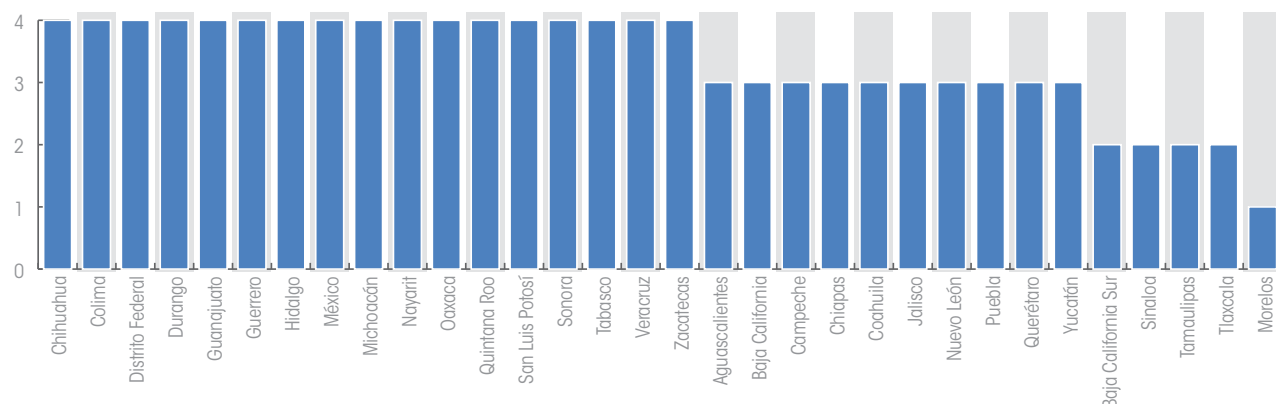
### Normativa en monitoreo y evaluación

Si bien existe normativa federal que regula aspectos de monitoreo y evaluación para las entidades federativas e incluso la Constitución asienta que los resultados de los recursos económicos 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 que establezcan respectivamente, es importante analizar cómo las entidades federativas han regulado las disposiciones ya creadas en la materia.

A partir de lo anterior, se analizan los siguientes dos elementos en el componente normativo, es decir, si existe normativa en monitoreo y evaluación y, posteriormente, si se señalan lineamientos que regulen el proceso de evaluación.



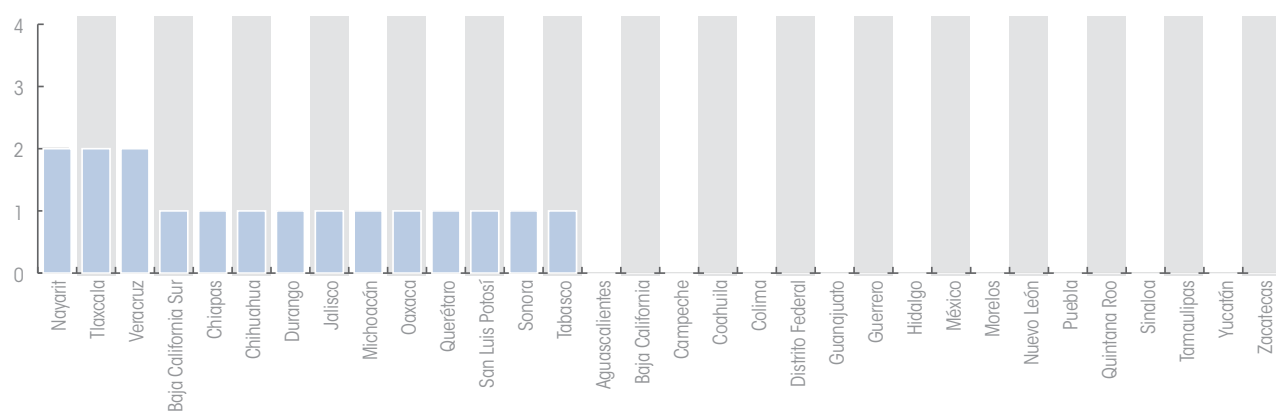
■ **Gráfica 23. Resultados 2013. Normativa en monitoreo y evaluación**



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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 24. Variación 2011-2013. Normativa en monitoreo y evaluación**



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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

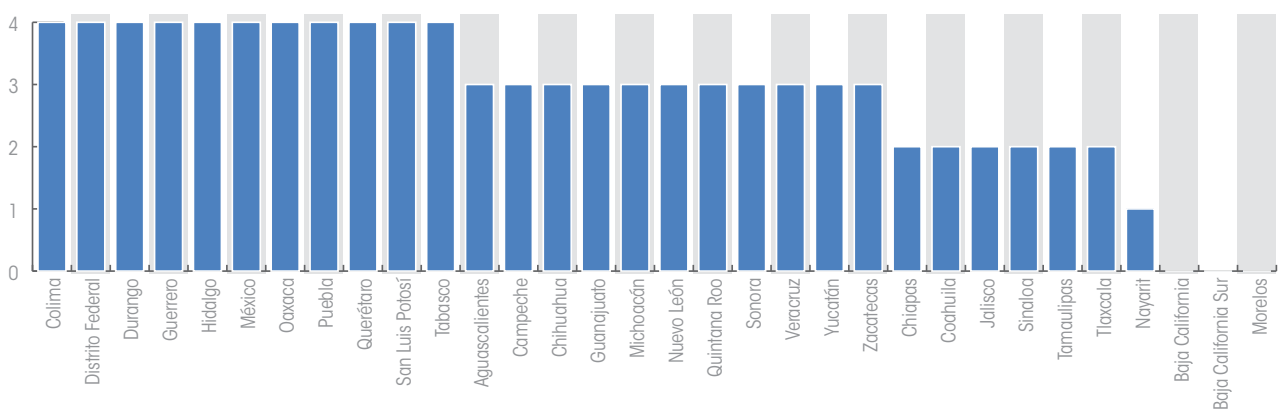
Para todas las entidades se identificó, en alguna medida, que cuentan con normativa estatal que establece la evaluación y el monitoreo de la política y los programas estatales de desarrollo social; además, 17 muestran el mayor avance en 2013, es decir, cumplen con el nivel más alto según las características observadas por el CONEVAL. En este caso se encuentran Nayarit, Veracruz, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco, cuyo avance en los últimos dos años se vio reflejado en el cumplimiento de la mayoría de las características, que los condujo al nivel más alto.

Vale la pena comentar que para ninguna entidad se identificó menos normativa que aquella encontrada en el ejercicio anterior, por lo cual no hubo disminución en este elemento.

## Criterios/lineamientos para la evaluación

Al igual que el elemento anterior, en la normativa federal se establecen aspectos acerca de cómo se debe llevar a cabo la evaluación del desempeño de los recursos federales en las entidades federativas. De igual forma, las prácticas internacionales determinan que debe tenerse una política de evaluación que contenga lineamientos, metodologías y procesos de evaluación, así como actores definidos y responsabilidades. De ahí la relevancia de observar la regulación normativa que las entidades han desarrollado para dar cumplimiento no sólo al mandato federal, sino también para contar con elementos normativos propios en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.

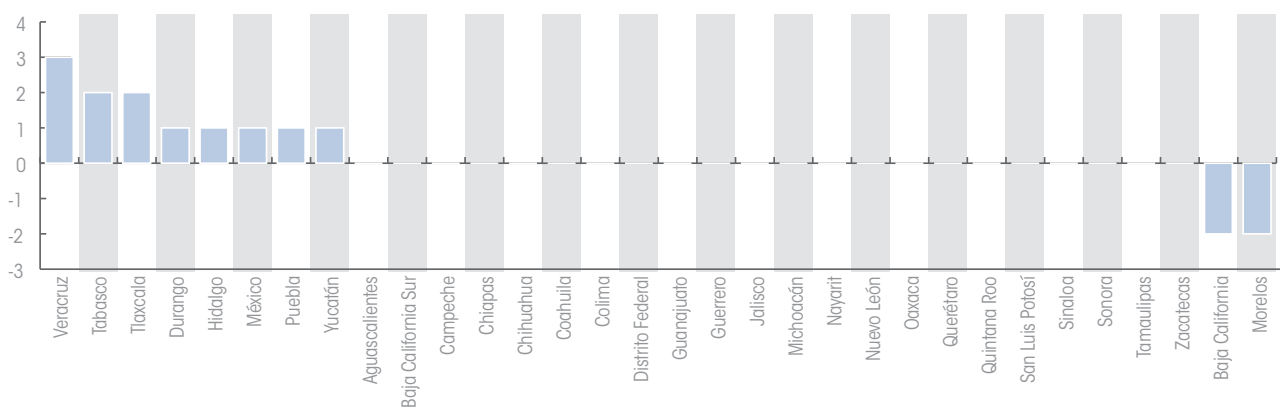
**Gráfica 25. Resultados 2013. Criterios/lineamientos para la evaluación**



**Componente 1.** La normativa específica criterios/lineamientos para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 26. Variación 2011-2013. Criterios/lineamientos para la evaluación**



**Componente 1.** La normativa específica criterios/lineamientos para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

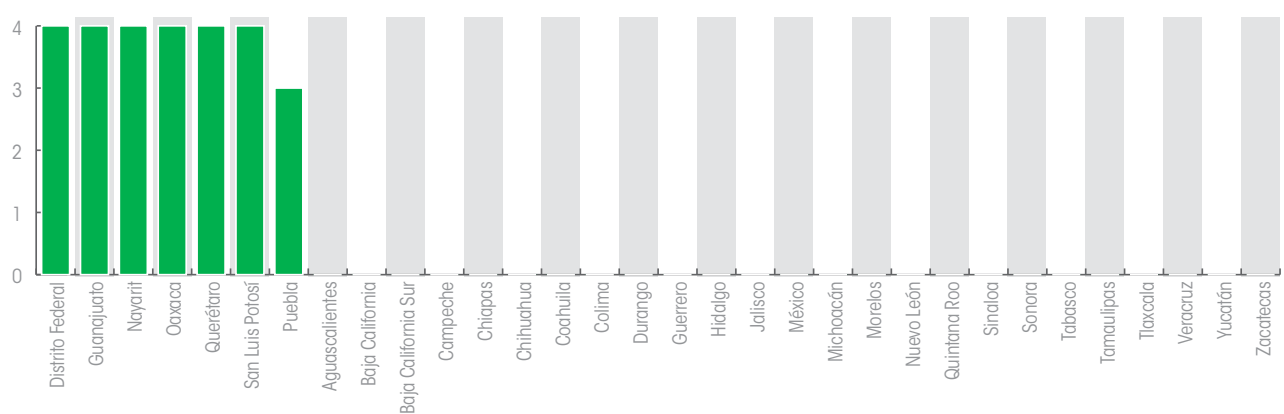
Para todas las entidades federativas se identificó información disponible sobre normativa que especifica los lineamientos para realizar evaluaciones, a excepción de Baja California, Baja California Sur y Morelos. En 2013, once entidades federativas alcanzaron el nivel más alto en el cumplimiento de características sobre este elemento; las que tuvieron un mayor cambio en los últimos dos años son: Veracruz, en primer lugar, Tabasco y Tlaxcala, en segundo, y Durango, Hidalgo, el Estado de México, Puebla y Yucatán, con un avance un poco menor. Cinco de ellas se ubican ahora en el nivel más alto.

Para Tlaxcala, por ejemplo, los criterios o lineamientos para la evaluación están incluidos en la LDS del estado. En 2012, en Querétaro se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos del Poder Ejecutivo, que contienen un mayor número de características que deben seguir las evaluaciones.

### Planeación de evaluaciones

Debido a que ya existe normativa federal que dispone que los entes públicos –incluidas las entidades federativas– deberán publicar su programa anual de evaluación, este elemento se analiza desde el enfoque práctico, es decir, para brindar información sobre el seguimiento a las disposiciones normativas y que, además, son consideradas buenas prácticas federales e internacionales. Ejemplo de ello es que en el ámbito federal se cuenta con los programas anuales de evaluación de la Federación de 2007 a 2011.

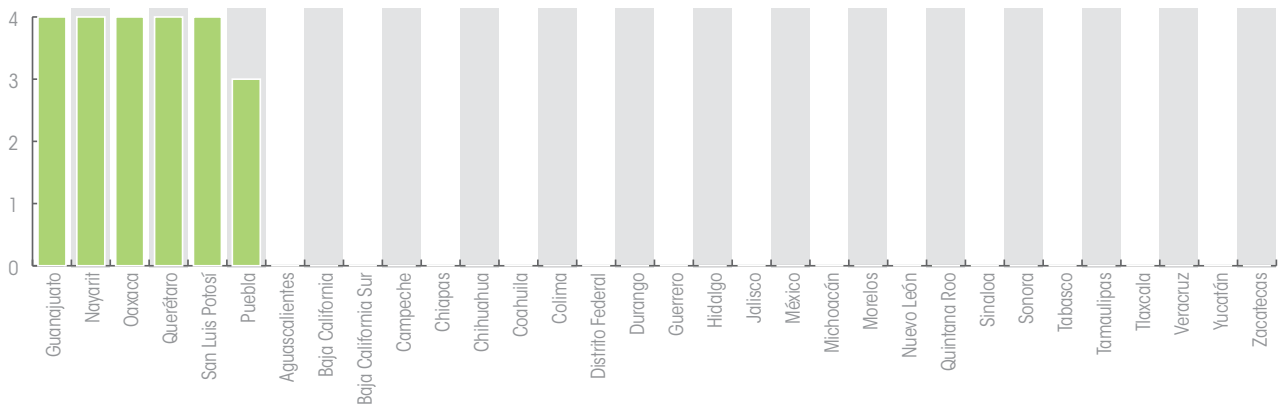
■ **Gráfica 27. Resultados 2013. Planeación de evaluaciones**



■ **Componente 2.** La entidad cuenta con una planeación de las evaluaciones

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 28. Variación 2011- 2013. Planeación de evaluaciones**



■ **Componente 2.** La entidad cuenta con una planeación de las evaluaciones

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

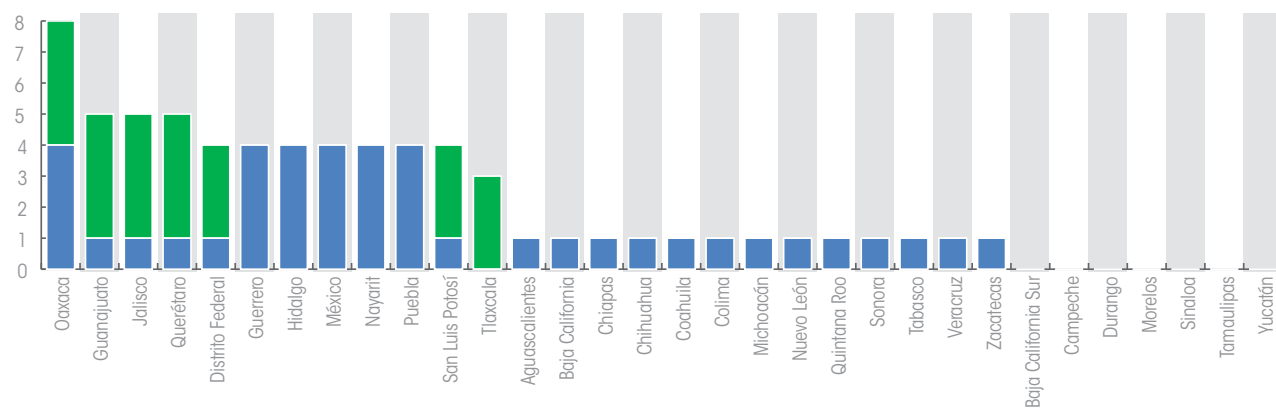
Siete entidades llevan a cabo una planeación de las evaluaciones de la política y los programas estatales de desarrollo social: Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Puebla. De éstas, cinco publicaron su planeación de evaluaciones entre 2011 y 2013 con la mayor cantidad de características observadas para la elaboración del diagnóstico; en 2011, únicamente el Distrito Federal había presentado información respecto al tema.

Como evidencia, el Distrito Federal publicó su programa de evaluación en los Lineamientos para la evaluación interna 2013. En San Luis Potosí, el Programa Anual de Evaluación 2013 determina los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas sociales 2012 y considera tres: consistencia y resultados, de indicadores y estratégicas. Puebla presenta un cronograma anual de evaluaciones a los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social para el periodo 2013-2016, el cual comprende la elaboración de cuatro evaluaciones de proceso (operativo) y cinco de resultados.

**Publicación de evaluaciones realizadas**

Este elemento se encuentra normado en el ámbito federal y permite no sólo tener acceso a las evaluaciones, sino también está relacionado con el principio de rendición de cuentas, en el que un ciudadano puede conocer los resultados de las evaluaciones y así, identificar el proceso de la política social en su entidad. Los resultados para ambos componentes se presentan a continuación:

**Gráfica 29. Resultados 2013. Publicación de evaluaciones**

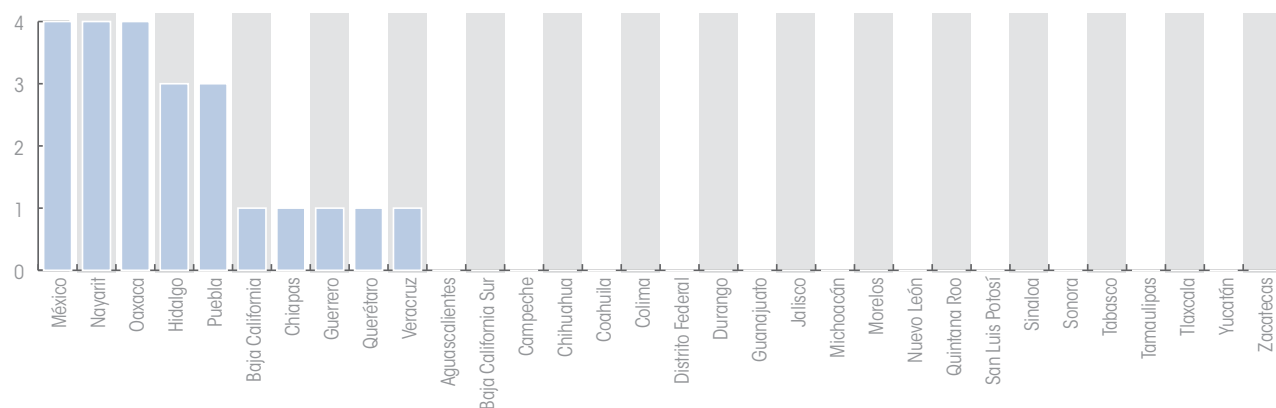


**Componente 1.** La normativa establece la publicación de las evaluaciones

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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

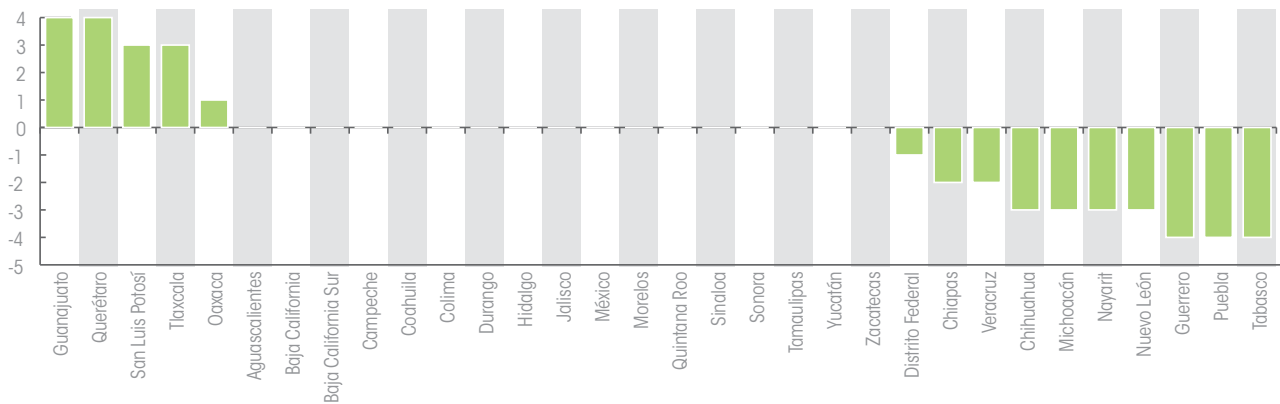
**Gráfica 30. Variación 2011-2013. Publicación de evaluaciones**



**Componente 1.** La normativa establece la publicación de las evaluaciones

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 31. Variación 2011-2013. Publicación de evaluaciones**



■ **Componente 2.** La entidad ha realizado evaluaciones a políticas y programas estatales de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Al considerar ambos componentes, la entidad que presenta el mayor avance en la publicación de evaluaciones es Oaxaca, con el máximo valor posible; le siguen Guanajuato, Jalisco y Querétaro, con un valor menos; en total existen seis entidades que cuentan con información para los dos componentes. Destaca la identificación de dieciocho entidades que tienen normativa que establece la publicación de evaluaciones; sin embargo, no se encontraron ejercicios prácticos.

Las entidades que registran en alguna medida documentos normativos que regulan la publicación de las evaluaciones son veinticuatro, de las cuales las de mayor avance son: Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, el Estado de México, Nayarit y Puebla. Las de mayor crecimiento de 2011 a 2013, además de las ya citadas, son también Baja California, Chiapas, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz. Las otras entidades no presentaron cambios de 2011 a 2013, y ninguna experimentó una disminución en la normativa que regula la publicación de evaluaciones.

En la práctica, las entidades con mayor avance en la realización de evaluaciones de políticas y programas de desarrollo social son siete, y las principales son cuatro: Oaxaca, Guanajuato, Jalisco y Querétaro. Las que más crecieron entre 2011 y 2013 son: Guanajuato y Querétaro, que se sitúan en los primeros lugares; les siguen San Luis Potosí y Tlaxcala.

En Guanajuato, por ejemplo, existen evaluaciones de diseño que son públicas, realizadas por organismos ajenos, con objetivos, metodología, principales hallazgos y recomendaciones. En San Luis Potosí se identificaron diez evaluaciones internas que, si bien no establecen el tipo, es posible identificar que son similares a las eva-

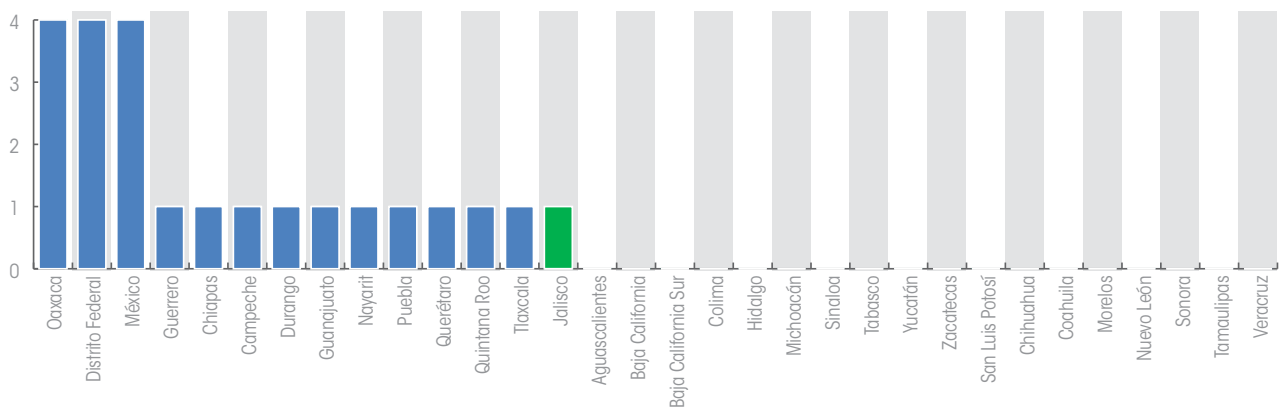
luaciones específicas de desempeño; hacen un análisis del presupuesto, matriz de indicadores de resultados, objetivos, población objetivo, etcétera. En Oaxaca se efectuaron evaluaciones de diseño a siete programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Es de mencionar que Tlaxcala es la única entidad que, sin tener normativa al respecto, sí cuenta con ejercicios de evaluación públicos.

Por el contrario, para diez entidades no se identificó la realización de evaluaciones o información sobre éstas. Las entidades para las que no se encontró información son: Tabasco, Puebla y Guerrero.

### Seguimiento a los resultados de las evaluaciones

A escala internacional, el Sistema de Naciones Unidas declara que se debe garantizar la existencia de mecanismos de seguimiento de las evaluaciones, de tal forma que las recomendaciones sean debidamente utilizadas, implementadas y se vinculen a actividades futuras, por lo que este elemento permitirá analizar el avance en este tema tanto en el componente normativo como en el de implementación.

■ **Gráfica 32. Resultados 2013. Seguimiento a los resultados de las evaluaciones**

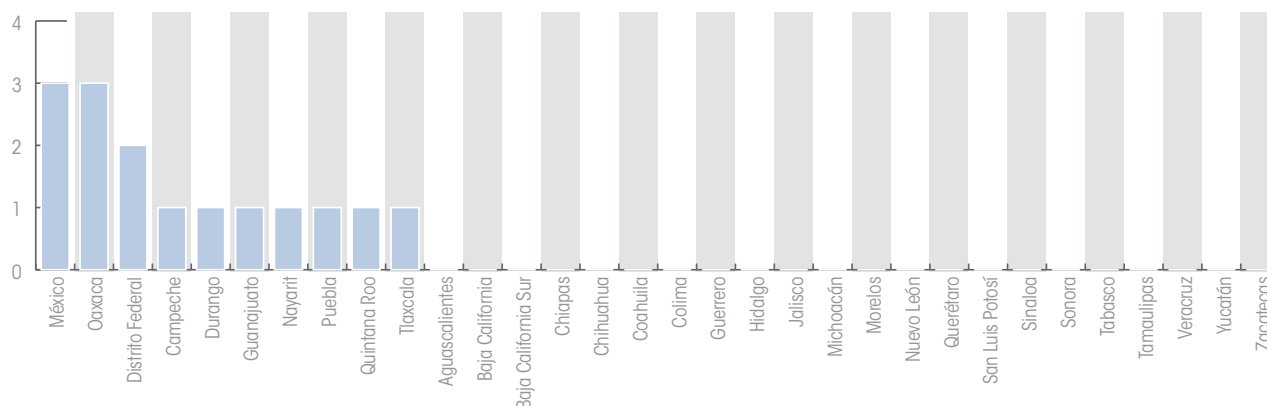


■ **Componente 1.** La normativa establece dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones

■ **Componente 2.** La entidad ha dado seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

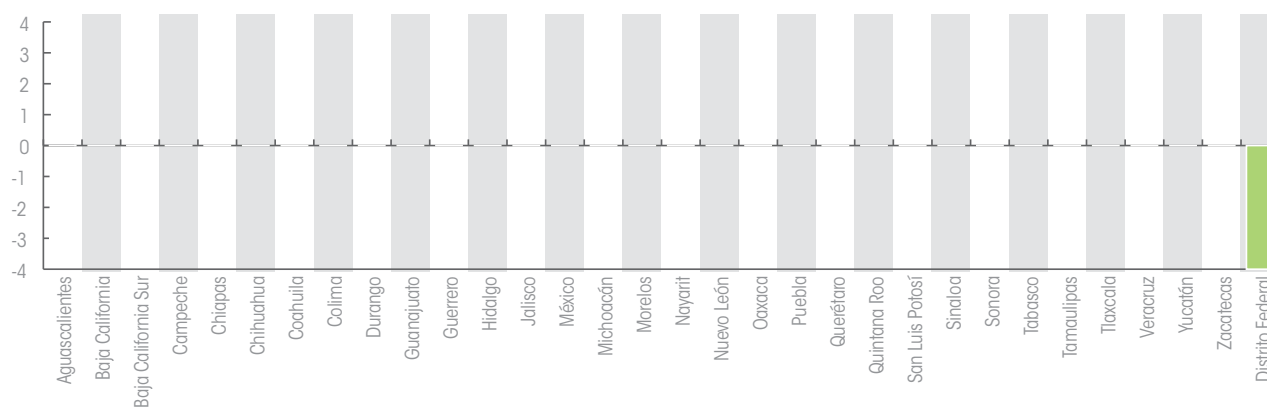
**Gráfica 33. Variación 2011-2013. Seguimiento a los resultados de las evaluaciones**



**Componente 1.** La normativa establece dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 34. Variación 2011-2013. Seguimiento a los resultados de las evaluaciones**



**Componente 2.** La entidad ha dado seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En lo concerniente al seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones, catorce entidades mostraron algún avance en el tema, aunque en ninguna existe avance en los dos componentes de manera simultánea. Es decir, hay trece entidades con documentación normativa para las cuales no se identificó el seguimiento en la práctica y, por el contrario, hay una entidad para la que, sin estar obligada por ley, sí se observaron ejercicios prácticos de seguimiento a las recomendaciones.

Las entidades con un mayor avance en la emisión de normativa que regule el tema son: el Distrito Federal, el Estado de México y Oaxaca. De las doce entidades que cuentan con este componente, entre 2011 y 2013, las que más avanzaron



son: el Estado de México, Oaxaca y el Distrito Federal, que en 2011 ya contaban con algunos documentos normativos previos; en seguida, se encuentran diez entidades en el mismo nivel de avance que iniciaron con la publicación de este tema en los últimos dos años.

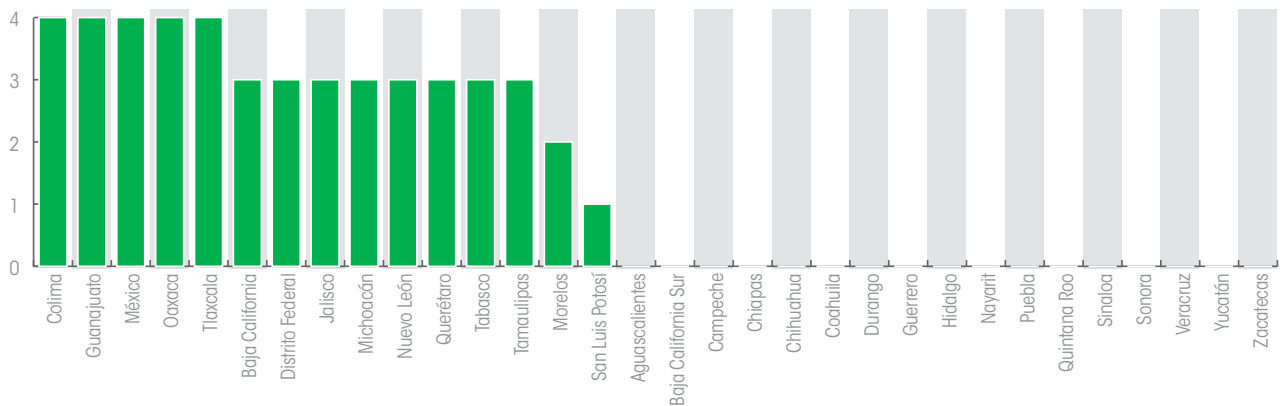
En Oaxaca, por ejemplo, la LDS estatal dispone el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y los elementos que debe tener el plan de trabajo de seguimiento de una evaluación; de igual forma, el Congreso podrá emitir sugerencias y recomendaciones. Sin embargo, no se identificó ningún ejercicio práctico.

En la práctica, sólo Jalisco da seguimiento a los resultados de las evaluaciones, el cual se mantuvo sin cambios en los últimos dos años. El Distrito Federal es la única entidad para la que no se identificó información sobre el tema, aun cuando en 2011 sí brindaba seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

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

Si bien este elemento no se establece como tal para las entidades federativas, su realización genera información clave para diversos aspectos, como la identificación de la población objetivo, la definición de la problemática, sus causas y efectos en la población, entre otros, lo que permite tomar decisiones que propicien un gasto público más eficiente.

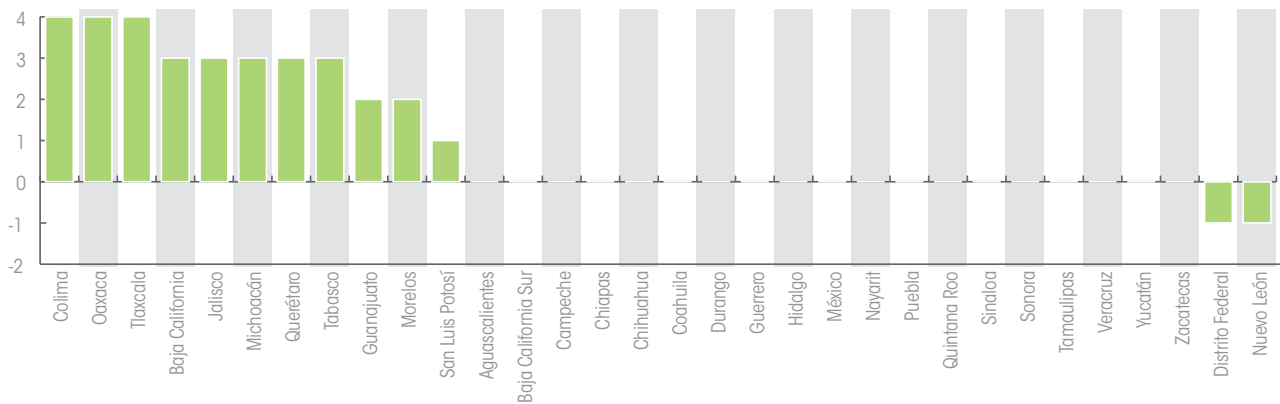
■ **Gráfica 35. Resultados 2013. Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social**



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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 36. Resultados 2013. Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social**



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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En la práctica, quince entidades poseen estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social. De éstas, las que han logrado un mayor avance son: Colima, Guanajuato, el Estado de México, Oaxaca y Tlaxcala. Por ejemplo, en Colima se publicaron los estudios en el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo sobre situación nutricional de la población, jóvenes, vivienda, actividad turística, entre otros; en Oaxaca se publicaron diagnósticos en materia de desarrollo social para los ocho planes regionales de desarrollo social y humano.

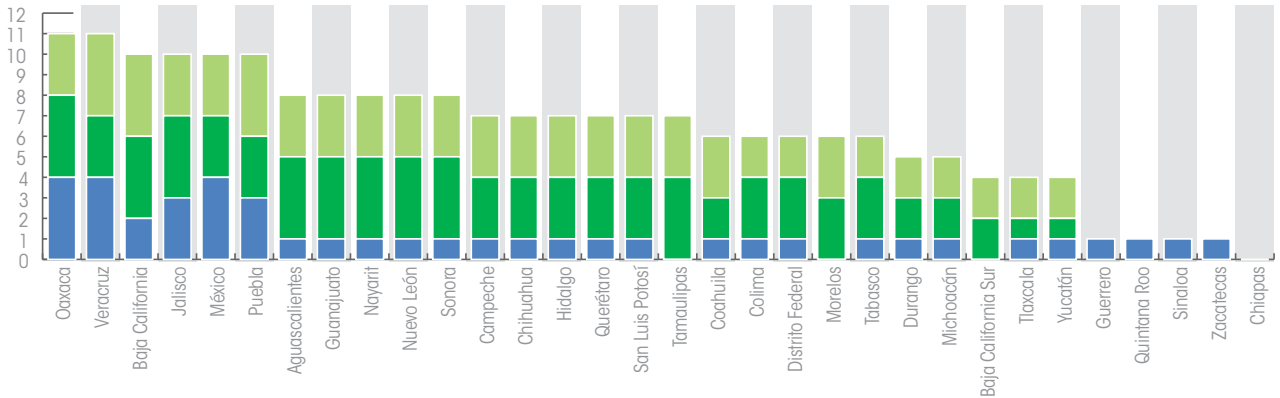
Entre 2011 y 2013, once entidades mostraron un incremento, y las que lograron el mayor cambio fueron Colima, Oaxaca y Tlaxcala. Si bien el Estado de México tuvo una mayor puntuación, la variación no fue tan alta debido a que ya contaba con estudios realizados en 2011. Las entidades para las que se identificó menor generación o publicación de estudios en materia de desarrollo social fueron el Distrito Federal y Nuevo León.

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

Los indicadores de resultados son una herramienta cuantitativa o cualitativa que permiten mostrar, a manera de indicios y señales, el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivado de la implementación de una intervención pública. A nivel federal, la evaluación del desempeño se realiza mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, a partir de indicadores estratégicos y de gestión, con los cuales deben contar los programas sociales para determinar su consecución. En el ámbito internacional, los indicadores son elementos importantes para la administración y evaluación de los resultados de un proyecto o programa y contribuyen a definir metas específicas que ayudan a observar en qué medida se alcanzan los objetivos.

En este elemento se analizan tres variables relacionadas con indicadores enfocados a resultados; la intención es transitar hacia un enfoque de presupuesto basado en resultados, por lo que recurrir a este tipo de indicadores permitirá tomar mejores decisiones presupuestarias y de política social.

**Gráfica 37. Resultados 2013. Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social**



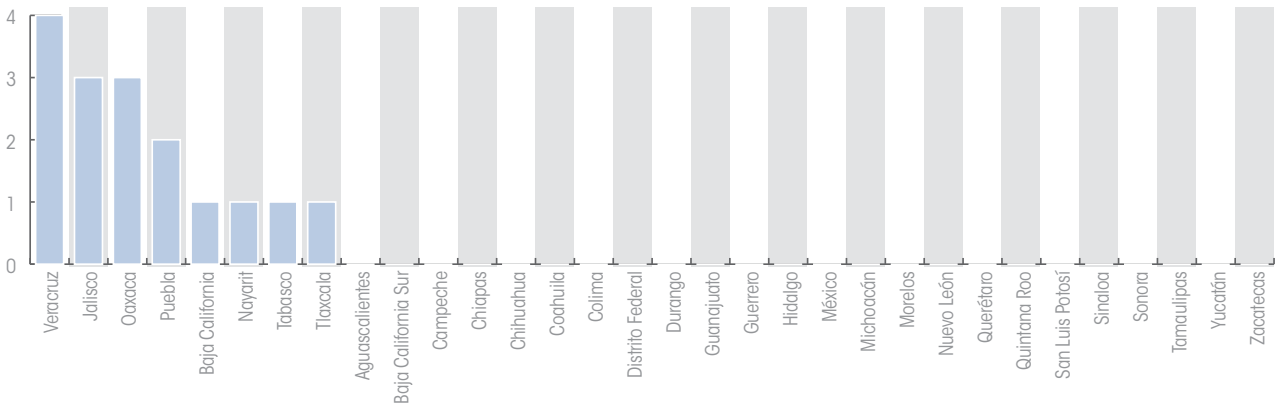
**Componente 1.** La normativa dispone contar con indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social

**Componente 2.** El estado cuenta con indicadores de resultados

**Componente 3.** El estado cuenta con información de los indicadores de resultados

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

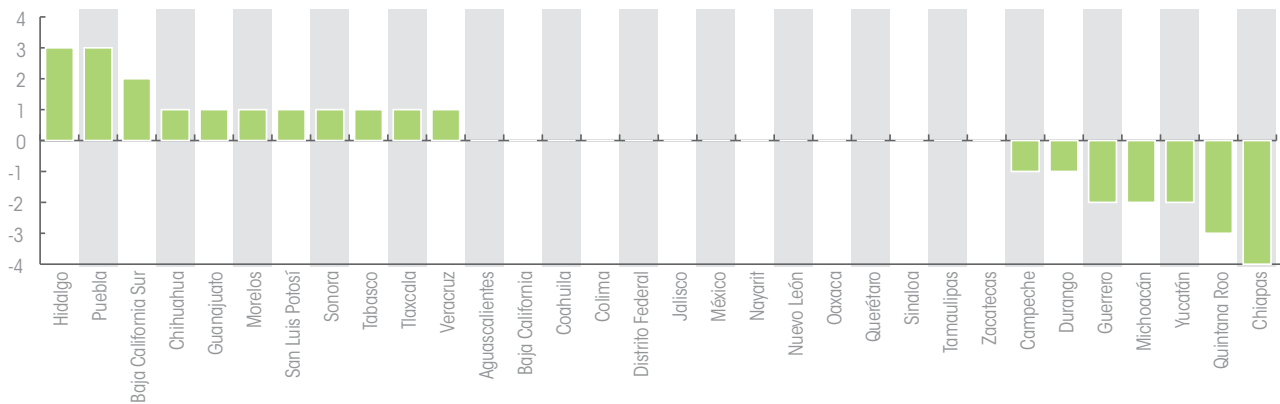
**Gráfica 38. Variación 2011-2013. Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa dispone contar con indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

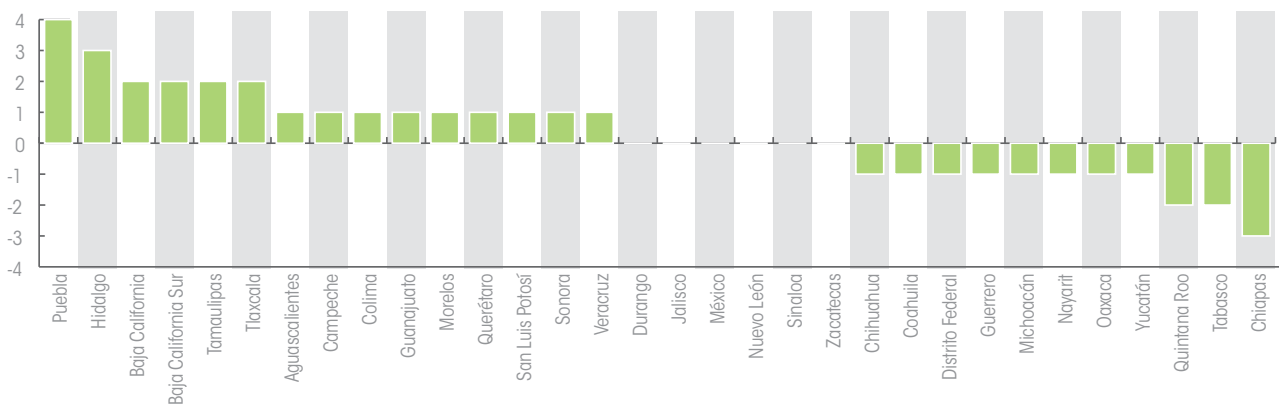
**Gráfica 39. Variación 2011-2013. Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 2.** El estado cuenta con indicadores de resultados

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 40. Variación 2011-2013. Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 2.** El estado cuenta con información de los indicadores de resultados

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En este tema, a nivel global, las entidades con mayor avance en 2013 fueron Oaxaca y Veracruz. Sin embargo, al analizar cada uno de los componentes en materia normativa, entre las entidades con mayor avance, además de éstas, también se encontró el Estado de México. Es de resaltar que en Tamaulipas, Morelos y Baja California Sur no se identifica esta normativa, aunque sí indicadores de resultados en la práctica. Entre 2011 y 2013 se mostraron cambios positivos únicamente en ocho entidades; entre ellas la de mayor crecimiento fue Veracruz.

En el componente práctico, relacionado con los indicadores de resultados con que cuentan las entidades federativas, Oaxaca, Baja California, Jalisco, Aguascalientes,

Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas registraron el mayor avance en 2013. De éstas, la de mayor información pública de sus indicadores fue Baja California, además de Veracruz y Puebla. Se debe destacar que Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas y Chiapas tienen normativa referente a este tema, pero en la práctica no se identificó algún avance.

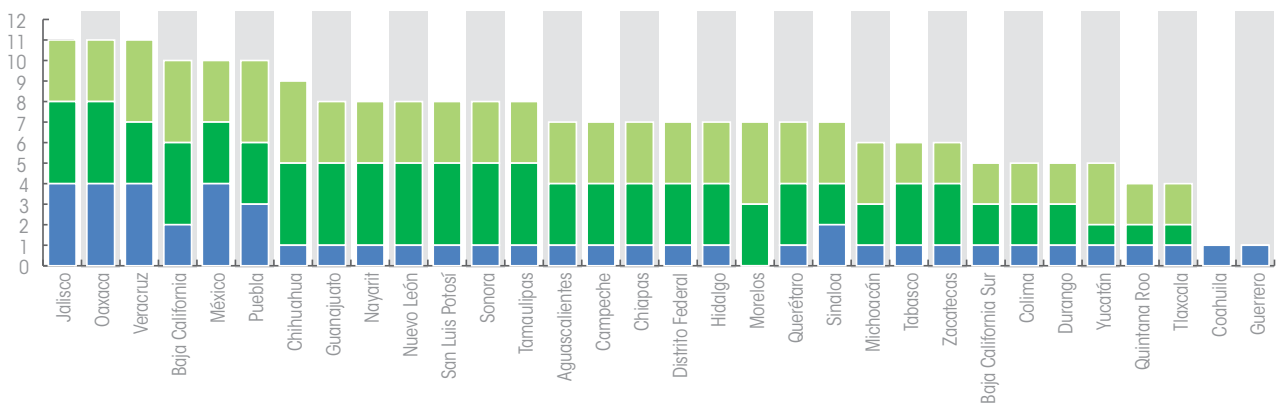
Independientemente de que 27 entidades cuentan con indicadores de resultados, sólo once mostraron un avance entre 2011 y 2013, y en siete se encontró menos información en el mismo periodo. Las que más avanzaron fueron Hidalgo y Puebla, y la que más disminuyó fue Chiapas.

En cuanto a la información de los indicadores de resultados, entre 2011 y 2013 se observó un mayor cambio en las entidades: quince tuvieron un incremento, entre ellas Puebla e Hidalgo, y once, una disminución: Tabasco y Chiapas mostraron la mayor.

### Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social

Al igual que el elemento anterior, en este análisis se consideran tres variables, una en el componente normativo y dos en el práctico, estas últimas relativas a la disponibilidad de indicadores y la información que éstos arrojan. A continuación se presentan los resultados:

■ **Gráfica 41. Resultados 2013. Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social**



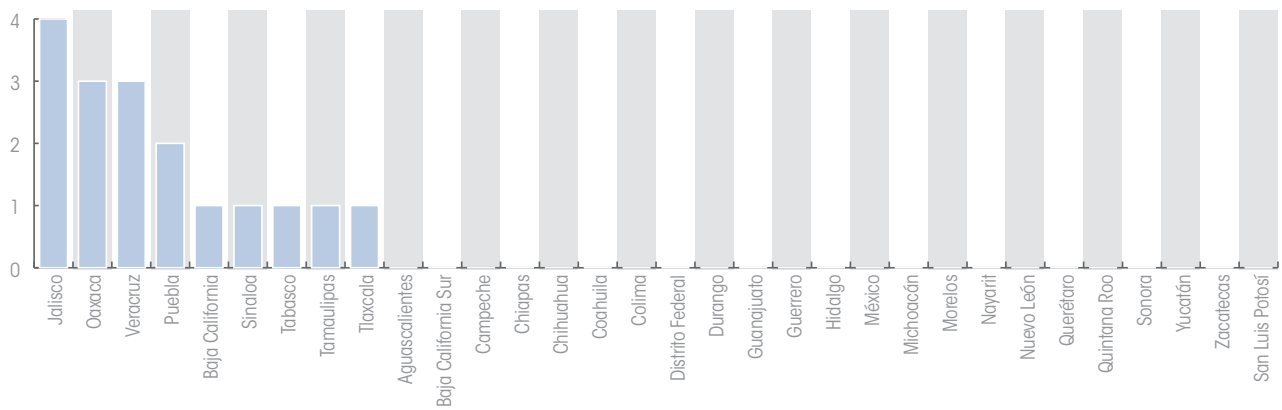
■ **Componente 1.** La normativa dispone contar con indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social

■ **Componente 2.** El estado cuenta con indicadores de gestión

■ **Componente 3.** El estado cuenta con información de los indicadores de gestión

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

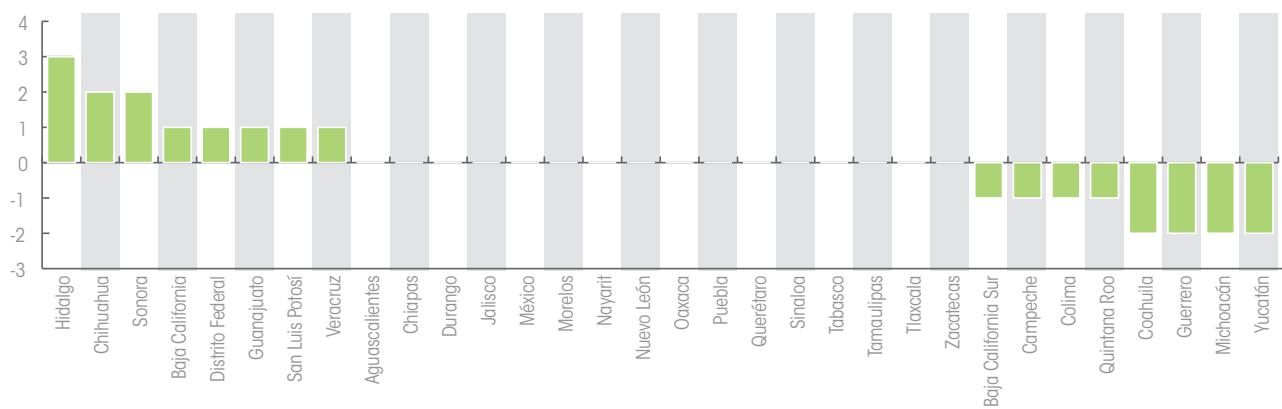
**Gráfica 42. Variación 2011-2013. Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa dispone contar con indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

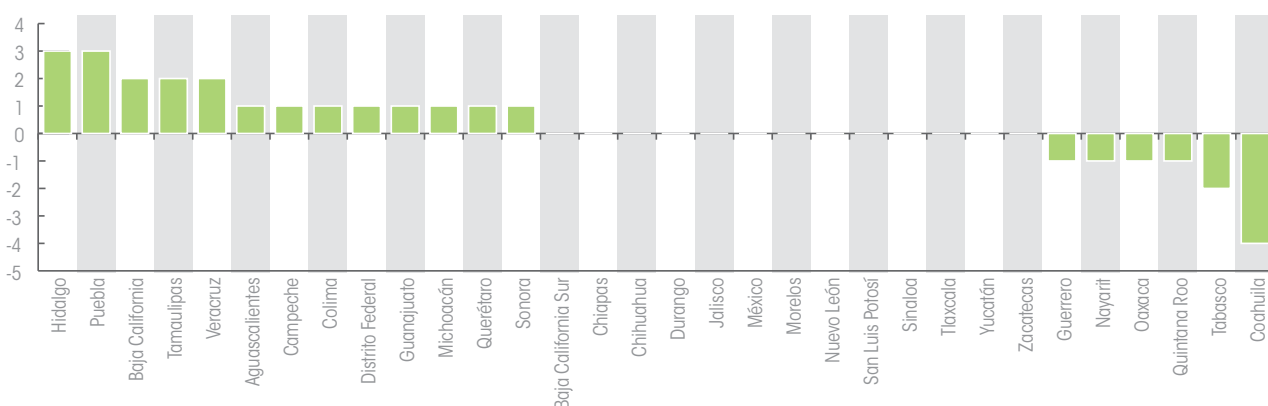
**Gráfica 43. Variación 2011-2013. Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 2.** El estado cuenta con indicadores de gestión

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 44. Variación 2011-2013. Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social**



■ **Componente 2.** El estado cuenta con información de los indicadores de gestión

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En 2013, las entidades con mayor nivel alcanzado fueron Jalisco, Oaxaca y Veracruz; sin embargo, al analizar cada uno de los componentes en materia normativa, entre las entidades con mayor nivel, además de las tres anteriores, también se encontró el Estado de México.

Respecto a los indicadores de gestión con los que en la práctica cuentan las entidades federativas, las más avanzadas en 2013 fueron Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas. De éstas, Baja California y Chihuahua, además de Morelos, Puebla y Veracruz, disponen de mayor información pública de sus indicadores. Es importante destacar que, si bien Coahuila y Guerrero tienen esta normativa, en la práctica no se identificó algún avance.

Entre 2011 y 2013 en el componente normativo únicamente se mostraron cambios en nueve entidades, y la de mayor crecimiento fue Jalisco. En ninguna entidad se observó una disminución.

Aun cuando treinta entidades registraron indicadores de gestión entre 2011 y 2013, únicamente ocho mostraron un avance y otras ocho, una disminución. La que más avanzó fue Hidalgo, seguida de Chihuahua y Sonora; las de menor información fueron Coahuila, Guerrero, Michoacán y Yucatán.

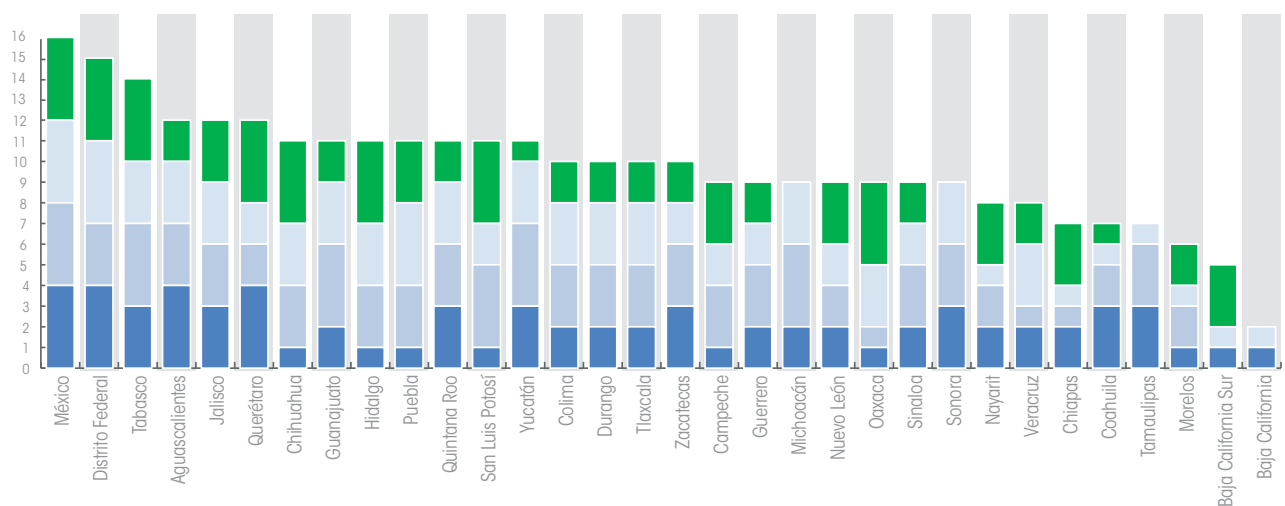
En estos dos años trece entidades tuvieron un avance en la información de los indicadores de gestión; entre ellas, destacan Hidalgo y Puebla con el mayor avance. En cambio, seis mostraron una disminución y la más grande se dio en Tabasco.

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

En el ámbito federal se establece que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y el Distrito Federal, entre otros, serán evaluados por instancias técnicas independientes de las instituciones que hagan uso de dichos recursos, y deberán observar los requisitos de información correspondientes. Por su parte, en el orden internacional se señala que la estructura institucional –existencia de lineamientos de evaluación, imparcialidad e independencia de la evaluación, vinculación entre planeación y resultados de las evaluaciones– es un elemento fundamental para el desempeño efectivo del proceso.

Para este elemento se utilizan cuatro variables: tres en el componente normativo relacionadas con el establecimiento del área responsable de la evaluación, los elementos y atribuciones que debe tener, y una en el componente práctico que tiene que ver con esta área en operación o funcionamiento. Los resultados se presentan a continuación:

**Gráfica 45. Resultados 2013. Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación para la política y los programas de desarrollo social

**Componente 1.** La normativa define elementos para el área responsable de realizar/coordinar la evaluación

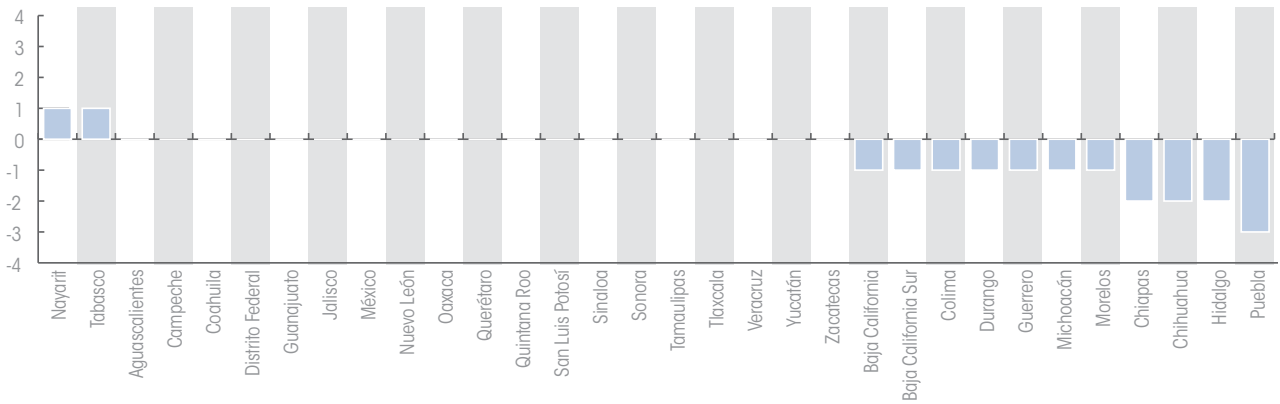
**Componente 1.** La normativa especifica atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación

**Componente 2.** La entidad cuenta con un área de operación que es responsable de realizar/coordinar la evaluación

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



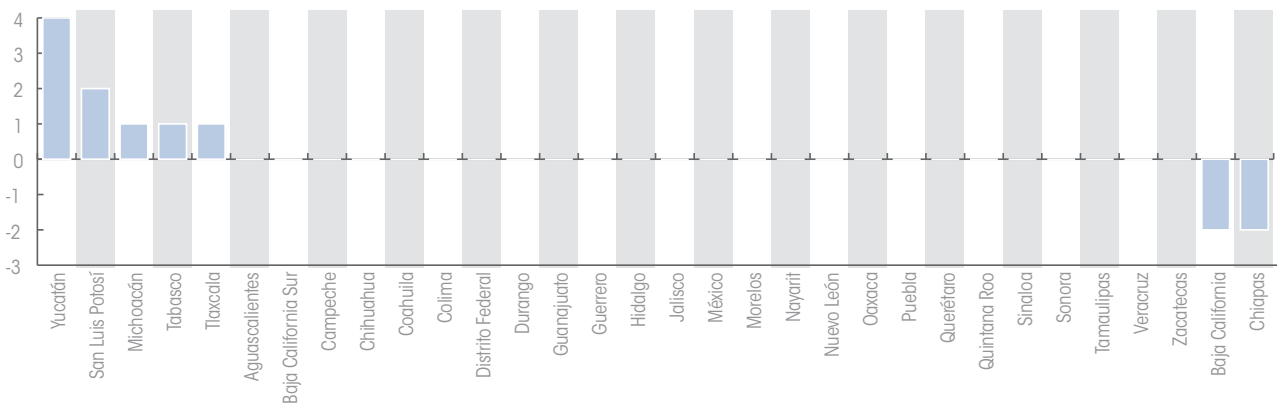
**Gráfica 46. Variación 2011-2013. Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social**



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

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

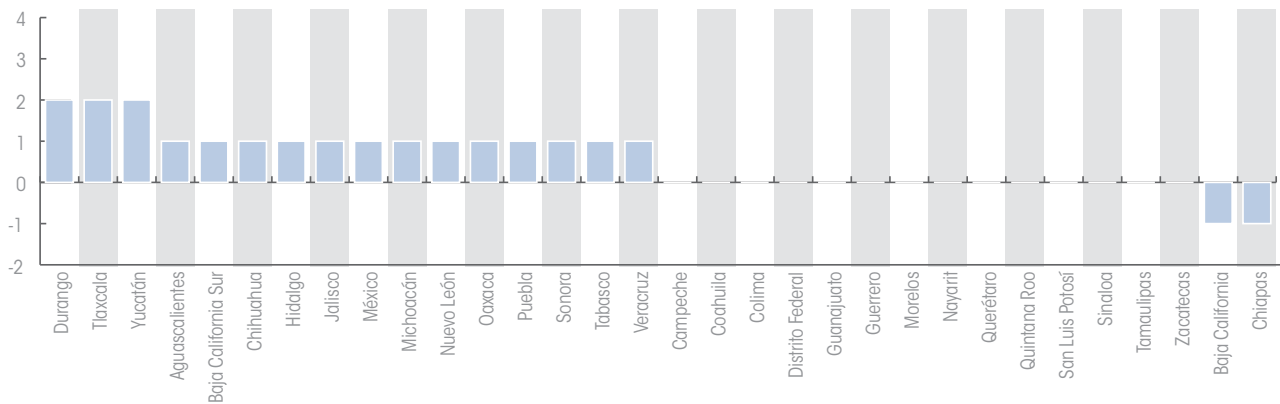
**Gráfica 47. Variación 2011-2013. Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social**



**Componente 1.** La normativa define elementos para el área responsable de realizar/coordinar la evaluación

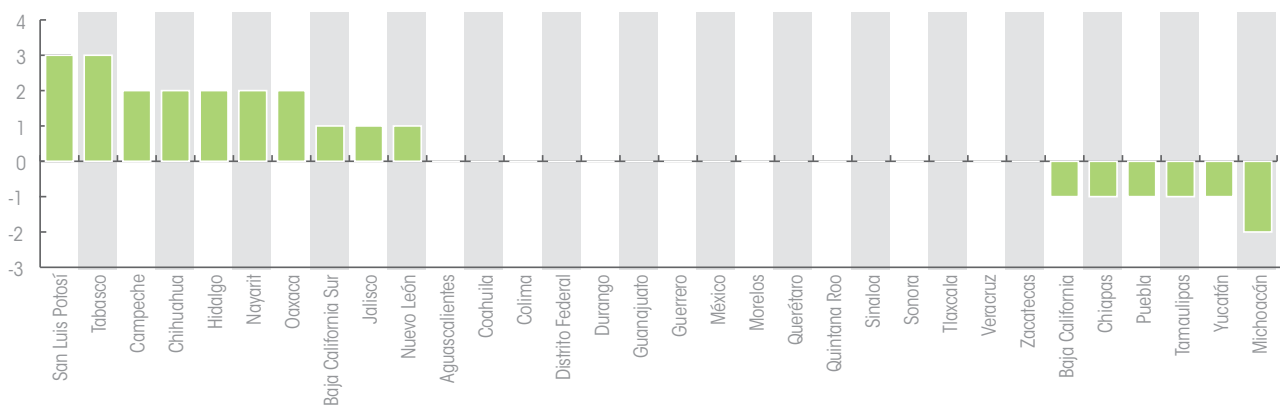
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 48.** Variación 2011-2013. Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social



**Componente 1.** La normativa específica atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación  
 Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

**Gráfica 49.** Variación 2011-2013. Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social



**Componente 2.** La entidad cuenta con un área de operación que es responsable de realizar/coordinar la evaluación  
 Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

En cuanto al área responsable de realizar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la entidad que mostró un mayor avance en general fue el Estado de México, con la calificación máxima posible al contar con un área independiente, definida en el aspecto normativo y en operación, que se encarga de la evaluación en el estado; le siguen el Distrito Federal y Tabasco. Sin embargo, al analizar el tema en cada una de sus variables, existen ciertas diferencias.

El análisis parte de tres aspectos normativos: se establece el área responsable, se definen los elementos de dicha área y se especifican las atribuciones que debe tener. En relación con el primero, es de resaltar que todas las entidades cuentan con normativa que permite establecer el área responsable y aquellas que han logrado un mayor avance son el Estado de México, Distrito Federal, Aguascalientes, Querétaro y Tabasco. En el segundo aspecto se tiene que treinta entidades definen los elementos del área responsable en alguna medida y aquellas con mayor nivel de cumplimiento son Guanajuato, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán. Finalmente, en el tercero se advierte que, si bien todas las entidades poseen este elemento normativo, sólo el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla destacan por su mayor cumplimiento en la definición de facultades o atribuciones que debe tener el área de evaluación.

Aun cuando todas las entidades incluyen el área de evaluación en su normativa, esta situación no tuvo un gran avance entre 2011 y 2013, ya que únicamente Nayarit y Tabasco registraron un cambio positivo. En contraste, hubo once entidades que mostraron una disminución; en Puebla se dio el mayor decremento.

Respecto a los elementos del área responsable de la evaluación, sólo Yucatán, San Luis Potosí, Michoacán, Tabasco y Tlaxcala mostraron un avance positivo en los últimos dos años en la normativa. Sin embargo, la disminución se dio únicamente en Chiapas y Baja California.

En las atribuciones que debe tener el área de evaluación, existe un avance normativo positivo en la mitad de las entidades, sobre todo en Durango, Tlaxcala y Yucatán, que presentaron el mayor avance en este periodo. Además, la disminución únicamente se dio en Chiapas y Baja California, en esta última se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del estado, el cual contenía algunas atribuciones en materia de evaluación; por ello, en la actualidad, el área de planeación y evaluación sólo tiene la atribución de generar indicadores de desempeño.

En el componente práctico, existen más y mejores áreas de evaluación en las entidades federativas, aunque también se identificó menos información, por lo que hubo disminución en los criterios que se consideran para este elemento. Las entidades que más avanzaron entre 2011 y 2013 fueron San Luis Potosí y Tabasco, y la que más disminuyó fue Michoacán.

---

# CAPÍTULO

## Conclusiones y áreas de oportunidad

---

# 4



Los resultados muestran que las entidades federativas han tenido un avance positivo y han mejorado tanto en el aspecto normativo como en la implementación de los instrumentos de monitoreo y evaluación. A continuación se mencionan algunos de los aspectos positivos identificados, así como áreas de oportunidad en las que se sugiere trabajar:

- En todas las entidades federativas se identificó la existencia de una LDS o equivalente; la mayoría posee componentes mínimos que permiten institucionalizar diversos elementos del monitoreo y la evaluación en los programas de desarrollo social. Si bien una gran parte de las entidades ya contaban con esta normativa, siete mostraron un avance en los últimos dos años.
- Todas las entidades cuentan con una normativa que regula la creación de padrones de beneficiarios y veintinueve, con padrones de beneficiarios en la práctica; de éstos, cuatro estados poseen con un padrón único de beneficiarios: Coahuila, Guanajuato, Oaxaca y Quintana Roo. Por otro lado, de 2011 a 2013, doce entidades registraron un avance positivo en la emisión de normativa sobre este tema, y nueve, un avance en la práctica, pues antes carecían de padrones o éstos contenían menos información sobre los beneficiarios.
- Todas las entidades cuentan con una normativa que regula la difusión de información de los programas de desarrollo social y todas difunden información de sus programas de desarrollo social. La entidad con el mayor avance en ambos componentes es el Distrito Federal.
- La mayoría de las entidades federativas cuentan con una normativa que establece criterios para la creación de programas nuevos. Mientras que en 2011 sólo ocho entidades regularon este tema, en 2013, dieciocho lo hicieron.
- La mayoría dispone de una normativa para la elaboración de reglas de operación. De 2011 a 2013, quince entidades reflejaron una mejora en este tema, por lo cual es uno de los aspectos en los que más se mejoró en estos dos años. Aunado a ello, veintiocho entidades han realizado ejercicios prácticos.
- Todas las entidades presentan información sobre el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social, pero sólo veinte ofrecen información posterior a 2011 desagregada para todos o algunos programas de desarrollo social.
- Todas las entidades tienen una normativa que establece el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. Este elemento es uno en los que se advierte un mayor incremento de 2011 a 2013, pues trece entidades mostraron un avance en estos dos años. De igual modo, veintinueve entidades cuentan en su normativa con información sobre los criterios/lineamientos que se deben seguir para la realización de evaluaciones.

- Sólo seis entidades llevan a cabo una planeación de las evaluaciones: el Distrito Federal –desde 2011–, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro y San Luis Potosí.
- Veinticinco entidades establecen en su normativa la publicación de las evaluaciones realizadas. Sin embargo, sólo siete han efectuado evaluaciones a sus programas de desarrollo social de 2011 a la fecha: Chihuahua, el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí.
- En el aspecto normativo, entre 2011 y 2013, los temas en los que la mayoría de las entidades mostraron un avance están relacionados con la normativa que establece la elaboración de reglas de operación, así como la evaluación y el monitoreo de la política y los programas de desarrollo social.
- Trece entidades han incluido en su normativa el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, lo que significa que seis entidades lo establecieron entre 2011 y 2013. Sin embargo, en la práctica sólo dos han implementado el seguimiento a los resultados de las evaluaciones de 2011 a la fecha: Chihuahua y Jalisco; este último desde 2011.
- Quince entidades han emprendido estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social de 2011 a 2013, mientras que en 2011 sólo cinco lo hicieron.
- Veintiocho entidades determinan en su normativa la elaboración de indicadores de resultados y treinta, de indicadores de gestión. En la práctica, veintiséis entidades cuentan con indicadores de resultados, y treinta y uno, indicadores de gestión.
- Todas las entidades establecen en su normativa el funcionamiento de un área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como sus atribuciones –de 2011 a la fecha, dieciséis entidades presentaron un avance en este tema, y treinta establecieron en su normativa los elementos que esta área debe tener–. En la práctica, veintiocho entidades han creado esta área de evaluación.

En términos generales, los mayores avances normativos se observan en la regulación de la información que deben incluir las reglas de operación, el establecimiento del monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como las atribuciones del órgano de evaluación. En el componente práctico, los mayores avances se dieron en la información que contienen los indicadores de gestión y de resultados.

Por el contrario, en general se visualizan pocos cambios en la emisión de normativa que defina criterios para la creación de nuevos programas, y que establezca el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. En el aspecto de implementación, existen pocos estados que cuentan con una planeación de evaluaciones, las implementen y le den seguimiento a los resultados de éstas. De igual modo, se

observan pocos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social llevados a cabo por los estados.

De manera comparativa entre entidades federativas, aquellas con mayor valor en el Índice de Monitoreo y Evaluación 2013 fueron Oaxaca, el Estado de México y el Distrito Federal, lo que significa que, en general, poseen más y mejores elementos normativos y prácticos para la institucionalización del monitoreo y la evaluación. Sin embargo, las entidades federativas que entre 2011 y 2013 tuvieron un mayor crecimiento en la implementación de estos elementos fueron Veracruz, Oaxaca y San Luis Potosí en el componente normativo; San Luis Potosí, Querétaro e Hidalgo en el componente práctico; y San Luis Potosí, Oaxaca y Puebla en el resultado agregado.

Finalmente, aunque el promedio nacional se incrementó, no fue así para todas las entidades. Los estados que emitieron normativa con temporalidad anual en muchos casos mostraron una caída en el componente normativo, por lo que la importancia de normar los instrumentos de monitoreo y evaluación radica en que fomenta su perdurabilidad en el tiempo; hacerlo con vigencia anual elimina esta propiedad. La importancia de la implementación de dichos instrumentos radica en la información que aportan a los operadores políticos para la toma de decisiones; por ello, es necesario que se pongan en marcha de manera constante. En este sentido, muchos estados presentaron decrementos en el componente práctico pues dejaron de implementar evaluaciones, de dar seguimiento a sus resultados o de actualizar sus padrones de beneficiarios, entre otros.

Este ejercicio revela implícitamente el nivel de transparencia de las entidades federativas y la facilidad de acceso a la información. En este sentido, los hallazgos reflejan el resultado de la información que se pudo identificar, es decir, que es pública y accesible, pero esto no significa que el estado carezca de los elementos de monitoreo y evaluación analizados.

En conclusión, el avance a dos años de la realización del Diagnóstico 2011 da la pauta no sólo para que las entidades trabajen en las áreas de oportunidad que se identifican, sino para que en el CONEVAL se retomem y analicen los elementos que se han agregado tanto a nivel federal como en la práctica internacional. Esto, a fin de mantener un referente actualizado del contexto global en el que se desarrollan e implementan los sistemas de monitoreo y evaluación, lo que permitirá continuar fortaleciendo la toma de decisiones con información oportuna y confiable, y, en consecuencia, el CONEVAL contribuirá a la mejora de la política social en las entidades federativas.

---

# CAPÍTULO

Fichas por entidad  
federativa

# 5

---





La institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación se logra a través de un proceso continuo de mejora, que, en el nivel federal, se dio a partir del año 2000, cuando se iniciaron los cambios institucionales y normativos con la intención de regular el sistema de monitoreo y evaluación. El ejercicio realizado con base en el Diagnóstico 2011 y su actualización 2013 permite analizar el proceso seguido por las entidades federativas, su avance de 2011 a la fecha y las áreas de oportunidad en las que se sugiere trabajar para obtener la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación.

En este sentido, mientras que los esfuerzos por normar los instrumentos de monitoreo y evaluación permanecen a largo plazo –a excepción de la normativa emitida con temporalidad anual–, la práctica requiere un ejercicio constante que puede perderse de un año a otro con relativa facilidad –en especial cuando estos instrumentos no se han regulado.

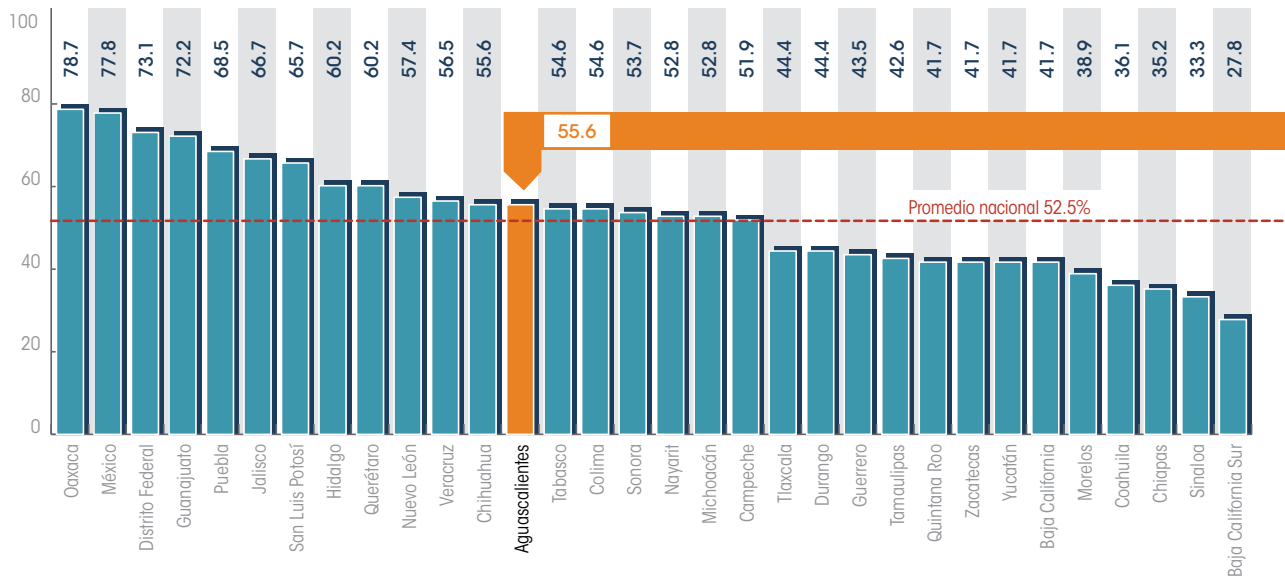
Los resultados obtenidos para cada entidad federativa se presentan a través de fichas que sistematizan la información identificada para cada entidad y que permiten vislumbrar de manera más detallada los instrumentos que las entidades ya han generado, así como aquellos que aún requieren desarrollar. Las fichas incluyen la siguiente información:

- El avance en la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación en cada entidad en relación con las demás entidades federativas.
- Los avances observados en el componente normativo y práctico para cada entidad.
- Los cambios registrados de 2011 a 2013 para cada entidad.
- Las conclusiones y áreas de oportunidad para cada entidad federativa con base en la información identificada.

Con el propósito de conocer el avance de las entidades federativas en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación, el CONEVAL realizó el Diagnóstico 2013, en el cual se analizan algunos de los instrumentos que facilitan la implementación del sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas –padrones de beneficiarios, reglas de operación, transparencia en el presupuesto, entre otros–, así como aquellos que forman parte del sistema –por ejemplo, indicadores y evaluaciones, entre otros.

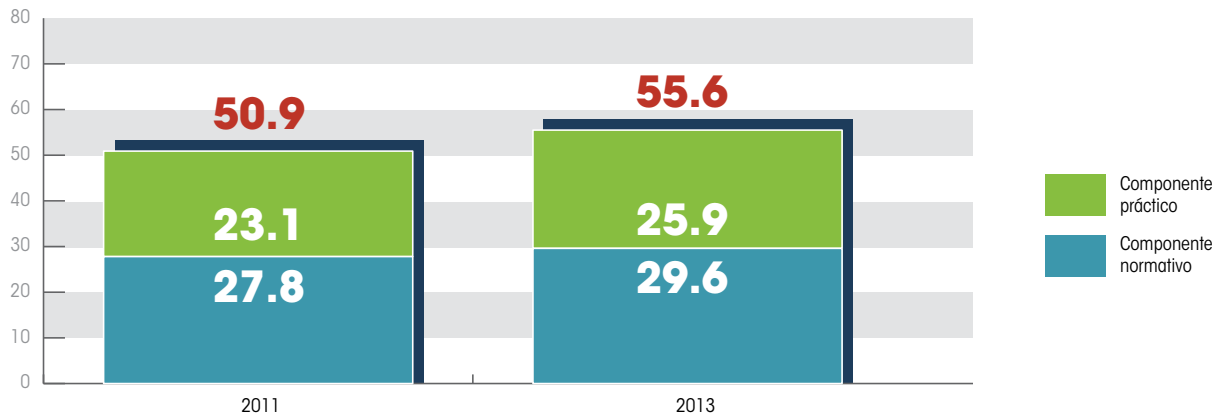


■ **Gráfica 50.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 51.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Aguascalientes 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 51 presenta la variación que registró Aguascalientes de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Aguascalientes registró un avance de 2011 a 2013, tanto en el índice global, el componente práctico y el normativo. En 2011, presentó un índice de 50.9 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -27.8 en el componente normativo y 23.1 en el práctico-. Actualmente, ha logrado un avance global de 55.6 por ciento -29.6 en el componente normativo y 25.9, en el práctico-; esto significa un incremento de 9.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición ocho en 2011 a la once en 2013;<sup>16</sup> dicha posición la comparte con Chihuahua (gráfica 50). Lo anterior revela que no sólo es significativo el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que muestran las demás entidades en el mismo periodo.

Los principales elementos de monitoreo y evaluación en la normativa del estado y en los instrumentos implementados son los siguientes:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado (la LDS) especifica que la población prioritaria de la política de desarrollo social son las personas, las familias o los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. De igual forma, la LDS establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la instrumentación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y ordena la obligatoriedad de integrar un padrón para los programas sociales y la elaboración de reglas de operación de los programas estatales.

---

<sup>16</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La LDS del estado, para la instrumentación de los programas en materia de desarrollo social, establece que se deberá contar con el diagnóstico focalizado, las unidades administrativas responsables de operar los programas y los lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no determina que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación, ni que se debe especificar el objetivo del programa, la población objetivo o el tipo de apoyo que entrega. La normativa tampoco señala al actor responsable de efectuar las acciones mencionadas.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

La LDS ordena que el Gobierno del Estado y los municipios integrarán sus padrones de beneficiarios. Además, que la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social creará un padrón único, conformado por los padrones municipales y el padrón estatal, y que éste podrá ser remitido al Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo), con el fin de evitar duplicidad en los padrones. Finalmente, la citada ley dispone que el Poder Ejecutivo estatal deberá publicar los Lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios. Asimismo, el estado cuenta con los Lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, los cuales describen algunas características que los padrones deben contener: la clave de identificación del beneficiario Clave Única de Registro de Población (CURP), el perfil del beneficiario (nombre, sexo y fecha de nacimiento) y el domicilio geográfico del beneficiario.

En la práctica se encontraron diecisiete padrones de beneficiarios: diez de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social; uno del Instituto de Educación de Aguascalientes; dos del DIF estatal; dos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial; uno del Instituto Aguascalentense de las Mujeres; y uno del Instituto del Deporte del Estado de Aguascalientes. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En la mayoría de ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan y el programa del cual recibe apoyo; sólo algunos proporcionan información del tipo de apoyo que recibe el beneficiario; en ninguno se proporciona una clave única de identificación del beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013. En la práctica no hay evidencia de que exista un padrón único.

## 4. Creación de reglas de operación

La LDS estatal declara que el Gobierno del Estado deberá elaborar y publicar en el *Periódico Oficial del Estado* las reglas de operación de los programas de desarrollo social en un plazo máximo de noventa días, a partir de la aprobación

del Presupuesto Anual de Egresos. No obstante, la normativa no establece el contenido mínimo de estas reglas.

En la práctica, únicamente se identificaron once reglas de operación de los programas que opera la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social y que se publicaron en el *Diario Oficial del Estado*; ofrecen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, la forma de entrega de éste y los criterios de elegibilidad.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

La normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información y la LDS– establece que el Gobierno del Estado, los municipios y el Consejo emprendrán campañas de difusión masivas para que toda la población se entere del contenido, reglas de operación y beneficios de los programas de desarrollo social que se aplican en el estado. Además, dispone que las entidades del gobierno deberán difundir y actualizar los servicios que prestan y los requisitos de acceso a los programas de apoyo.

En la práctica se identificó información para cuarenta y cinco programas de desarrollo social operados por la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, el DIF, el Instituto de Educación de Aguascalientes y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial. La Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social es la que difunde información más completa de sus programas. En general, para todos los programas se da a conocer información del objetivo y la institución responsable. Sólo algunos hacen pública la población objetivo, los apoyos otorgados por programa y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

La LDS señala que la distribución de los recursos federales a los municipios para el desarrollo social deberá aparecer en el *Periódico Oficial del Estado*; asimismo, los municipios deberán publicar en su gaceta municipal el monto y la distribución de los recursos que les fueron entregados. Para la implementación de los programas se dará a conocer cuánto corresponde a cada municipio.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se encontró información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social, así como el entregado a la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social; además, ésta publica los montos asignados a sus programas sociales. Al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible aplicar mecanismos que favorezcan que los recursos se asignen de modo prioritario a los programas que generan mayores beneficios a la población.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS es la normativa que establece que la evaluación permitirá conocer si los programas y proyectos de desarrollo social dieron los resultados esperados e identificar las desviaciones en su aplicación para, en su caso, reorientar y reforzar la normativa de la política estatal de desarrollo social. La LDS también señala:

- Los programas sujetos de seguimiento y evaluación son los de educación obligatoria; los dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas para asegurar la alimentación materno-infantil; los de abasto social de productos básicos; los de vivienda, así como los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía.
- La evaluación de la política social es independiente de la que realice el Congreso del Estado en revisión de la Cuenta Pública.
- Los resultados de la evaluación contribuirán a cuantificar y determinar las desviaciones, actualizar los programas sociales y mejorar las estrategias y las líneas de acción; y se establecerán los sistemas de mejora continua. No obstante, la normativa no dispone el seguimiento de los resultados de las evaluaciones.
- La evaluación de los programas de la política social se realizará sobre el avance de los indicadores de medición del desarrollo social.
- La evaluación se hará anualmente, con el cierre del ejercicio presupuestario, y los resultados se deberán publicar en el *Periódico Oficial del Estado* y en los estrados de los municipios. Sin embargo, la normativa no estipula las características que han de tener las evaluaciones para su publicación.

No se encontró normativa que ordenara la realización de una planeación de las evaluaciones.

En la práctica no se encontró en Aguascalientes una planeación de las evaluaciones ni evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social. Tampoco, estudios, diagnóstico o análisis en materia de desarrollo social.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

De acuerdo con la normativa estatal –en particular la LDS–, la evaluación de los programas de la política social se llevará a cabo sobre el avance de los indicadores de medición del desarrollo social. Aunque la normativa no mencione específicamente indicadores de resultados y de gestión, se refieren los indicadores que deben tomarse en cuenta para la evaluación de los programas de desarrollo social, entre los que se encuentran indicadores de resultados (mejora de calidad de vida y disminución de índices de marginación) e indicadores de gestión (com-

parativo de cobertura, opinión de beneficiarios y número de beneficiarios). Por otro lado, la normativa apunta que la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social debe crear un sistema de información que contenga indicadores sociales para medir el avance de la política. No se identificó que la normativa definiera las características de los indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con el Sistema de Seguimiento y Evaluación Integral, coordinado por la Oficialía Mayor y la Coordinación Estatal de Planeación y Proyectos. El sistema tiene un apartado de indicadores estratégicos. Empezó a operar este año y aunque el sitio está aún en construcción, ya es posible identificar información y los indicadores conforme a: estrategia del gobierno, temas, dependencias o tipo de indicador (estratégico, operativo y de impacto). Los indicadores están sistematizados, son públicos y la última medición disponible corresponde a 2013; contienen nombre, descripción de lo que buscan medir, unidad de medida, frecuencia de medición y metas.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa se establece que la evaluación de los programas estatales de desarrollo social estará a cargo del Consejo, que es un órgano ciudadanizado, con funciones consultivas de las autoridades estatales, dotado de autonomía técnica y de gestión, y que contará con la participación de los sectores social y privado.

Además, la LDS indica que el Consejo no sólo evaluará los resultados de la política de desarrollo social; también formulará propuestas en esta materia. Otras atribuciones que se le otorgan son: publicar los resultados de las evaluaciones y presentarlos ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como llevar a cabo estudios sobre los niveles de desarrollo social en el estado. La atribución que no queda comprendida en el marco de acción del Consejo es realizar la planeación de las evaluaciones y de los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Por otro lado, entre las funciones asignadas a la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social se encuentra la ejecución y evaluación de los programas sociales mediante la Dirección de Información, Análisis y Evaluación. Además, el estado cuenta con el Gabinete Estratégico de Bienestar y Desarrollo Social, integrado por diversas dependencias y entidades paraestatales relacionadas con el desarrollo social; éste discute la planeación, el control y la evaluación de las políticas públicas. Actualmente, se trabaja en la institucionalización de los programas sociales del estado.

En la práctica, no se observó evidencia del funcionamiento del Consejo. Únicamente se tuvo conocimiento de que en la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social se ubica la Dirección de Información, Análisis y Evaluación.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 51, de 2011 a 2013, Aguascalientes presentó avances en el índice a nivel global, el componente práctico y el normativo. El mayor cambio se dio en el componente práctico, en el cual registró un incremento de 2.8 puntos porcentuales, que lo coloca en la posición número doce en este componente.

Los principales cambios identificados en el estado son los siguientes:

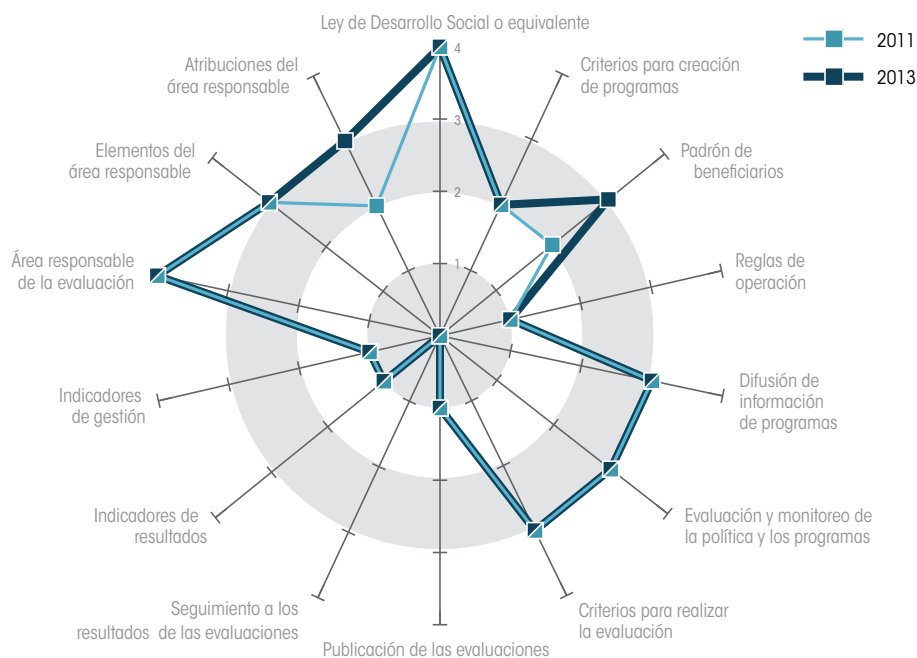
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Los Lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social describen algunas características que los padrones deben contener, como clave de identificación, perfil del beneficiario y su dirección.
- ✓ La LDS determina las atribuciones del área responsable de coordinar la evaluación: el Consejo, entre las que sobresalen: realizar estudios acerca de los niveles de desarrollo social en el estado, publicar y presentar las evaluaciones que lleve a cabo, y formular propuestas en la materia.

En la gráfica 52 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado realizó pequeños cambios para fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Aún está pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación; especificar las características de la publicación de evaluaciones y de los indicadores de gestión y de resultados; ordenar el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como reforzar los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.



## ■ Gráfica 52. Cambios en el componente normativo, Aguascalientes 2011-2013



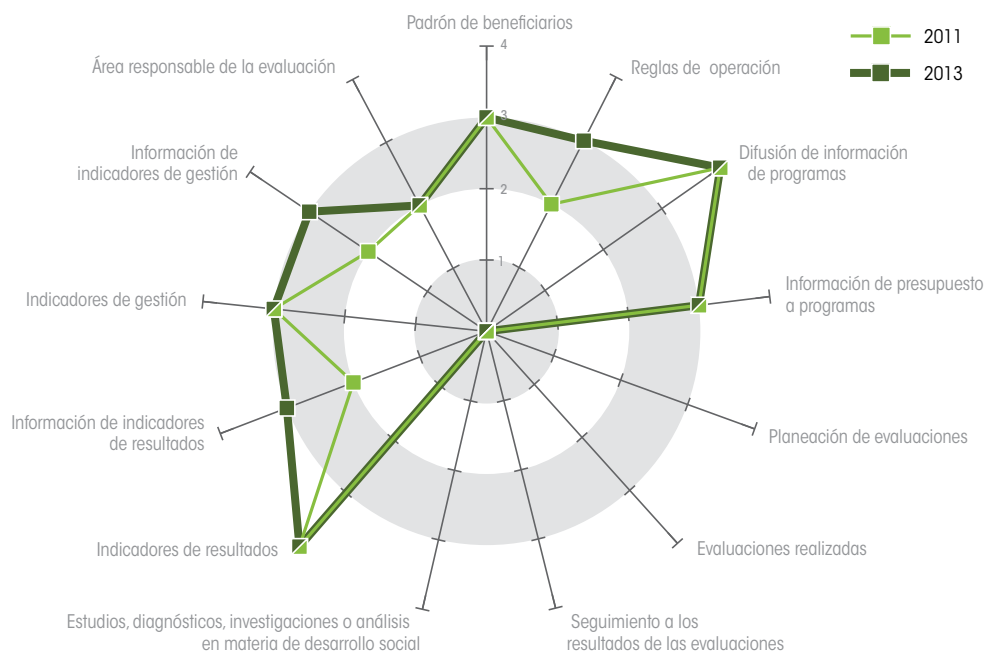
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ La implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación Integral permite que el estado cuente con información clara y ordenada de sus indicadores de resultados y de gestión; esto contribuye a que se haya logrado un avance en este elemento práctico de monitoreo y evaluación.
- ✓ De 2011 a 2013, el estado tuvo un avance en la información que se encuentra en las reglas de operación. Lo anterior se debe a que, en 2013, se publicaron las reglas de operación de los programas de desarrollo social en un solo documento, lo que favorece que su contenido sea homogéneo y claro.

De acuerdo con la gráfica 53, el estado presentó una mejora en la información que se proporciona de los indicadores de resultados y de gestión, así como en la que contienen las reglas de operación.

### ■ Gráfica 53. Cambios en el componente práctico, Aguascalientes 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado no tuvo avances significativos de 2011 a la fecha, únicamente se complementó la normativa referente a los padrones de beneficiarios y del área responsable de evaluar. La normativa estatal más importante en la materia es la LDS, que dispone la generación de reglas de operación 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. Por otro lado, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información introduce elementos encaminados a fortalecer la transparencia en el acceso a los programas sociales de Aguascalientes.

En el componente práctico no hubo evidencia de que se haya iniciado la implementación de algunos elementos de evaluación contenidos en la normativa. No se identificaron factores clave como la institución facultada para normar la evaluación ni el funcionamiento del Consejo. Tampoco, evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que ayuden a conocer la situación de desarrollo social de la población.

En materia de monitoreo, Aguascalientes ha ejecutado elementos que le permiten contar con información de la gestión y, en algunos casos, de los resultados obtenidos por la implementación de las políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta el estado radica en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como implementar, de manera estructurada, los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se le exige al estado. Asimismo, es importante continuar y mejorar la aplicación de los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

## 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 Aguascalientes:

Para impulsar la creación de un sistema se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática. Éstos deben definir a 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 poner en marcha el Consejo y dotarlo de las atribuciones que le otorga la LDS.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas estatales es un elemento necesario para ejercer el presupuesto basado 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 elaboración de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. Es deseable que se realicen diagnósticos previos al diseño de un nuevo programa de desarrollo social; para ello, deben hacerse estudios en materia de desarrollo social.

Continuar y extender la creación y publicación de las reglas de operación de los programas, ya que su difusión ayuda a transparentar el acceso a los programas. Es importante establecer en la normativa el contenido mínimo de dichas reglas. Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de acuerdo con la normativa, de manera que pueda identificarse la com-

plementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario.

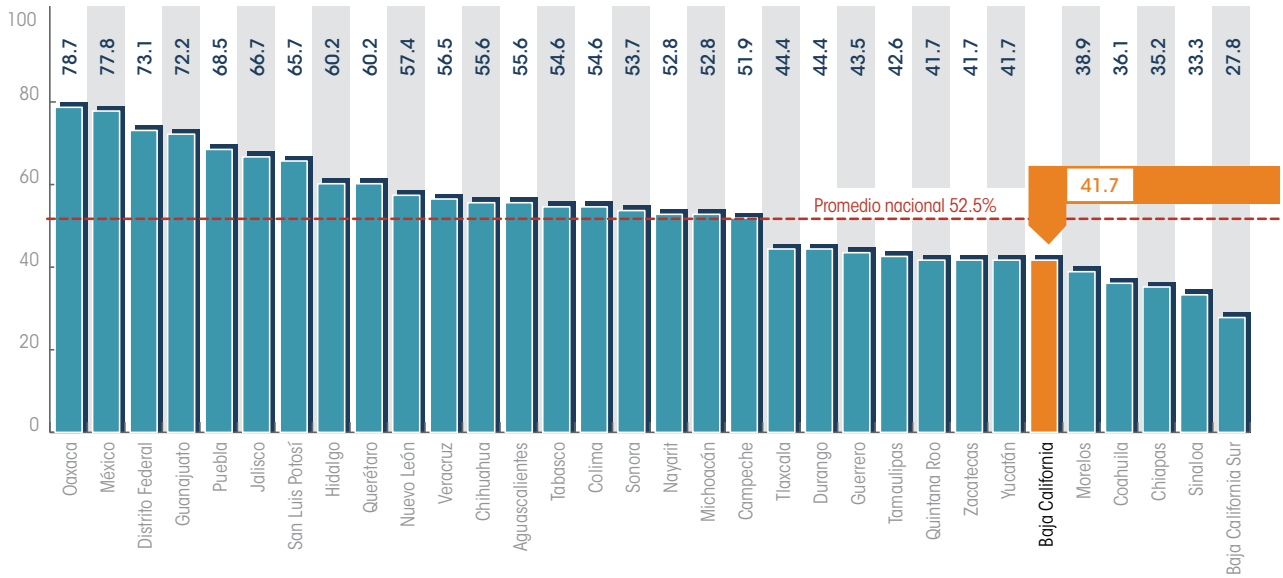
Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y puesto que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es importante llevar a la práctica lo que se norma en la LDS. De ese modo, la información que resulte de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es necesario continuar la práctica de tener indicadores de gestión y de resultados, así como establecer con qué programa de desarrollo social están relacionados. Así, se podrán conocer las conclusiones individuales y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. La puesta en marcha del Sistema de Seguimiento y Evaluación Integral parece un ejercicio muy acertado, que ayuda al monitoreo de la política social.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

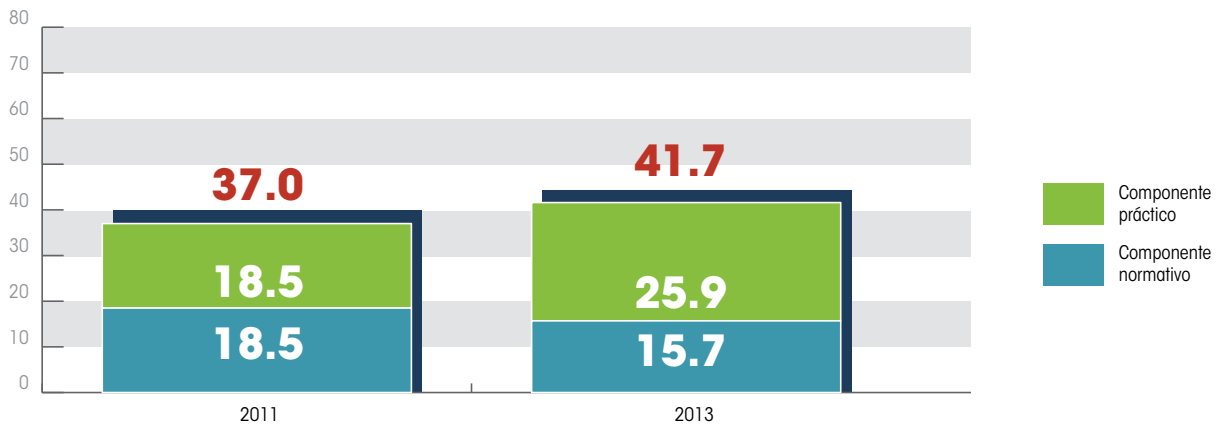
# BAJA CALIFORNIA

■ Gráfica 54. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 55. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Baja California 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 55 presenta la variación de Baja California de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Baja California registró un avance de 2011 a 2013 en el índice global, así como en uno de sus componentes. En 2011, presentó un avance de 37 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -18.5 en el componente normativo y 18.5 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 41.7 por ciento -15.7 en el componente normativo y 25.9 en el práctico-, lo que significa un incremento de 12.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición dieciséis en 2011 a la diecinueve (gráfica 54)<sup>17</sup> en 2013, que comparte con Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, en el cual el estado logró un incremento de cuarenta por ciento en comparación con 2011. No obstante, tuvo una disminución en su componente normativo de quince por ciento, debido a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

El avance identificado en el plano práctico se debe a la publicación de lineamientos para la ejecución del gasto público, realización de estudios relacionados con el desarrollo social e identificación de sistemas de monitoreo a sus programas sociales concentrados en un sistema estatal de indicadores.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

No se encontró una LDS para la entidad. No obstante, se identificó en la Ley de Asistencia Social el fomento de actividades de bienestar y desarrollo social para un grupo definido de la población en situación de vulnerabilidad. Se menciona

---

<sup>17</sup> El primer lugar lo ocupa la entidad federativa con un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

que entre sus objetivos está el llevar a cabo programas interinstitucionales que aseguren la atención integral de los grupos sociales vulnerables, promover la organización y participación activa de la comunidad en la atención de los casos que requieran acciones de asistencia social basadas en el apoyo y la solidaridad social, así como el concurso coordinado de las dependencias y entidades públicas, específicamente en comunidades afectadas de marginación.

De igual forma, la normativa establece que se promoverá que las dependencias y entidades del estado, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, destinen los recursos necesarios a los programas de asistencia social.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se describen criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado– estipula que se deberá identificar y registrar a la población objetivo y atendida por dichos programas, desagregada por sexo y grupo de edad en los indicadores y padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda, sin describir criterios adicionales para dichos padrones, o bien, sobre la formación de un padrón único de beneficiarios.

En la práctica se identificó el Padrón de Beneficiarios de los Programas Asistenciales, el cual contiene sólo los nombres de los beneficiarios sin especificar el programa que le otorgó el apoyo, el tipo de apoyo recibido o la dependencia de la cual lo obtuvo. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permitan al estado tomar decisiones de política pública, así como reconocer las posibles duplicidades en el otorgamiento de los bienes y servicios de los programas.

## 4. Creación de reglas de operación

En su normativa, el estado aún no dispone la elaboración de reglas o lineamientos de operación para sus programas de desarrollo social, así como la información específica que dichos instrumentos deben contener. La importancia de contar con reglas o lineamientos de operación radica en que éstos representan los pasos a seguir para el funcionamiento de los programas, así como de los mecanismos que posee para dar seguimiento y evaluación a sus resultados.

En la práctica se identificaron cinco lineamientos de ejecución del gasto público, los cuales señalan objetivos, tipos de apoyo, requisitos de acceso, dependencias

responsables de los programas, así como otros conceptos que deben considerar las dependencias y entidades que implementan programas y acciones de asistencia social, proyectos productivos, entre otros. Dichos lineamientos están disponibles en la página de internet de la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la Ley de Acceso a la Información Pública de Baja California ordena que todas las dependencias y entidades en el estado deberán poner a disposición del público y actualizar cada tres meses la información sobre los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, así como los montos asignados y criterios de acceso a los programas sociales.

En la práctica se identificó información para 47 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. Entre la información que difunden acerca de los programas se encuentra el objetivo, la institución responsable de operarlo y los apoyos otorgados.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la Ley de Asistencia Social, si bien se establece que se promoverá que las dependencias y entidades del estado destinen los recursos necesarios a los programas de asistencia social, no se describen criterios adicionales para los programas de desarrollo social.

En la práctica, el estado difunde, por medio del portal de transparencia, el presupuesto asignado y ejercido por dependencia. En el caso de los programas sociales, los agrupa en partidas; por ejemplo, para la partida 441000 Ayudas Sociales a Personas existen lineamientos para la ejecución del gasto.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado declara que será la Secretaría de Desarrollo Social la que dará seguimiento y evaluará los resultados de los programas de desarrollo social. En cuanto a la difusión de las evaluaciones, la Ley de Acceso a la Información Pública de la entidad establece la difusión obligatoria de los indicadores de gestión utilizados para evaluar el desempeño, metas y objetivos de los programas operativos, así como los resultados de la evaluación a la que se sometan las dependencias y entidades del estado.

En la práctica, si bien el estado lleva un sistema de monitoreo de sus programas en el marco del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, no ha realizado evaluaciones. Por otro lado, respecto a la información sobre estudios, diag-



nósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, se encontraron dos estudios sobre planeación: uno directamente relacionado con el desarrollo social y otro, con el seguimiento y evaluación de la planeación del estado. Asimismo, existe un diagnóstico de la marginación y estrategias de desarrollo social para Baja California llevado a cabo por el Colegio de la Frontera Norte; sin embargo, no es un documento disponible en la página de internet del estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado dispone la incorporación de indicadores de gestión en la estructura programática que sirve de base para la formulación de los programas en los que se sustentan los presupuestos de egresos. Hay que destacar que para tales efectos, esta ley define como indicador de gestión el parámetro de medición del desempeño representado por unidades, índices, cocientes o fórmulas que permiten determinar lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, calidad, equidad o impacto económico, social o institucional, y serán la base para el funcionamiento del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en el sistema de monitoreo de sus programas. Asimismo, cuenta con matrices de marco lógico que contienen indicadores, así como programas operativos anuales con indicadores de gestión. Los indicadores encontrados incluyeron elementos como nombre del indicador, descripción, unidad de medida, frecuencia de medición y metas.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde dar seguimiento y evaluar los resultados de los programas de desarrollo social.

Por otro lado, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado determina que la Secretaría de Planeación y Finanzas en el Poder Ejecutivo, las tesorerías municipales en los municipios, y las unidades administrativas deberán crear, en sus respectivos ámbitos de competencia, el Sistema de Evaluación del Desempeño. Dicho sistema se define en esta ley como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas mediante la verificación del grado de cumplimiento de políticas públicas, programas, objetivos y metas.

En la práctica, si bien se identificó un área de planeación y evaluación perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social, no hay evidencia de la coordinación de evaluaciones en el estado, sólo de generación de indicadores de desempeño. Por otro lado, existe la Dirección de Planeación dentro de la Secretaría de Planeación y Finanzas con la atribución de desarrollar las acciones del sistema de seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan las dependencias, así como un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), que tiene atribuciones más vinculadas con la planeación del estado que con la evaluación de los programas de desarrollo social, si bien tiene un subcomité enfocado al desarrollo social, no ha aplicado mecanismos de evaluación. Al respecto, no se identificó evidencia de que dichas entidades hayan puesto en marcha mecanismos de evaluación de programas sociales en el estado.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 55, de 2011 a 2013, Baja California presentó un aumento en el índice a nivel global derivado de la variación en el componente práctico. El estado registró un cambio de 7.4 puntos porcentuales de 2011 a 2013 y ocupa la posición número doce en el componente práctico.

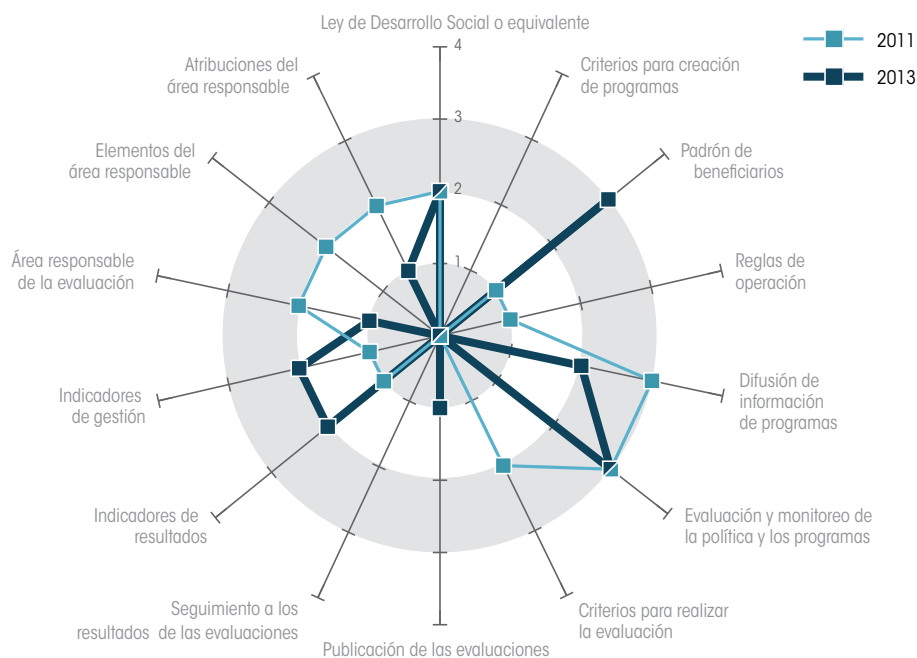
Los principales cambios identificados en el estado son los siguientes:

#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✘ El estado modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, el cual contenía algunas atribuciones en materia de evaluación. Actualmente, el área de planeación y evaluación sólo tiene la facultad de generar indicadores de desempeño.
- ✓ El estado incorporó el artículo 25bis en la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado, en el cual se consideran elementos que debe tener el padrón de beneficiarios de los programas implementados en el estado.

La gráfica 56 revela que entre 2011 y 2013, el estado logró aumentar la base normativa al establecer criterios para la integración de los padrones de beneficiarios; sin embargo, dichos esfuerzos fueron contrarrestados con la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, puesto que dejaron de considerarse atribuciones relacionadas con la evaluación de los programas sociales.

## ■ Gráfica 56. Cambios en el componente normativo, Baja California 2011-2013



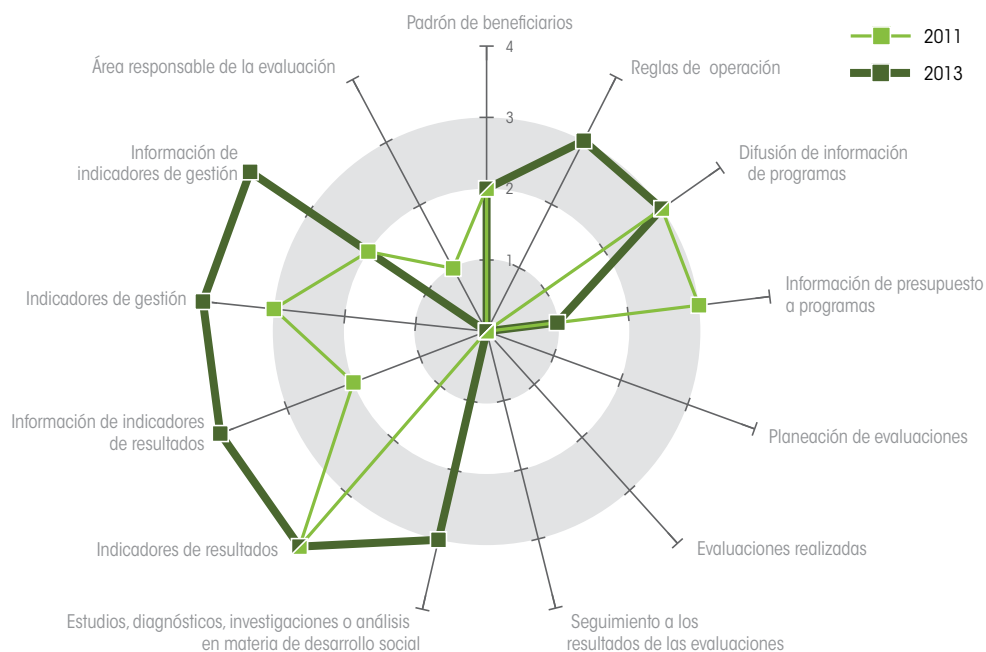
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con lineamientos para la ejecución de recursos, los cuales establecen objetivos, tipos de apoyo, requisitos de acceso, dependencias responsables, entre otros conceptos.
- ✓ El estado ha realizado dos estudios sobre la planeación: uno directamente relacionado con el desarrollo social y otro, con el seguimiento y la evaluación de la planeación del estado.
- ✓ El estado lleva un sistema de monitoreo de sus programas y dispone de matrices de marco lógico para algunos de sus programas sociales.

De acuerdo con la gráfica 57, el estado tuvo un cambio en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, así como en la realización de estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social. No obstante, aún queda pendiente la planeación, la realización y el seguimiento de evaluaciones, así como transparentar el uso de recursos por programa de desarrollo social implementado.

### ■ Gráfica 57. Cambios en el componente práctico, Baja California 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de indicadores. La Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado establece la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, así como la incorporación de indicadores de gestión en la estructura programática que sirve de base para la formulación de los programas en los que se sustentan los presupuestos de egresos. En cuanto a la difusión de los programas y las acciones de desarrollo social, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California ordena la difusión de los programas del estado, así como de los indicadores y las evaluaciones efectuadas por las entidades y dependencias con el fin de conocer su desempeño.

Por otro lado, sobre el establecimiento de un área de evaluación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala que será la Secretaría de Desarrollo Social la que dará seguimiento y evaluará los resultados de los programas de desarrollo social; no obstante, también se encontraron atribuciones asignadas a

la Secretaría de Planeación y Finanzas concernientes al establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, pero no se identificó en la práctica cuál de estos dos organismos se encarga de la coordinación de la evaluación.

En cuanto al componente práctico, a pesar de no contar con normativa que disponga la elaboración de reglas de operación, el estado ha desarrollado instrumentos que regulan la implementación de programas y apoyos sociales; tal es el caso de sus lineamientos para la ejecución de gasto público.

Finalmente, vale la pena resaltar que uno de los principales retos para Baja California radica en impulsar los anteproyectos de ley para la conformación de una LDS que establezca las bases normativas que lleven a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación de sus programas sociales.

## 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 esta entidad:

En cuanto al establecimiento de un área de evaluación, si bien se identificaron atribuciones normativas concernientes a la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño por parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas y, por otro, para evaluar programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad, en la práctica no se observan elementos que permitan verificar quién coordina las actividades de evaluación en el estado. Ante ello, es pertinente que se busquen los mecanismos de coordinación entre ambas dependencias para sumar esfuerzos e impulsar el ejercicio de la evaluación.

Fomentar el ejercicio de la transparencia en el uso de los recursos públicos mediante la publicación del presupuesto por programa, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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 discretivos 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 este sentido, es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar

los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. Así, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa contribuirá a identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda reconocerse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación en un documento oficial, de tal modo que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

No se identificó normativa relacionada con el establecimiento de criterios mínimos para la creación de reglas de operación. Al respecto, el estado debe considerar la incorporación en la normativa de las características que han de tener las reglas de operación, lo que permitirá contar con criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática.

Dado que los recursos son limitados, es importante llevar a cabo una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros.

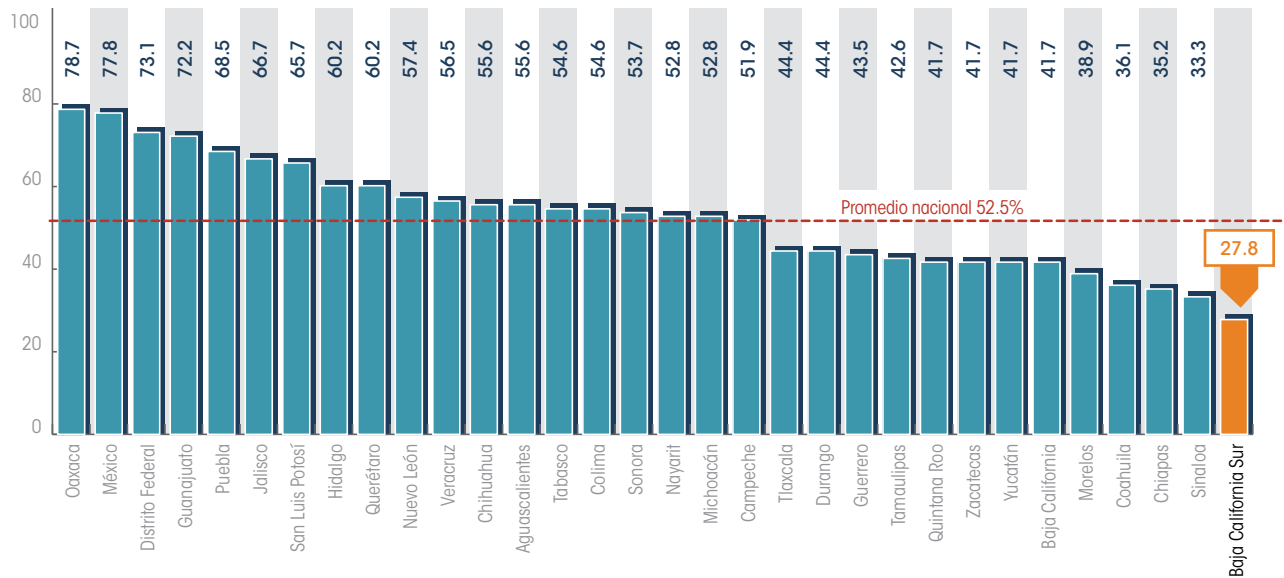
Si bien se dispone la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos como los tipos de evaluación, o bien, los requisitos que deben cumplir los evaluadores.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es indispensable reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. De este modo, la información de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

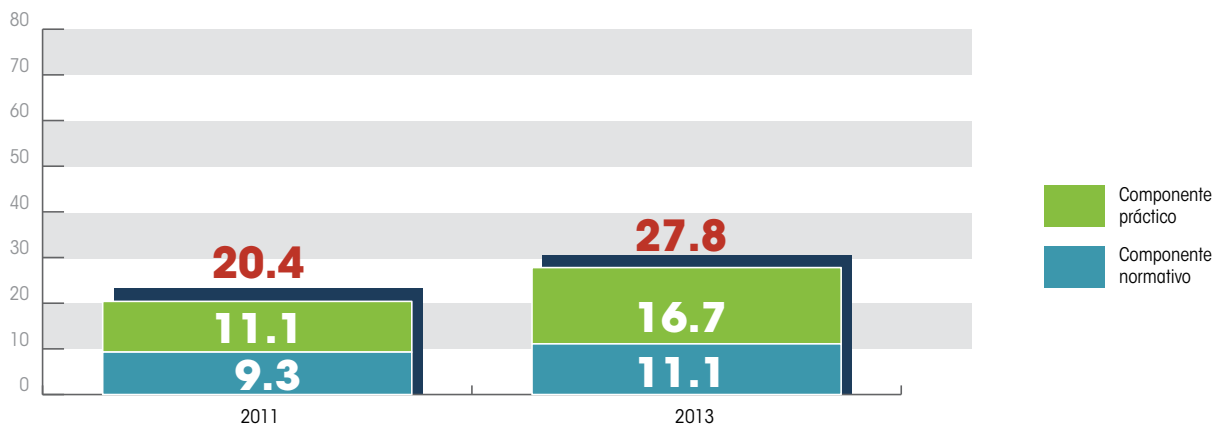
# BAJA CALIFORNIA SUR

■ **Gráfica 58. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 59. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Baja California Sur 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación de cada una de las entidades federativas. La gráfica 59 presenta la variación de Baja California Sur de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Baja California Sur presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, el estado registró un índice de 20.4 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -9.3 en el componente normativo y 11.1 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 27.8 por ciento -11.1 en el componente normativo y 16.7 en el práctico-, lo que significa un incremento de 36.3 por ciento respecto a 2011 de manera global. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un cambio de 5.6 puntos porcentuales en comparación con 2011; no obstante, mantuvo la misma posición que en 2011 (gráfica 58).<sup>18</sup>

El avance en el orden práctico se debe a que cuenta con información de indicadores por temática, así como de presupuesto por programa de cada dependencia del Gobierno del Estado. En el aspecto informativo, el Reglamento de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico dispone la realización de un registro de los beneficiarios de los programas sociales y de evaluaciones a los programas especiales para el combate a la pobreza y marginación.

De igual forma, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como son la Ley de Asistencia Social, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur, la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur y el Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur.

---

<sup>18</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.



A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la Ley de Asistencia Social– especifica únicamente a la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social, entendida como el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral. La normativa no define criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la difusión y evaluación de estos programas.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, a la cual está adscrita la Subsecretaría de Desarrollo Social, se ordena coordinar la implementación de los programas de desarrollo humano destinados a reducir la pobreza y marginación, así como proponer y valorar la apertura de nuevos programas y políticas que impulsen el desarrollo social en el estado.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico– se señala la creación de un registro de los beneficiarios de los programas sociales que ejecuten las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal.

En la práctica se identificaron siete padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013 de programas del sector agrícola y ganadero; sin embargo, dichos padrones correspondieron a programas federales. La importancia de contar con estos padrones radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública a nivel estatal.

### 4. Creación de reglas de operación

Si bien el Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico establece la participación de la Subsecretaría de Desarrollo Social en la elaboración de propuestas de adecuación a las reglas de operación y lineamientos específicos de los programas, la normativa no dispone la realización de las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales.

En la práctica se identificaron reglas de operación en la página de internet de la Contraloría General del Estado de Baja California Sur, pero corresponden a los programas federales que tienen presencia en la entidad; no se identificó la existencia de este elemento para los programas estatales. La importancia de contar

con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los criterios, los procesos y el marco institucional con base en los cuales deben operar los programas sociales, y que luego se convierten en un instrumento que puede usarse para la evaluación del programa.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur– se estipula la obligatoriedad de poner a disposición del público y mantener actualizada la información pública sobre los servicios y programas de apoyo que se ofrecen en el estado, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a ellos.

En la práctica se encontró información para veinte programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de ocho dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas contiene el objetivo del programa, la institución responsable de operarlo y los apoyos otorgados.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la normativa –Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur– se identificó que las entidades y dependencias del Gobierno del Estado deben difundir la información de los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino.

En la práctica, en los anexos del Segundo Informe de Gobierno, se identificó que el estado difunde y desglosa la información presupuestaria de los programas y las estrategias de desarrollo social. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa –Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico– establece que al subsecretario de Desarrollo Social le corresponde la coordinación de la evaluación. Asimismo, la Ley de Planeación del Estado señala que la Secretaría de Desarrollo tendrá la atribución de evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias, de los legisladores representantes de los municipios y entidades de la administración federal, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados. No obstante, no existen criterios mínimos para las evaluaciones, su difusión ni el seguimiento a los resultados obtenidos.

En la práctica no se identificaron evaluaciones a programas estatales ni evidencia de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa –Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico– sólo dispone la elaboración de indicadores de gestión, puesto que establece la elaboración de documentos con información cuantitativa y cualitativa de los principales indicadores de la gestión gubernamental para el análisis y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales y especiales. No se encontró información sobre las características mínimas que deben tener estos indicadores, como nombre y definición del indicador, método de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y metas.

A pesar de ordenar únicamente la elaboración de indicadores de gestión, en la práctica el estado cuenta con indicadores tanto de gestión como de resultados, integrados por temática en documentos de información estratégica por municipio, así como en los documentos básicos publicados por la Dirección de Informática y Estadística de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico.

Finalmente, es de comentar que los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida y la frecuencia de medición.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

El Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, a la cual está adscrita la Subsecretaría de Desarrollo Social, dispone que le corresponde al subsecretario de Desarrollo Social promover los procesos de elaboración, operación, seguimiento y evaluación de los programas especiales para el combate a la pobreza y marginación, así como los de apoyo emergente a su cargo. Por su parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur tiene la atribución de coordinar el control y la evaluación tanto del Plan Estatal de Desarrollo como de los programas que formule el sector público federal e incidan en la entidad, y promover medidas para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

En la práctica, la Subsecretaría de Desarrollo Social es la encargada de evaluar los programas de desarrollo social. Prueba de ello es la existencia de un programa de desarrollo social que establece que esta subsecretaría será la responsable de llevar una adecuada supervisión y evaluación de los programas, proyectos, obras y acciones que en materia de desarrollo social se emprendan en el estado, ya sea con recursos propios del gobierno, recursos federales o una mezcla de éstos.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 59, de 2011 a 2013 Baja California Sur presentó un aumento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. En este último, el estado registró un incremento de cincuenta por ciento de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades, y llegó a ocupar la posición dieciséis en el avance de este componente.

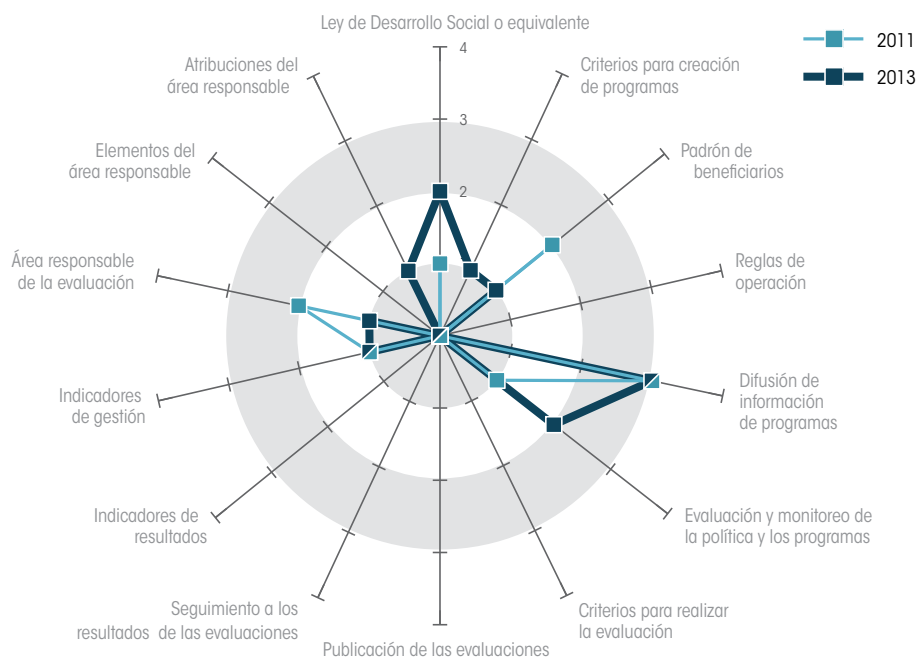
A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico ordena la evaluación de los programas contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo; para ello, determina que le corresponde al Subsecretario de Desarrollo Social promover los procesos de elaboración, operación, seguimiento y evaluación de los programas especiales para el combate a la pobreza y marginación, así como los de apoyo emergente a su cargo.

En la gráfica 60 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. A pesar de que es posible identificar los rubros en los que tuvo un avance, quedan pendientes la mayoría de los elementos normativos, como la instauración de una LDS, criterios para la creación de programas y para la definición de indicadores, padrones de beneficiarios, reglas de operación y, finalmente, la definición de los elementos que permitan coordinar la evaluación en el estado.

## ■ Gráfica 60. Cambios en el componente normativo, Baja California Sur 2011-2013



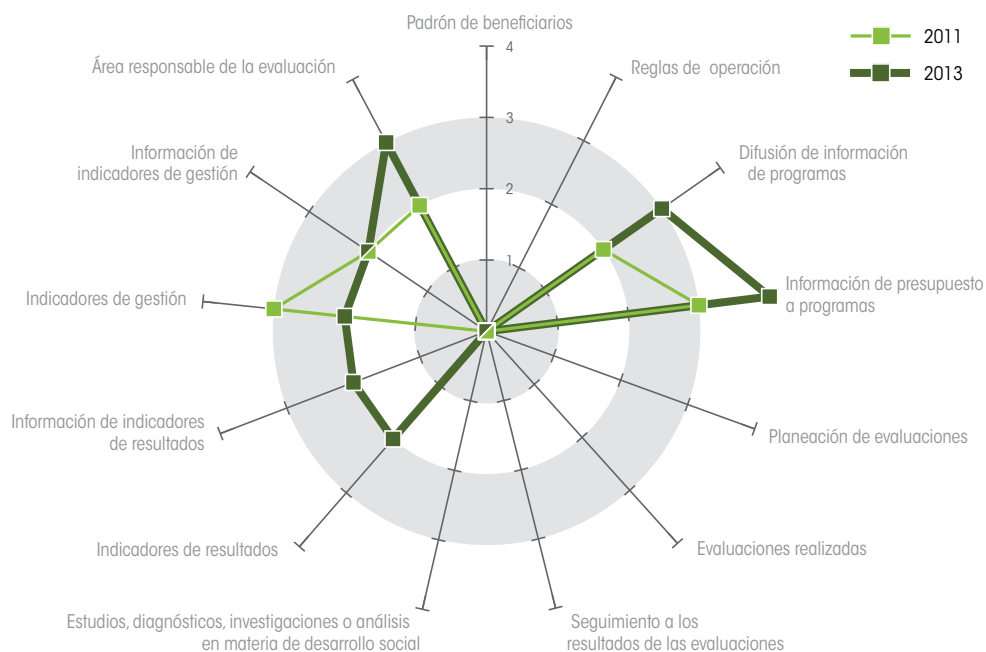
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con publicaciones en línea con información de indicadores por temática, las cuales consideran indicadores tanto de resultados como de gestión.
- ✓ El estado difunde y desglosa la información de los programas y las estrategias de desarrollo social, así como la información presupuestaria por programa para cada dependencia del Gobierno del Estado.

De acuerdo con la gráfica 61, el estado tuvo un incremento en el componente práctico vinculado a la publicación de indicadores, así como a la difusión del presupuesto para todos los programas sociales. No obstante, aún quedan pendientes elementos sustantivos relacionados con el proceso de evaluación de los programas.

### ■ Gráfica 61. Cambios en el componente práctico, Baja California Sur 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de la evaluación de programas. En este sentido, se encontró que el estado ordena la evaluación de los programas contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y determina que le corresponde al Subsecretario de Desarrollo Social impulsar los procesos de elaboración, operación, seguimiento y evaluación de los programas especiales para el combate a la pobreza y marginación, así como los de apoyo emergente a su cargo. No obstante, no se encontró evidencia de la realización de evaluaciones.

Por otro lado, al no contar con una LDS, la normativa del estado no considera elementos que podrían fortalecer la implementación de la política de desarrollo social. Si bien el Reglamento de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico considera algunos elementos como proponer y valorar la apertura de nuevos programas y políticas que impulsen el desarrollo social, no se encontraron criterios específicos que deben tener dichos programas, tales como un diagnóstico del problema, los objetivos del programa, o bien, la población objetivo de éstos. Asimismo, dicho reglamento señala que se debe llevar un registro de los bene-

ficiarios de los programas sociales que ejecuten las diferentes dependencias y entidades de la administración pública estatal; sin embargo, tampoco existen criterios que deban considerar los operadores de los programas para la integración de dicho padrón. En la práctica se identificaron tanto padrones de beneficiarios como reglas de operación de los programas, pero éstos pertenecen a programas federales que se desarrollan en el estado.

En cuanto a la normativa relacionada con la difusión de los programas sociales, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur establece la obligatoriedad para poner a disposición del público y mantener actualizada la información pública sobre los servicios y programas de apoyo que se ofrecen en el estado, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a ellos. Al respecto, en la práctica se identificó la difusión de veinte programas sociales en distintos portales de las secretarías del estado.

Respecto a la creación de un área encargada de la evaluación en el estado, por un lado, la normativa determina que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California Sur es el encargado de coordinar el control y la evaluación tanto del Plan Estatal de Desarrollo como de los programas que formule el sector público federal e incidan en el estado, y promover medidas para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas. Por otro, el Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico del Estado, a la cual está adscrita la Subsecretaría de Desarrollo Social, indica que le corresponde al Subsecretario de Desarrollo Social fomentar los procesos de elaboración, operación, seguimiento y evaluación de los programas especiales para el combate a la pobreza y marginación, así como los de apoyo emergente a su cargo.

Uno de los principales retos del estado de Baja California Sur radica en instaurar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación, principalmente en cuanto a la expedición de su LDS.

## 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 Baja California Sur:

Si bien se establece en la normativa proponer y valorar la creación de programas sociales, un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realiza-

ción de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución, su responsabilidad y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe considerar el incorporar en la normativa las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos de los padrones de beneficiarios y las reglas de operación de los programas, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. En este sentido, el estado puede considerar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario definir los criterios y lineamientos, los cuales podrían ser previstos en una LDS.

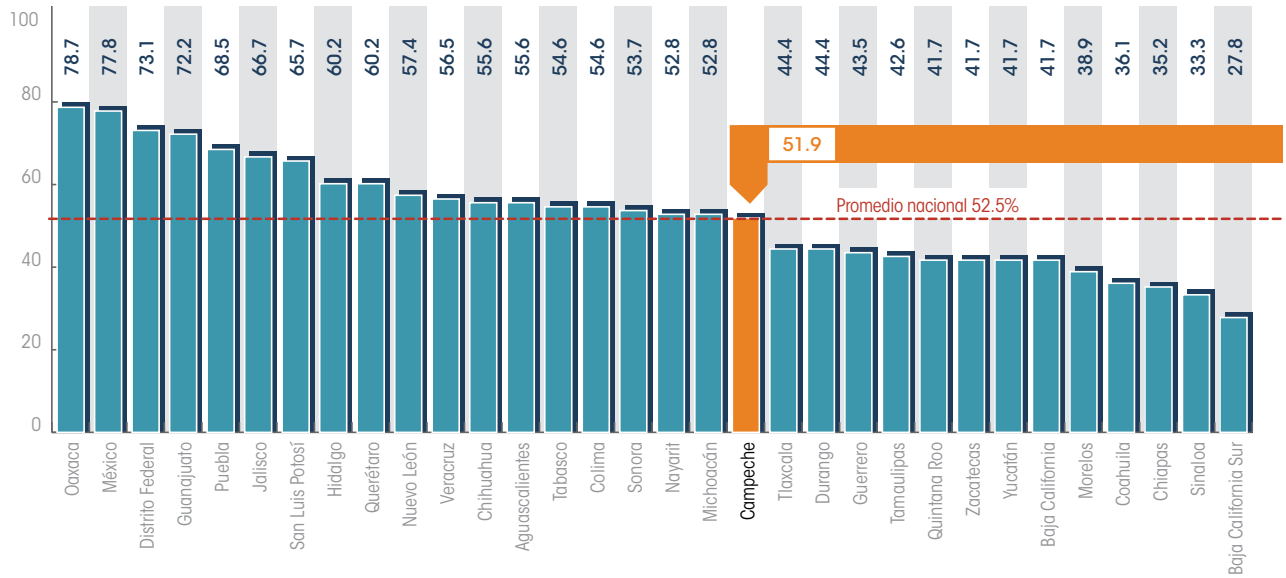
Otro aspecto relevante para implementar el presupuesto basado en resultados es dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa que viene realizando la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado, lo que podría contribuir a fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Finalmente, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. De este modo, la información que resulte de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

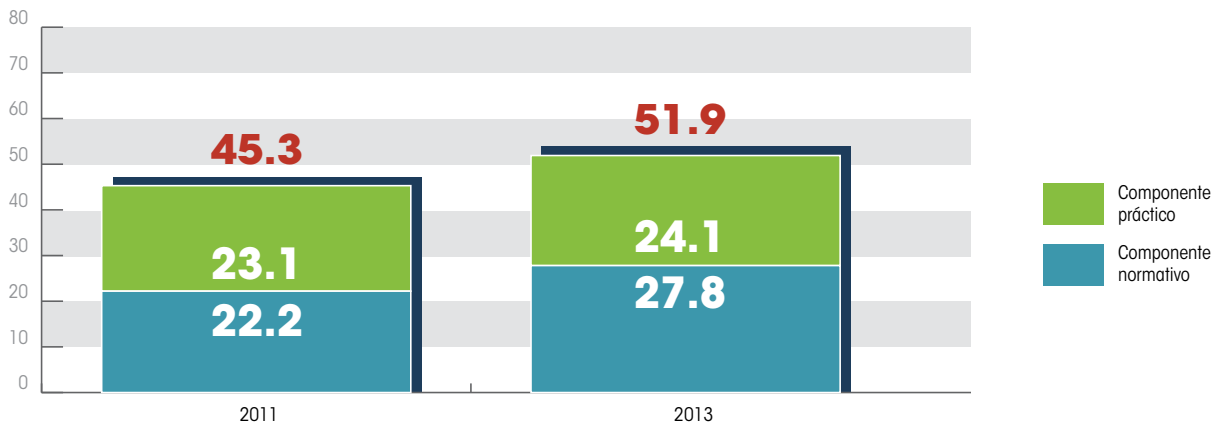


■ **Gráfica 62. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 63. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Campeche 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 63 presenta la variación del estado de Campeche de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Campeche registró un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global, como en el componente normativo y en el práctico. En 2011, presentó un índice de 45.3 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -22.2 en el componente normativo y 23.1 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 51.8 por ciento -27.8 en el componente normativo y 24.1 en el práctico-, lo que significa un incremento de 14.3 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diez en 2011 a la quince en 2013 (gráfica 62).<sup>19</sup>

El avance identificado en el plano normativo se debe a que se incluyeron criterios adicionales en el Reglamento de la LDS que regulan el establecimiento de programas nuevos y consideran criterios para la elaboración de padrones de beneficiarios, así como para la difusión de los programas de desarrollo social.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado -la LDS- especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. La LDS establece que tendrán especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política estatal y municipal de desarrollo social la población indígena, mujeres, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes o en situación de vulnerabilidad social, además de otros grupos que lo requieran según condiciones de desastre, situación geográfica y social del estado.

<sup>19</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

De igual forma, la LDS describe los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y establece la obligatoriedad de las dependencias y entidades estatales y de los municipios de integrar un padrón único de beneficiarios.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo –el Reglamento de la LDS– determina que los programas de desarrollo social nuevos contendrán las acciones para hacer efectivos los derechos para el desarrollo social incluidos en el artículo 6° de la ley.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se ordena la integración y actualización de los padrones de beneficiarios por parte del Gobierno del Estado y de los municipios. Además, el padrón será conjuntado y administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de obtener un padrón único y que podrá ser remitido al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a solicitud de éste. De igual forma, el padrón deberá contener información sobre el nombre del beneficiario y sus datos sociodemográficos.

En la práctica, el estado cuenta con padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013; de los cuales cuatro corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social. La importancia de contar con estos padrones radica en que éstos proveen información que le permiten al estado tomar decisiones de política pública. Si esta información no está actualizada, los padrones dejan de cumplir con su función, pues no aportan información de utilidad a los operadores de la política.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, la LDS, se establece que el Gobierno del Estado deberá publicar en el *Periódico Oficial del Estado* los lineamientos y reglas de operación, así como requisitos de los programas de desarrollo social. Además, el Reglamento de la LDS otorga a la Secretaría de Desarrollo Social las atribuciones de formular y expedir los lineamientos y las reglas de operación que rijan la ejecución de los programas.

En la práctica se identificaron reglas de operación de los programas del estado correspondientes a 2012, mientras que para 2013 están en proceso de actualización y validación en la Unidad Jurídica. Se encontraron diez reglas de operación para los programas que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social y Regional a través de la Dirección de Desarrollo Humano y la Dirección de Recreación Popular. Dichas reglas de operación presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, los tipos de apoyo, los criterios de elegibilidad y la

forma de entrega de los apoyos otorgados. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa; además, esto refleja mejoras en el diseño de los programas.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la LDS– dispone que la Secretaría de Desarrollo Social deberá difundir e informar a la sociedad sobre las reglas y los lineamientos de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, así como el monto del presupuesto asignado para éstos. Sin embargo, los criterios definidos por la LDS no son muy específicos y se mantienen a nivel general.

En la práctica se identificó información para diecisiete programas de desarrollo social dentro del portal de transparencia del estado. La información que se difundió acerca de los programas contiene el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y el presupuesto asignado al programa. Además, para ocho de los diecisiete programas también se determina que deben difundir información sobre los indicadores de desempeño.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se identificó que el presupuesto para el desarrollo social y combate a la pobreza y para programas sociales es prioritario y de interés público, y no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto y en congruencia con la disponibilidad de los recursos estatales.

En la práctica se reconoció que algunos de los programas incluyen la especificación del presupuesto aprobado por programa. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información sobre presupuesto para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que contribuyan a que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa del estado –LDS– dispone que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí misma o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. En la misma normativa se precisan los rubros mínimos para la evaluación y se especifica que los programas sociales deberán incluir

los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Aunado a esto, la LDS aporta los siguientes criterios para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social:

- Se medirá básica, pero no exclusivamente el impacto.
- Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Estos indicadores deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales, los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, así como las metas y acciones de la política estatal de desarrollo social.
- La Secretaría de Desarrollo Social puede realizar las evaluaciones por sí misma o por medio de otros. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- La evaluación se hará cada año. Se deberá realizar una evaluación anual de impacto del programa estatal de desarrollo social, así como de los programas, proyectos y acciones que de él se deriven.
- Se deberá dar seguimiento a las evaluaciones y se remitirán al Consejo Consultivo de Desarrollo Social del estado de Campeche, artículo 93 del Reglamento de la LDS, para su opinión y sugerencias, a efecto de dar cumplimiento a sus funciones en dicha materia.

Sin embargo, no se establece una planeación de las evaluaciones, así como la publicación de las evaluaciones realizadas. Si bien el Reglamento de la LDS señala que la Secretaría de Desarrollo Social definirá los criterios para la creación de los indicadores, no se identificó esta información.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social. De igual modo, no se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Por otro lado, no se encontraron estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

En la LDS se establece que para la evaluación de resultados, los programas sociales deberán, de manera invariable, incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Estos indicadores

deben 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.

En la práctica, el estado cuenta con matrices de indicadores de gestión y de resultados para algunos de los programas de desarrollo social. Los indicadores sólo contienen nombre, método de cálculo y unidad de medida.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, la Secretaría de Desarrollo Social estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. De igual forma, en el Reglamento de la LDS y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se identifica información sobre la estructura organizacional de esta secretaría. Entre sus atribuciones se encuentra supervisar y evaluar la política de planeación estatal de desarrollo social y regional y su cumplimiento, así como definir los criterios para la elaboración de los indicadores.

En la práctica se encontraron actividades de la Dirección de Seguimiento y Evaluación relacionadas con el monitoreo de programas, principalmente vinculadas a la publicación de padrones de beneficiarios, difusión de programas e indicadores de pobreza; no obstante, no se constató la realización de ejercicios de evaluación a programas.

## COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 63, de 2011 a 2013, Campeche presentó un incremento en el índice a nivel global derivado, principalmente, de la variación del componente normativo. El aumento del estado en este componente, en el cual Campeche registró un cambio de 5.6 puntos porcentuales en ese periodo, ubicó al estado en la posición nueve en el avance de este componente.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

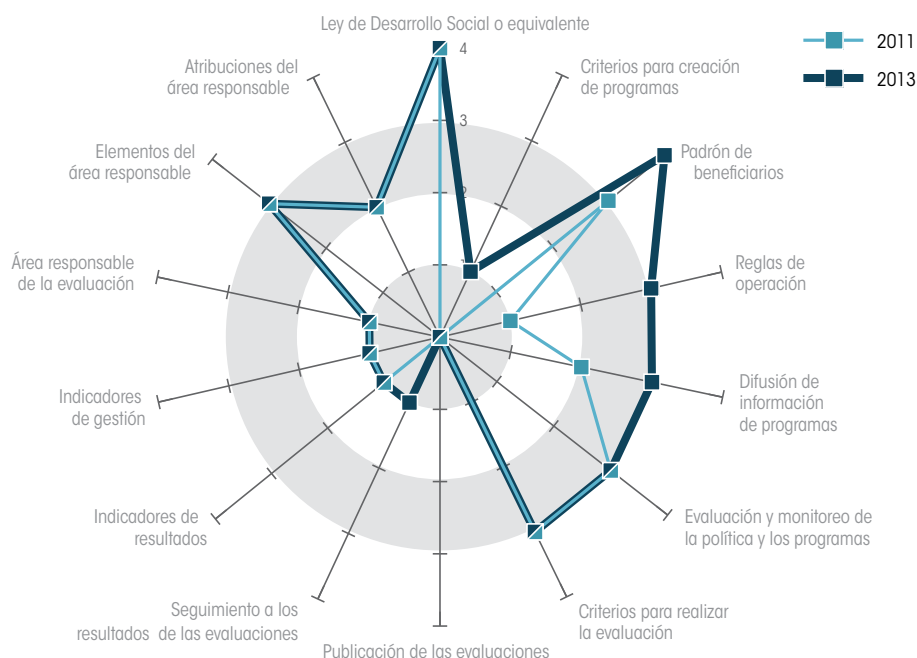
### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

Se definieron criterios adicionales en el Reglamento de la LDS que regulan:

- ✓ El establecimiento de programas nuevos, así como de padrones de beneficiarios.
- ✓ La difusión de los programas de desarrollo social en el estado.

En la gráfica 64 es posible observar que el estado consideró en su normativa algunos criterios para la creación de programas nuevos, así como para la elaboración de reglas de operación de los programas de desarrollo social.

■ Gráfica 64. Cambios en el componente normativo, Campeche 2011-2013



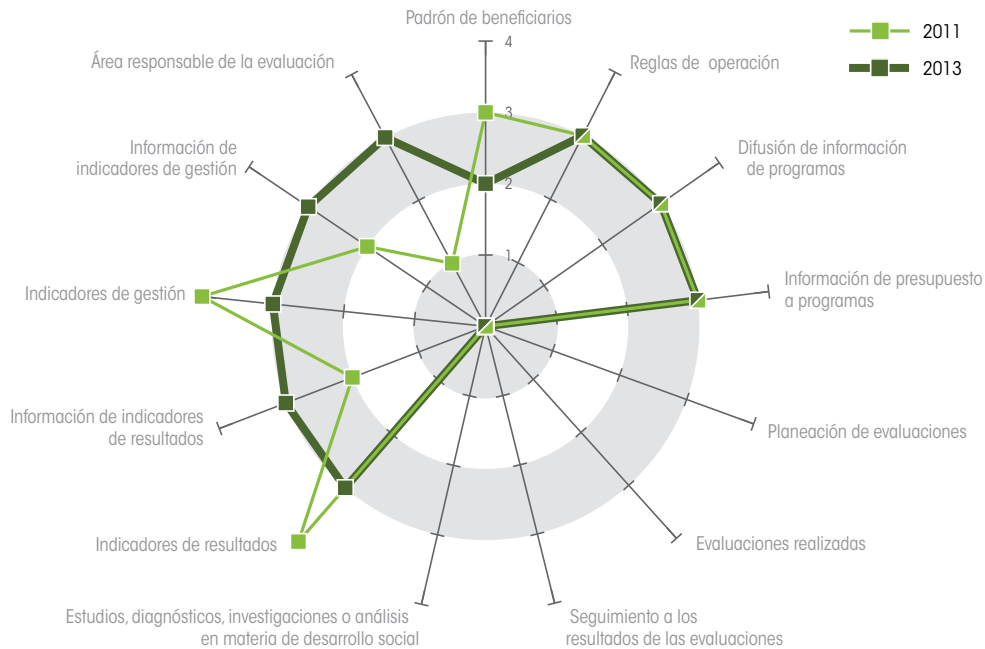
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con información de los servicios y programas de apoyo que ofrece por dependencia, así como matrices de marco lógico de sus programas para 2012.
- ✓ Se describen las características del área encargada de la evaluación en el estado contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✗ No se encontró evidencia de un sistema de información pública que concentre y sistematice los indicadores de gestión y de resultados del estado (por ejemplo, en un archivo informático o base de datos).

Tampoco se encontró en el estado evidencia de estudios, diagnósticos o análisis en materia de desarrollo social, ni de ejercicios de planeación y evaluación a sus programas.

## ■ Gráfica 65. Cambios en el componente práctico, Campeche 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un incremento de 2011 a la fecha gracias a la publicación de criterios adicionales en el Reglamento de la LDS que definen criterios para el establecimiento de programas nuevos y padrones de beneficiarios, así como criterios para la difusión de los programas de desarrollo social.

Si bien la LDS dispone que se deben publicar las reglas de operación de todos los programas estatales de desarrollo social, no existen criterios mínimos que sirvan como base para la homologación de la información que publica el estado.

Tampoco se identificó la realización de la evaluación anual de la política pública estatal de desarrollo social que ordena la LDS con el fin de revisar, periódicamente, el cumplimiento del objetivo social de los programas, las metas y acciones del estado. Si bien el Reglamento de la LDS señala que el resultado de dicha evaluación se remitirá al Consejo para su opinión y sugerencias, no se observó en la normativa estatal el mandato de publicar las evaluaciones efectuadas.

Finalmente, no se pudo verificar el funcionamiento de un sistema de información pública que concentre y sistematice los indicadores de gestión y de resultados del estado que den seguimiento al desempeño de la política 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 para Campeche:

Es importante que el estado considere generar criterios y lineamientos que respalden la realización homogénea y sistemática de elementos de monitoreo y evaluación, por lo que éstos deben definir a 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.

Asimismo, es indispensable dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas de desarrollo social en el estado, ya que esta característica es necesaria para implementar el presupuesto basado 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.

Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a 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 efectuarse anualmente, por lo que, para su planeación, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultados sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.

En lo concerniente a los indicadores que darán seguimiento al desempeño de los programas, se deben identificar indicadores de gestión y de resultados que permitan tomar las decisiones para su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados, es necesario monitorear su evolución en el tiempo; para ello, se pueden considerar herramientas informáticas o bases de datos que concentren y sistematicen los indicadores de gestión y de resultados del estado.

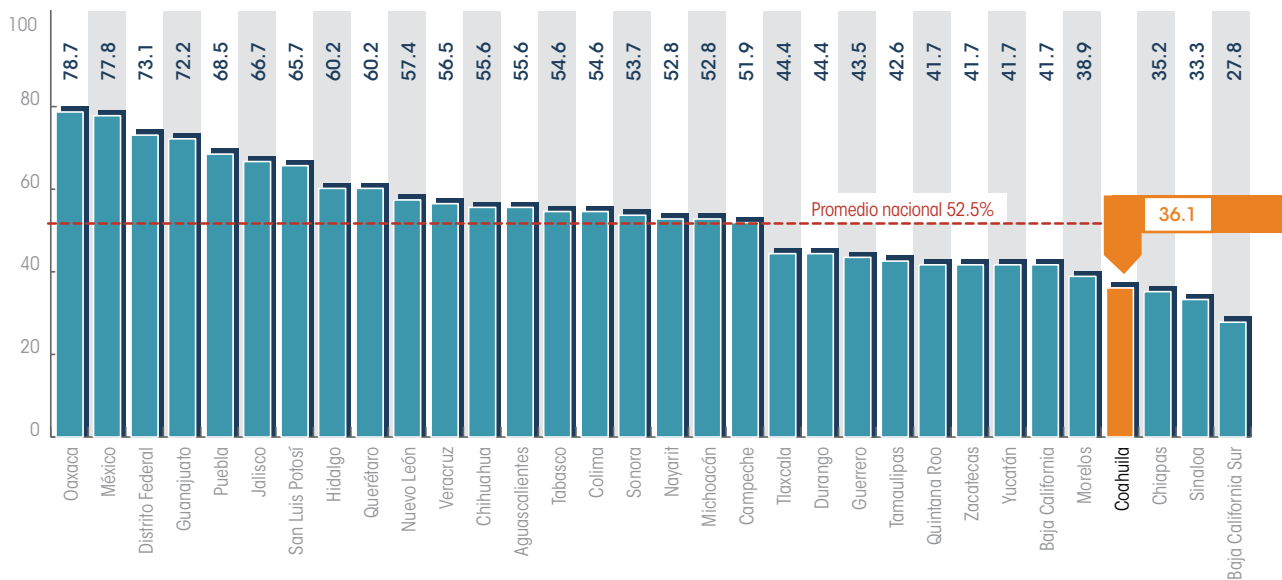
Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la información

que produce el estado en esta materia, así como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



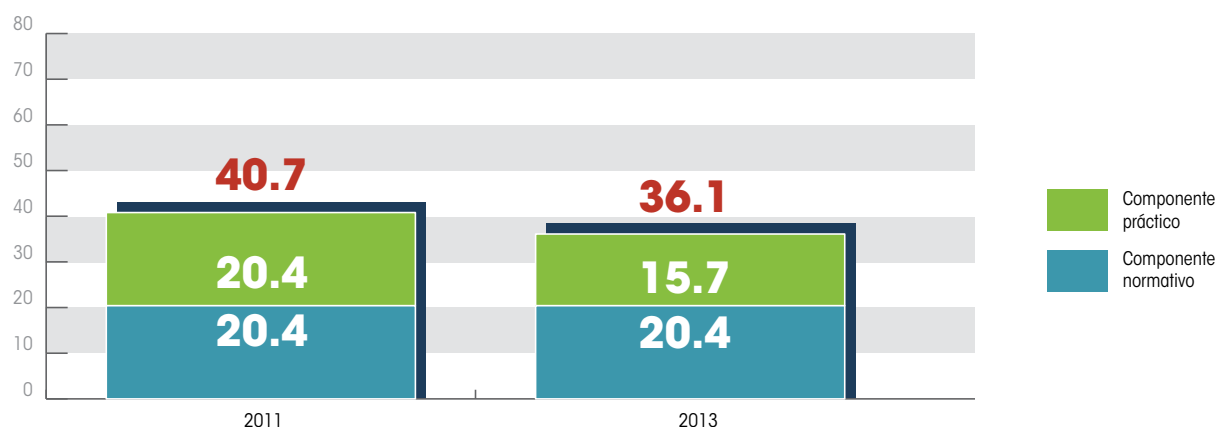
■ Gráfica 66. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ **Gráfica 67. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Coahuila 2011- 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el orden institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 67 muestra la variación mostrada por Coahuila de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Coahuila registró una disminución de 2011 a 2013 en el índice global, explicado por la disminución en el componente práctico; mientras que en el normativo permaneció igual. En 2011, presentó un índice de 40.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –20.4 en el componente normativo y 20.4 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 36.1 por ciento –20.4 en el componente normativo y 15.7 en el práctico–, lo que significa un decremento de 11.4 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición catorce en 2011 a la veintiuno en 2013 (gráfica 66).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica que la población prioritaria de la política de desarrollo social son todas las personas, familias o grupos sociales en situación de vulnerabilidad residentes en el estado de Coahuila. De igual forma, detalla los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y los requisitos a fin de integrar un padrón para los programas sociales y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social. En la LDS no está comprendida la difusión de información de los programas de desarrollo social ni los criterios para la creación de programas nuevos.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identifican criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, como la elaboración de un diagnóstico y el establecimiento del objetivo del programa, su población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos otorgados, así como los indicadores para el monitoreo y evaluación del programa.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

Si bien no se observó de manera directa el mandato de crear padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, en la normativa estatal –específicamente en la LDS– se establece que el sistema de información de la Secretaría de Desarrollo Social se compondrá de la lista del padrón de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales, del padrón de las personas que son atendidas a través de la asistencia social y las que son incorporadas a los programas de desarrollo social. La normativa no describe las características que deben tener los padrones.

En la práctica se identificó que en el portal de transparencia del estado se publica un padrón único de los diversos programas de las dependencias. Para visualizar los beneficiarios, es necesario seleccionar la dependencia, el programa y el municipio. Todos están homologados y contienen únicamente información del nombre del beneficiario, municipio que habita, dependencia y programa del que recibe apoyo. No se pudo encontrar información sobre el área responsable de integrar el padrón, una clave de identificación única para el beneficiario –por ejemplo, CURP o el Registro Federal de Contribuyentes (RFC)– o el apoyo que recibe.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa –la LDS– establece que la Secretaría de Desarrollo Social estatal deberá estipular las reglas de operación de los programas, y que éstas se incluirán en el sistema de información de la propia secretaría, con el objeto de que sirvan como base de datos para los procesos de evaluación.

En la práctica se identificaron diez reglas de operación de los programas de la estrategia “social” que opera la citada secretaría, expedidas en 2012: Comedores y centros comunitarios, Banco de materiales, Banquetas, Electrificación, Espacios deportivos, Farmacias, Alimentario, Uniformes escolares, Útiles escolares y Piso Firme. Todas las reglas de operación se concentran en un solo documento y presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo entregado, la forma de entregarlo y los criterios de elegibilidad. Estas reglas no incluyen información de indicadores para el monitoreo y la evaluación.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila– se establece que toda entidad pública debe difundir información sobre los servicios y programas que ofrece, así como de los trámites y requisitos para acceder a ellos, la población o sector a quien van dirigidos y las reglas de operación.

En la práctica se identificó información para veinte programas de desarrollo social que operan la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Juventud. La información que la mayoría difunde consiste en el objetivo del programa, su población objetivo, la institución responsable de operarlo y los criterios de elegibilidad. Ningún programa identificado publica información sobre su presupuesto o los apoyos otorgados.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

La normativa –la LDS– determina que el presupuesto de los programas sociales no puede ser inferior al ejercicio fiscal anterior.

En la práctica, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no se encontró información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social, únicamente es posible identificar el otorgado a la Secretaría de Desarrollo Social.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la LDS, que establece que la evaluación tiene por objeto revisar periódicamente el cum-

plimiento del objetivo social de los programas, las metas y acciones de la política de desarrollo social, a fin de subsanarlos, modificarlos, adicionarlos o reorientarlos. La LDS también señala:

- Las evaluaciones se realizarán en dos etapas: la primera corresponde a los primeros nueve meses del ejercicio fiscal y sus resultados servirán para la programación y elaboración del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; la segunda abarca el ejercicio fiscal siguiente y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.
- Se determina el uso de indicadores para evaluar la evolución en el tiempo de variables relacionadas con la pobreza y la marginación.
- Las dependencias y entidades estatales y municipales deberán proporcionar toda la información y las facilidades para las evaluaciones.
- El Congreso del Estado podrá emitir sugerencias y recomendaciones, derivadas de los resultados de las evaluaciones.
- Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto será el Congreso del Estado el que lo determine.
- Los resultados de las evaluaciones serán aprobadas por el Congreso del Estado de Coahuila y publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza*. No obstante, la normativa no establece el contenido mínimo que deben tener las evaluaciones para ser publicadas.

No se identificó normativa que especifique los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la planeación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones o su uso para decisiones de presupuesto.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– dispone que los indicadores de gestión y de servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, las metas y acciones de la política estatal de desarrollo social. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social realizará un diagnóstico situacional anual para identificar y medir los niveles de pobreza, marginalidad y

desarrollo regional en el estado con base en indicadores de resultados, como ingreso per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; y acceso a la recreación, entre otros. Sin embargo, la normativa no señala el contenido mínimo de los indicadores.

En la práctica no se observaron indicadores de gestión de la política social de Coahuila. Funciona un sistema de indicadores de resultados en los que sólo es posible reconocer el valor del estado, la posición que ocupa respecto al nacional, la meta del estado y la dependencia con que se relaciona el indicador. No obstante, no se dice de qué periodo es el valor y no hay una serie de datos; tampoco es posible identificar el método de cálculo.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa –en la LDS– se establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado y el Congreso del Estado de Coahuila, y que podrán realizarla por sí mismos o a través de los organismos independientes que el Congreso del Estado determine.

La LDS señala que los organismos de evaluación contarán con un consejo consultivo (Consejo), que será el encargado de vincular la participación de especialistas e investigadores del área social en la evaluación de la política pública social y tendrá por objeto investigar, analizar y evaluar el impacto de las políticas y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas.

El Consejo está integrado por el Secretario de Desarrollo Social y seis investigadores académicos, por lo que no es ajeno a la estructura del Poder Ejecutivo. Además, la normativa no señala que el Consejo esté dotado de personalidad jurídica o autonomía técnica y de gestión. Las atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son: realizar la planeación de las evaluaciones; emitir sugerencias y recomendaciones a las dependencias; y aprobar los indicadores de resultados y de gestión, así como los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica se observó únicamente que la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la Coordinación General de Seguimiento, Evaluación y Operación de Programas Sociales.

## COMPARATIVO 2011-2013

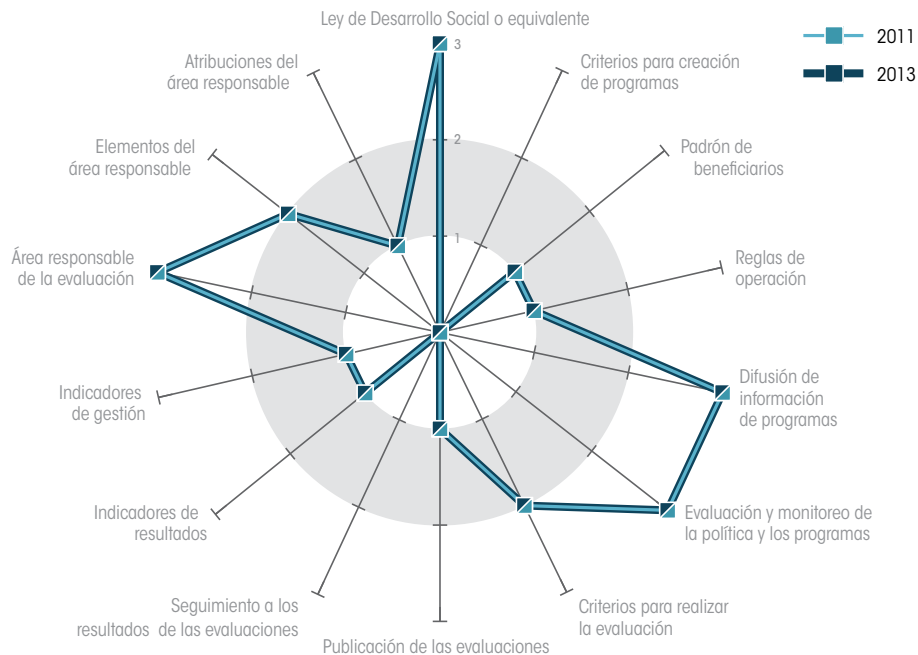
La gráfica 67 revela que, de 2011 a 2013, Coahuila presentó un decremento tanto en el índice global como en el componente práctico. La mayor disminución se dio en este componente, en el cual el estado registró una variación de -4.6 puntos porcentuales. Lo anterior hace que, en 2013, esta entidad ocupe la posición diecisiete en el componente práctico, al igual que Yucatán y Zacatecas.

A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

En la gráfica 68 se observa que el estado no tuvo cambios en el componente normativo de 2011 a la fecha. Los elementos localizados en la normativa en 2011 son los mismos de 2013, por lo que la línea de ambos años se empalma. Aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, se debe regular los criterios para la creación de programas nuevos y determinar la información que deben contener los padrones y las reglas de operación, así como la que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

#### ■ Gráfica 68. Cambios en el componente normativo, Coahuila 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

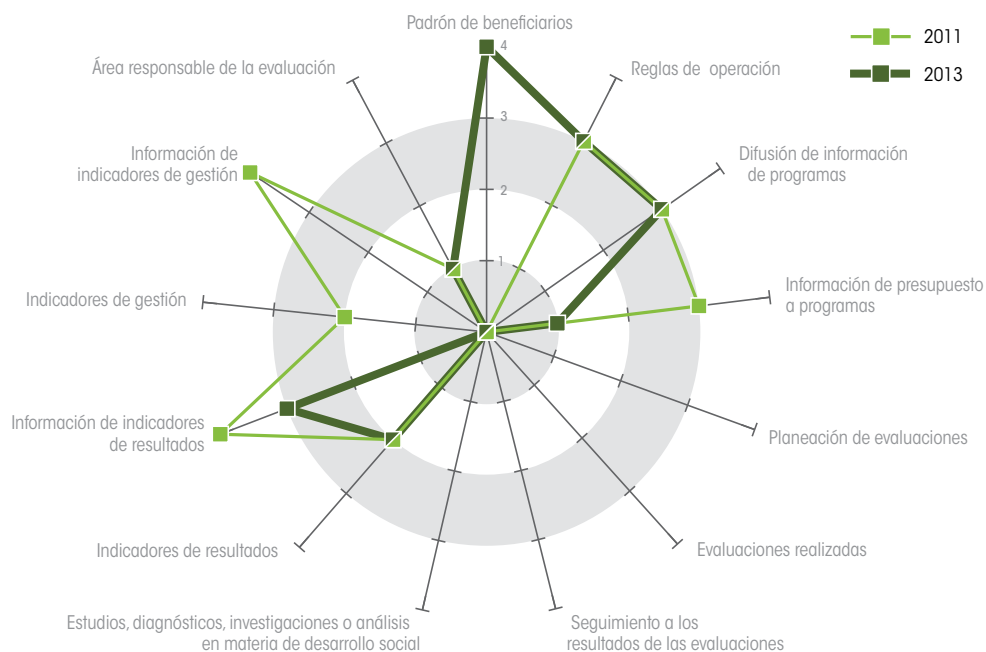


## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no se identificaron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social. En 2013, el estado contó con un padrón de beneficiarios único para varios programas de distintas dependencias.
- ✗ En 2011 se publicó información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social. En el Presupuesto de Egresos de 2013 sólo fue posible identificar el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✗ En 2011 se advirtieron indicadores de gestión de la política de desarrollo social estatal. En 2013 no fue posible identificarlos.
- ✗ En 2013 se publicó menos información de los indicadores de resultados que la que se presentó en 2011.

De acuerdo con la gráfica 69, el estado tuvo un avance en el tema de padrón de beneficiarios, así como una disminución en el elemento de los indicadores de gestión y de resultados, y en la información que se proporciona del presupuesto asignado a los programas. El estado aún debe trabajar en la aplicación de otros instrumentos, como la planeación de evaluaciones, la implementación de éstas y el seguimiento a sus resultados, la realización de diagnósticos o estudios en materia de desarrollo social y los elementos del área responsable de coordinar la evaluación.

■ Gráfica 69. Cambios en el componente práctico, Coahuila 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como los criterios para la creación de programas nuevos; la información que deben contener los padrones; la definición de la información que deben tener las reglas de operación; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, su publicación y el seguimiento a sus resultados, así como la información que los indicadores de resultados deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En el componente práctico no se encontró evidencia de que la implementación de algunos elementos de evaluación, prescritos en la normativa, se haya iniciado. No se observaron factores clave, como la institución facultada para normar la evaluación ni el funcionamiento del Consejo. Para Coahuila, no existen evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que ayuden a conocer la situación de desarrollo social de la población. En materia de monitoreo, esta entidad ha ejecutado elementos que le permiten contar con información de la gestión de las políticas públicas, como la implementación del padrón único de beneficiarios.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta Coahuila radica en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como la implementación, de manera estructurada, de los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se le dictan al estado. Asimismo, es importante reanudar la aplicación de algunos elementos que el estado había llevado a cabo en el pasado, como difundir los indicadores y la información del presupuesto asignado a 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 Coahuila:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado implante normativa para regular dicho elemento. Los criterios que se pueden establecer son: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; determinar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; definir información del

programa, como objetivos, población objetivo, tipo de apoyos que se entregan, entre otra, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos. Una herramienta que contribuye al diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

Establecer los criterios y lineamientos para la integración del padrón de beneficiarios de manera que la información que brinden las dependencias para ello sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos, así como determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. Vale la pena señalar que la difusión de las reglas de operación también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que ayuda a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que 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 requiere el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se recomienda tener en cuenta que los cambios en el resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Por otro lado, las evaluaciones favorecen el análisis del logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, ayudan también a medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual modo, es importante incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, el costo de la evaluación, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de ésta. Se sugiere, asimismo, normar los requisitos que debe cumplir un evaluador, de tal modo que se garantice la calidad de la evaluación, y precisar los tipos de evaluación y frecuencia que se deben implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que resulte de las

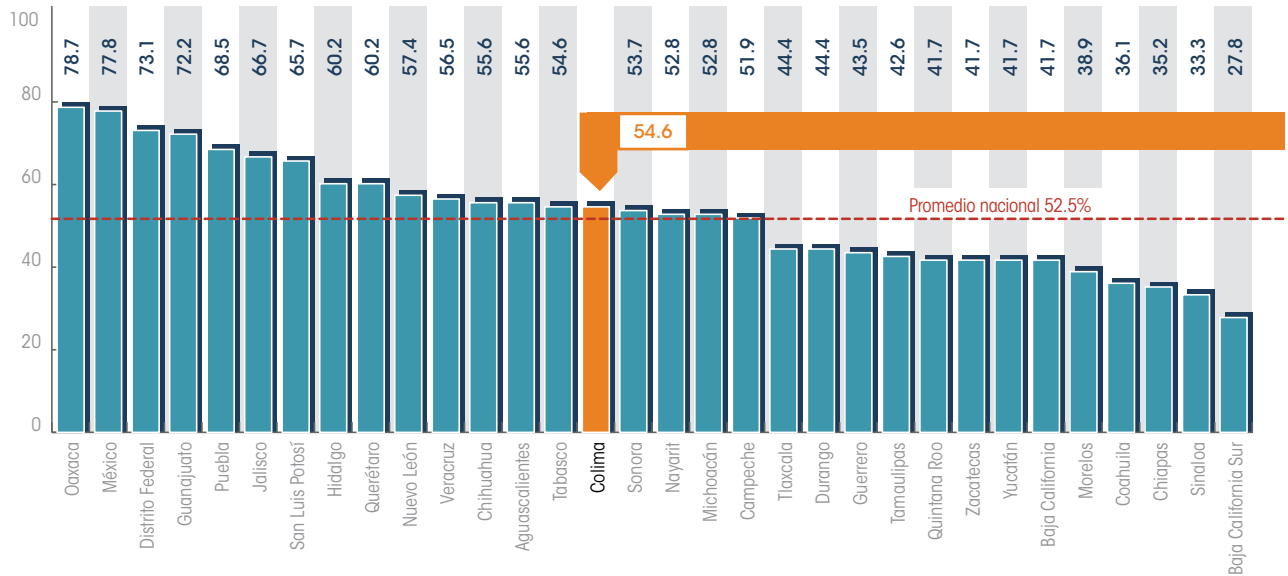
evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Coahuila cuenta con información de indicadores de resultados, no se identificó el uso de indicadores de gestión. Aunado a esto, se sugiere normar la información que deben reportar los indicadores para garantizar que reporten como mínimo cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. Es necesario, asimismo, que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo y así poder tomar decisiones relacionadas con el diseño e implementación de los programas.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, definan a 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 de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

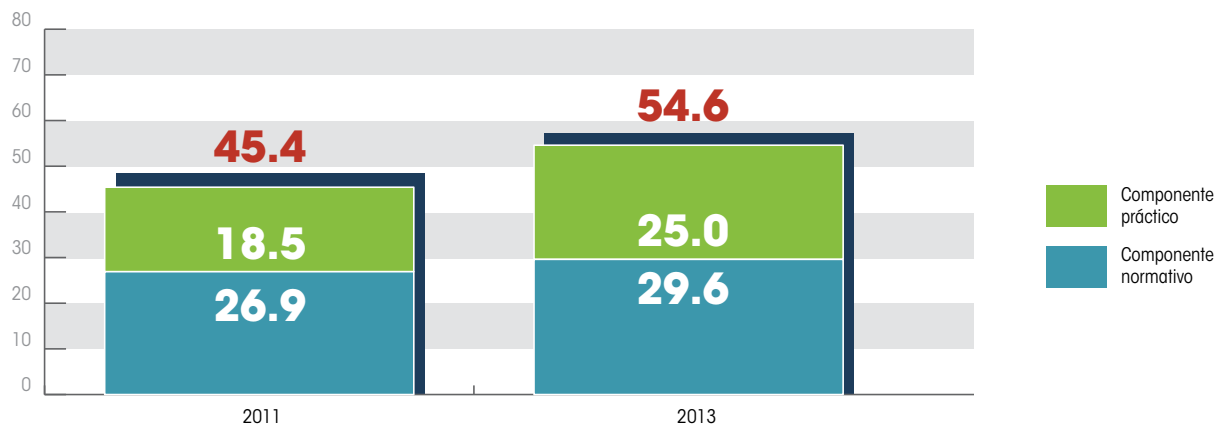
En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

■ **Gráfica 70. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 71. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Colima 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 71 muestra la variación que registró Colima de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Colima registró un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, el estado presentó un índice de 45.4 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -26.9 en el componente normativo y 18.5 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 54.6 por ciento -29.6 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-, lo que significa un incremento de 20.4 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diez en 2011<sup>21</sup> a la doce en 2013, que también comparte con Tabasco (gráfica 70). Lo anterior revela que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

En seguida se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado -la LDS- especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, que son las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación, pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social. De igual forma, la LDS define los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; determina la obligatoriedad de integrar un padrón para los programas sociales; y ordena la elaboración de reglas de operación de los programas de algunas secretarías.

---

<sup>21</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado –la LDS– establece que los programas de desarrollo social deben contener: diagnóstico y objetivos; responsabilidad, procedimientos, tiempos de ejecución y autoridades ejecutoras; fuentes de financiamiento; bases de participación social organizada; y mecanismos de evaluación y control. Sin embargo, no señala que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la LDS– establece que las dependencias y entidades que ejecuten programas sociales deberán incorporar al padrón la información de las personas y las familias beneficiadas con ellos.

En la práctica se encontraron veinticuatro padrones de beneficiarios: ocho de la Secretaría de Desarrollo Social; ocho de la Secretaría de Desarrollo Rural; cuatro de la Secretaría de Fomento; dos de la Secretaría de Cultura; y dos de la Secretaría de la Juventud. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En la mayoría de estos padrones es posible ubicar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan y el programa del cual recibe apoyo; sólo algunos padrones cuentan con clave de identificación del beneficiario y el tipo de apoyo. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

## 4. Creación de reglas de operación

La normativa –la LDS– dispone que la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación deben diseñar reglas de operación de los programas en el ámbito de su competencia.

En la práctica se identificaron las reglas de operación de un solo programa, del subprograma de desarrollo comunitario “Comunidad diferente” del DIF estatal, que fueron emitidas en 2010 y tienen vigencia hasta 2015. Las reglas de operación de este programa ofrecen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad; no es posible identificar información sobre el modo de entrega del apoyo.

## 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima y la LDS– establece que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos de los municipios harán del conocimiento público sus programas operativos de desarrollo social a través de medios accesibles a la población. Además, las entidades del gobierno deberán difundir los servicios que prestan.

En la práctica se encontró información únicamente para ocho programas de desarrollo social. De hecho, sólo se tuvo conocimiento de que la Secretaría de Desarrollo Social difunde información de sus programas. En el portal de internet de las demás secretarías y en el sitio de transparencia del estado no existe información de otros programas de desarrollo social. La información que se publica acerca de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social versa sobre el objetivo, la población objetivo y los apoyos otorgados por programa; no se localizó información sobre los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

La normativa que dicta la distribución del presupuesto asignado a los programas sociales es la LDS, la cual ordena que el presupuesto estatal que se destine al gasto social no puede ser inferior al del año fiscal anterior.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se encontró información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social. Al no hallar información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la LDS, la cual especifica que la Secretaría de Desarrollo Social implementará un sistema de evaluación con el fin de formular nuevas acciones para identificar los problemas en la implementación de programas y, en su caso, reorientar y reforzar la política de desarrollo social. La LDS detalla las características para la ejecución de las evaluaciones:

- Se establece la frecuencia para realizar las evaluaciones y, en consecuencia, el vínculo de éstas con el proceso presupuestario, pues se determina que las evaluaciones se lleven a cabo en dos etapas: la primera corresponde a los nueve meses iniciales del ejercicio fiscal y la segunda abarca el ejercicio completo; los resultados sirven para la programación y la elaboración del presupuesto de los ejercicios fiscales.
- Para realizar evaluación de resultados, es necesario tomar en cuenta los indicadores de resultados, de gestión y de servicios de los programas para medir su cobertura, calidad e impacto.
- Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el periódico *El Estado de Colima* y deberán ser entregados al Congreso del Estado, a la Comisión Estatal y a la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, no se indican las características que debe tener la publicación de las evaluaciones; por



ejemplo, objetivo de la evaluación, principales hallazgos y resultados, su costo y responsables de realizarla.

- La Comisión de Evaluación será la encargada de emitir recomendaciones a las instancias responsables de la ejecución de los programas con base en los resultados de las evaluaciones.
- La evaluación de los programas de desarrollo social será interna o externa y podrá efectuarse sobre el impacto socioeconómico, el desempeño o la operación de los programas.

En la práctica se identificó que en Colima no se cuenta con una planeación de las evaluaciones ni se han realizado evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social.

Por otro lado, el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo de Colima publica en su portal los 41 estudios y análisis en materia de desarrollo social que ha elaborado desde su creación. Los estudios versan sobre la actividad agrícola, el perfil de los jóvenes, la producción ganadera y las características de las viviendas en el estado, entre otros.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– determina que para la evaluación, los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios. Asimismo, la normativa específica que los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas de desarrollo social, mientras que los indicadores de gestión y servicios, los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas. No obstante, la normativa no describe las características de los indicadores de resultados y de gestión.

En la práctica, el estado cuenta con el documento *Compendio de indicadores del desarrollo social, económico y financiero del estado de Colima*, emitido por la Secretaría de Planeación; contiene datos históricos de indicadores de resultados y se actualiza trimestralmente; además de ser público, porque se encuentra en el portal de transparencia del estado. Los indicadores están divididos por temas: desarrollo social, económico y financiero. La información que se tiene para los indicadores de resultados es: nombre, frecuencia de medición, valor para Colima y posición de la entidad respecto al nacional.

Por otra parte, se encontraron indicadores de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Desarrollo Urbano. Cada una publica sus indicadores y éstos se alojan en la página de transparencia del estado. En general, los indicadores contienen información sobre el nombre, la unidad de

medida y las metas. No se cuenta con información del método de cálculo ni de la línea base del indicador.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa se establece que la evaluación de la política y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los municipios y los órganos autónomos estará a cargo de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social. El propósito es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de los programas de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos de modo total o parcial.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social y está compuesto por catorce integrantes: el secretario de Desarrollo Social (en representación del Poder Ejecutivo estatal), un secretario ejecutivo designado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social de Colima, seis investigadores de reconocido prestigio, y seis consejeros representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales.

Hay que señalar que la normativa no especifica que la Comisión esté dotada de personalidad jurídica ni autonomía técnica y de gestión; está facultada para emitir recomendaciones derivadas 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 la materia. La atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción de la Comisión es realizar la planeación de las evaluaciones y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica no se observó evidencia del funcionamiento de la Comisión de Evaluación. Tampoco, que la Secretaría de Desarrollo Social de Colima y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima implementen elementos en materia de evaluación y monitoreo.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 71, de 2011 a 2013, Colima presentó un avance en el índice a nivel global, en el componente normativo y en el práctico. El mayor cambio se dio en el plano práctico, en el cual la entidad registró un cambio de 6.5 puntos porcentuales. En 2013, ocupó la posición número trece en este componente, junto con Hidalgo, Sonora y Tabasco.

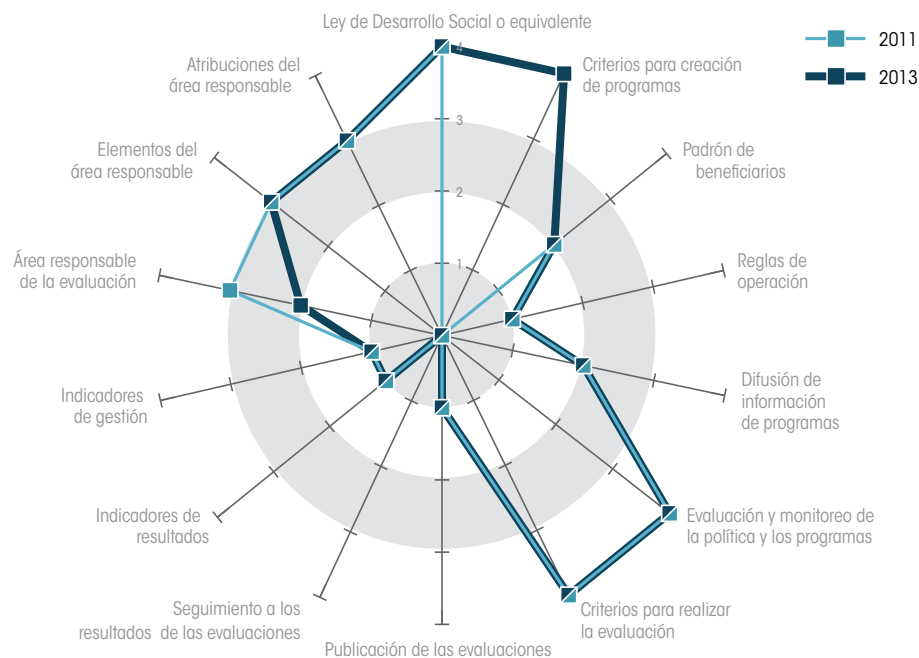
A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se adicionó a la LDS el artículo 32, en el que se establecen los elementos mínimos que deben contener los programas de desarrollo social: diagnóstico, objetivos, fuentes de financiamiento y mecanismos de evaluación, entre otros.
- ✓ Se adicionó a la LDS los artículos 34bis 4 y 34bis 6, en los que se dispone que la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación deben diseñar las reglas de operación de sus programas.

En la gráfica 72 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado realizó pequeños cambios para fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Aún está pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios, así como especificar las características de la publicación de evaluaciones y de los indicadores de gestión y de resultados, prescribir el seguimiento de los resultados de las evaluaciones, y fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 72. Cambios en el componente normativo, Colima 2011-2013



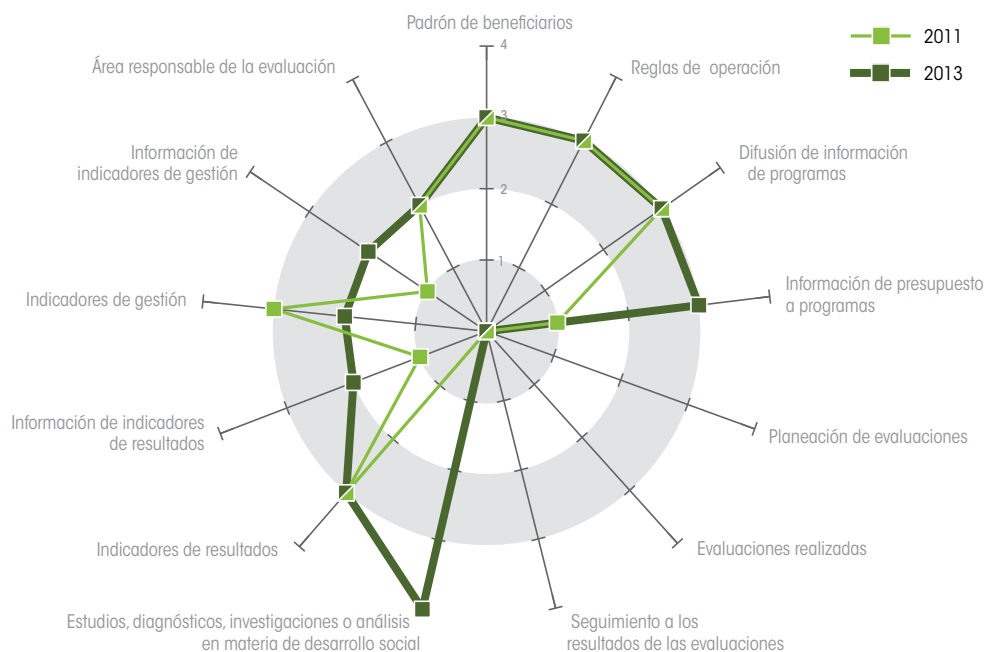
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no se encontraron estudios o diagnósticos para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. En cambio, en 2013 se identificó que el estado llevó a cabo estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social; éstos se encuentran en el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo. Hasta la fecha se han hecho 41 estudios o diagnósticos.
- ✓ El Compendio de Indicadores del Desarrollo Social, Económico y Financiero del Estado de Colima, emitido por la Secretaría de Planeación, cuenta con mayor información de los indicadores de resultados que la que se proporcionó en 2011.
- ✓ Los indicadores de gestión de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Desarrollo Urbano ofrecen más información que la que se proporcionó en 2011.
- ✓ En el Presupuesto de Egresos para ejercicios fiscales anteriores a 2013 sólo existe información del presupuesto asignado a acciones de desarrollo social dentro de la clasificación funcional del gasto. Por su parte, en el de 2013 se pueden identificar los montos asignados para algunos programas de desarrollo social.
- ✗ A pesar de que en 2011 el estado contaba con reglas de operación para dos de sus programas de desarrollo social, una de ellas ya no está vigente ni se han publicado reglas de operación nuevas.

De acuerdo con la gráfica 73, el estado presentó una mejora en la información que se proporciona sobre los indicadores de resultados y de gestión, en la realización de estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social y en la información que se difunde sobre el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

### ■ Gráfica 73. Cambios en el componente práctico, Colima 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente práctico, el estado presenta avance de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe ante todo a que mejoró la información que se presenta sobre los indicadores de resultados y de gestión y a que existe un organismo encargado de publicar estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social. Además, el estado difunde información del presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social dentro del Presupuesto de Egresos del Estado para 2013.

Por otro lado, el pequeño avance en el componente normativo se debió a la modificación de la LDS, que permitió que dicha ley precisara las características que deben contener los programas de desarrollo social y la elaboración de las reglas de operación por parte de las secretarías de Educación y Desarrollo Social.

Si bien es cierto que en el estado se ha trabajado para implementar elementos de monitoreo y evaluación, aún es necesario llevar a la práctica elementos que se norman en las leyes estatales. Por ello, las oportunidades de mejora para Colima radican en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el

sistema de monitoreo y evaluación, así como en continuar y mejorar la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

## 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 requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática. Éstos deben definir a 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 dotar de autonomía técnica y de gestión a la Comisión de Evaluación.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa es necesario para implementar el presupuesto basado 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 un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, es deseable que se realicen diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Implementar la creación y publicación de las reglas de operación de los programas. La difusión de éstas favorece el transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación, de manera que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y puesto que ya se cuenta con el documento normativo que rige

las evaluaciones, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que procede de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

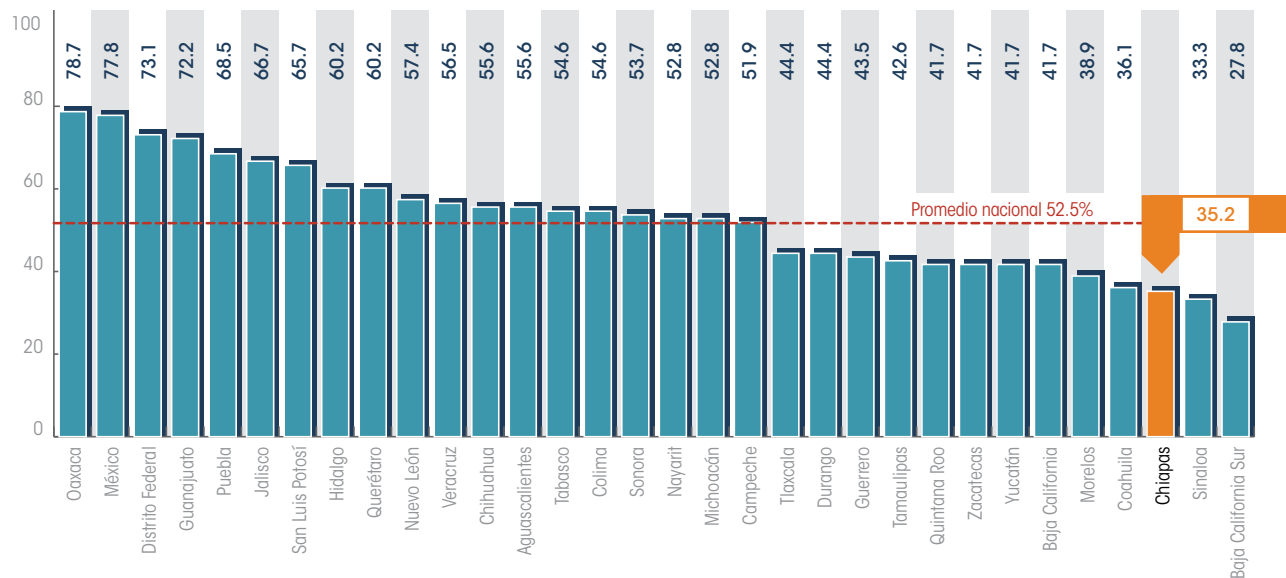
Es necesario continuar y extender la práctica de tener indicadores de gestión y de resultados, así como precisar con qué programa de desarrollo social se relacionan, de forma que puedan conocerse las conclusiones individuales y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



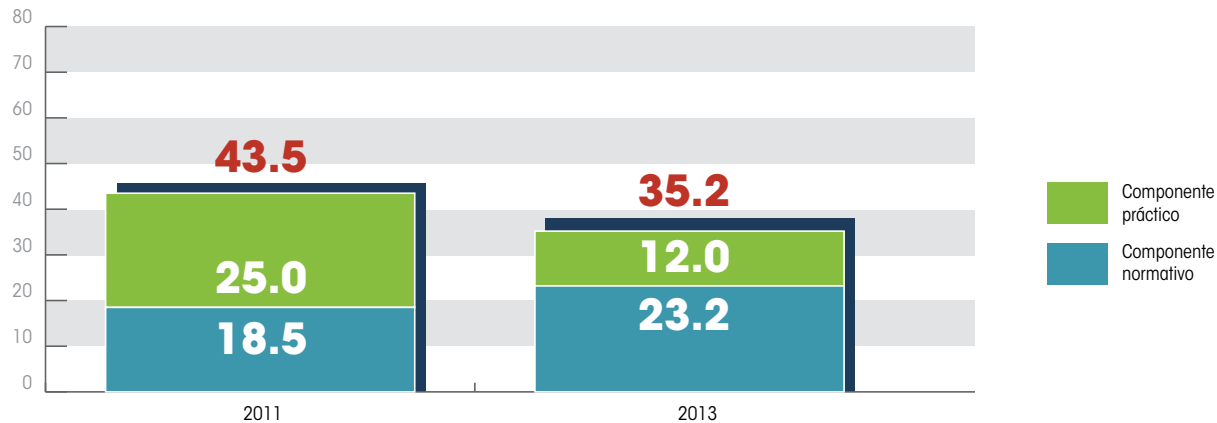
## CHIAPAS

■ Gráfica 74. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 75. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Chiapas 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 75 muestra la variación presentada por Chiapas de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Chiapas presentó una disminución de 2011 a 2013 en el índice global, explicado por la disminución en el componente práctico, mientras que en el componente normativo tuvo un pequeño avance. En 2011, el estado registró un índice de 43.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –18.5 en el componente normativo y 25.0 en el práctico–. Actualmente, el estado experimenta un avance global de 35.2 por ciento –23.1 en el componente normativo y 12.0 en el práctico–, lo que significa una disminución de 19.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición once en 2011 a la veintidós en 2013 (gráfica 74).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.



A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables

Si bien no se identificó la existencia de una LDS en el estado, se consideró como equivalente a la normativa el Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables (Código), el cual especifica la población vulnerable sujeta de los servicios de asistencia social, entre los que se hallan los menores en estado de abandono, los alcohólicos y farmacodependientes, las mujeres en periodo de gestación o lactancia, los adultos mayores en desamparo, los discapacitados, los indigentes, habitantes del medio rural o urbano que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, las personas afectadas por desastres, entre otros.

Sin embargo, el Código no señala los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la creación de programas nuevos; tampoco norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social, ni establece la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

Chiapas también cuenta con la Ley de Participación Social, cuyo objetivo es regular los mecanismos de participación social e impulsar la gestión ciudadana en el estado.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal, específicamente en los Lineamientos generales para la formulación de programas institucionales, se establecen los criterios que se deben incluir para la creación de programas de desarrollo social nuevos: realización de un diagnóstico, definición del objetivo del programa y designación del responsable de la elaboración del programa. Sin embargo, la normativa no indica que se deba precisar el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos y los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –en especial el documento Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013– dispone que, para la integración de los elementos cualitativos de los proyectos del Presupuesto de Egresos, los organismos públicos deberán considerar a los beneficiarios, desglosados por género, zona, origen y grado marginal. Sin embargo, no señala el responsable de integrar los padrones de beneficiarios ni otras características que deben tener los padrones.

En la práctica no se identificaron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social del estado.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013– establece que los organismos públicos podrán integrar las reglas de operación para aquellos proyectos con orientación social que cuantifiquen mayores recursos o que prioricen esfuerzos en la población más vulnerable. Además, las citadas normas determinan que, mínimamente, las reglas de operación deben integrar: objetivo, cobertura, población objetivo, procedimiento de selección, derechos, obligaciones, sanciones, ejecuciones, instancia normativa, forma de operación y procesos de evaluación y transparencia.

En la práctica no se identificaron reglas de operación para los programas de desarrollo social estatales.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas– se establece que toda entidad pública debe difundir, en medios electrónicos, información sobre los servicios y programas que ofrece, así como de los trámites y requisitos para acceder a ellos y del presupuesto asignado a cada uno.

En la práctica se identificó información para veinte programas de desarrollo social que operan la Secretaría de Desarrollo y Participación Social, el Instituto de Salud, el Instituto de Medicina Preventiva, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres. La información que se difunde acerca de los programas versa sobre el objetivo del programa, su población objetivo, los apoyos otorgados y la institución responsable de operarlo; sólo para algunos programas se publican los criterios de elegibilidad. Ningún programa identificado publica información sobre su presupuesto.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la práctica, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no se encontró información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social; únicamente, es posible identificar el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo y Participación Social.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública, dispone que el titular de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social evalúe y dé seguimiento a

los resultados de programas de las instituciones públicas y de los sectores social y privado que incidan en el desarrollo social de la entidad. Por su parte, el Código establece que el Gobierno del Estado tendrá, respecto de la asistencia social en materia de salubridad, la atribución de evaluar los resultados de los servicios asistenciales que se presten. La Ley de Planeación señala que la evaluación será el análisis sistemático de los planes, programas y proyectos, y su finalidad será determinar la pertinencia y los niveles de logro de sus objetivos y metas, en términos de eficiencia, eficacia y economía.

Finalmente, en el Reglamento de la Ley de Planeación se precisan ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- El Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación tiene por objeto monitorear y evaluar los resultados del Plan Estatal y de los programas, así como del Presupuesto de Egresos del Estado, para así conocer el impacto socioeconómico generado por la ejecución de los programas estatales.
- Las evaluaciones podrán ser: evaluación estratégica y evaluación del desempeño.
- La evaluación estratégica permite valorar los impactos y avances logrados con la instrumentación de las políticas públicas en el estado. Entre sus productos destacan: la evaluación del Plan Estatal y la evaluación sectorial. Dicha evaluación se apoyará en los indicadores del Tablero Estratégico de Control.
- La evaluación del desempeño contribuye a lograr una vinculación y valoración objetiva del desempeño de los proyectos y programas presupuestarios, a partir de los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores.
- La evaluación del desempeño se puede complementar con evaluaciones de consistencia y resultados, de impacto, de indicadores y procesos. Éstas podrán llevarse a cabo por evaluadores externos.
- Todas las evaluaciones deberán ser publicadas por el organismo público responsable de su contratación a través de su página de internet. Sin embargo, la normativa no establece el contenido mínimo de las evaluaciones que deberá ser publicado.

No se identificó normativa que especifique los requisitos que debe cumplir el evaluador, la frecuencia con que se deben realizar las evaluaciones, su planeación ni los mecanismos para el seguimiento a los resultados de éstas.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Las últimas evaluaciones fueron en 2010. Tampoco se identificó una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni

estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal, el Presupuesto de Egresos 2013, dispone que los organismos públicos deberán mantener actualizada la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de los programas y proyectos, y que ésta deberá contener objetivos, indicadores y medios de verificación; además, la construcción de indicadores se realizará con base en la Metodología de Marco Lógico. En este sentido, de acuerdo con las Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013, desde la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos hasta la rendición de cuentas se deberán incorporar indicadores de la MIR de los programas.

Por su parte, la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas especifica que los sujetos obligados deberán reportar la información completa y actualizada de los indicadores de gestión. En este sentido, la normativa no determina el contenido mínimo de los indicadores de gestión y de resultados, únicamente en los Instrumentos Normativos para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2014 se precisan las características que deben contener los indicadores de la MIR. Sin embargo, dado que la publicación de este documento es posterior a junio, será considerado para el siguiente ejercicio.

En la práctica no se identificaron indicadores de resultados de la política social de Chiapas. A pesar de que el estado cuenta con el Sistema Integral de Indicadores –Monitor ODM Chiapas–, que contiene indicadores relevantes de educación, marginación y desarrollo humano y salud, los últimos datos de los indicadores se tienen para 2010, por lo que no se tomaron en cuenta.

Por otro lado, en la página de la Secretaría de Hacienda, en el apartado de elementos programáticos, se difunden los indicadores estratégicos de las dependencias estatales, por lo que se encontraron indicadores de gestión de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social. Estos mismos indicadores son los que se difunden en la Cuenta Pública. La información que se presenta es nombre, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, unidad de medida y metas; no se registra información de la línea base. Dichos indicadores son únicamente de gestión y no de resultados, dado que no miden el cambio de la situación de la población.

Si bien el estado cuenta con el Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal y el Tablero Estratégico de Control, durante el proceso de búsqueda de información no fue posible acceder a ellos, por lo que no es posible conocer la información que se difunde en éstos.

## 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

Como ya se mencionó, en la normativa –en la Ley Orgánica de la Administración Pública– se establece que el titular de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social evaluará y dará seguimiento a los resultados de programas que incidan en el desarrollo social de la entidad.

En el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social se señala que la Unidad de Planeación tiene la atribución de establecer mecanismos de seguimiento, control y evaluación a fin de retroalimentar el proceso de planeación. También, que el titular de la Dirección de Seguimiento de Programas Sociales tendrá la atribución de vigilar que la evaluación y el seguimiento de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social se efectúen de conformidad con la normativa.

Ahora bien, en la práctica, únicamente se identificó que dentro de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social el área responsable de coordinar la evaluación es la Dirección de Seguimiento de Programas Sociales.

## COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 75 revela que, de 2011 a 2013, Chiapas presentó un decremento tanto en el índice global como en el componente práctico. En este último, registró una variación de -13.0 puntos porcentuales. Destaca que en la entidad hubo un cambio positivo en el componente normativo, en el cual el estado mostró un incremento de 4.6 puntos porcentuales. Lo anterior ubicó a esta entidad, en 2013, en la posición doce en este componente.

A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

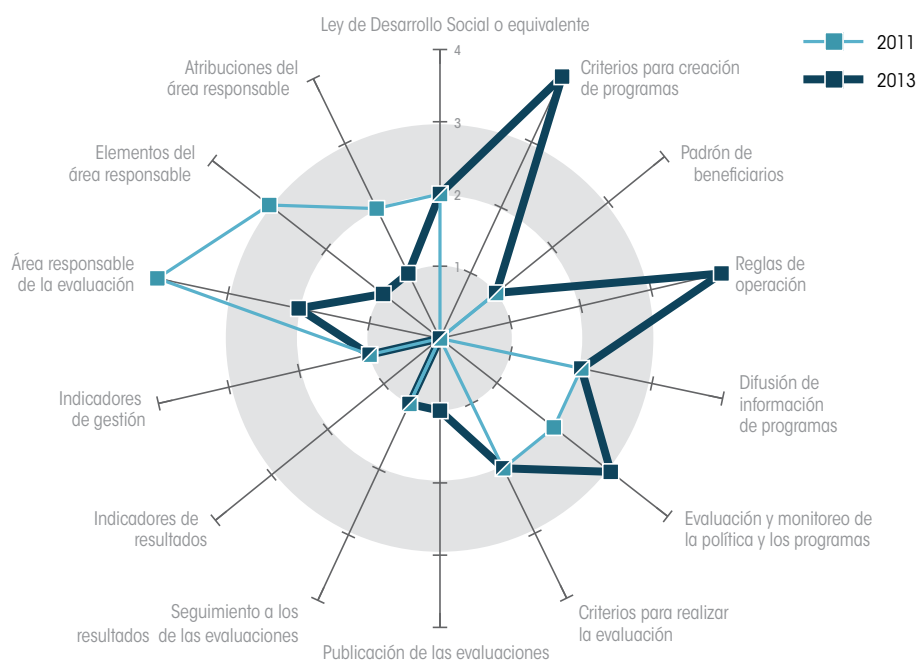
### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no existían criterios para establecer programas nuevos. En 2013, en los Lineamientos generales para la formulación de programas institucionales se advierte la inclusión de los criterios que deben considerarse en la creación de nuevos programas de desarrollo social.
- ✓ En 2011 no existía normativa que regulara el contenido mínimo de las reglas de operación. En 2013, la Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013 determinan el contenido mínimo de dichas reglas.
- ✓ En 2013 se identifica que el Reglamento de la Ley de Planeación es la normativa que especifica algunos criterios para realizar las evaluaciones,

como tipos de evaluaciones, publicación de éstas, su uso para decisiones presupuestarias y el establecimiento del Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación.

En la gráfica 76 se observa que es necesario precisar la información que deben contener los padrones y la que deben reportar los indicadores de resultados y de gestión, así como delimitar el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 76. Cambios en el componente normativo Chiapas, 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

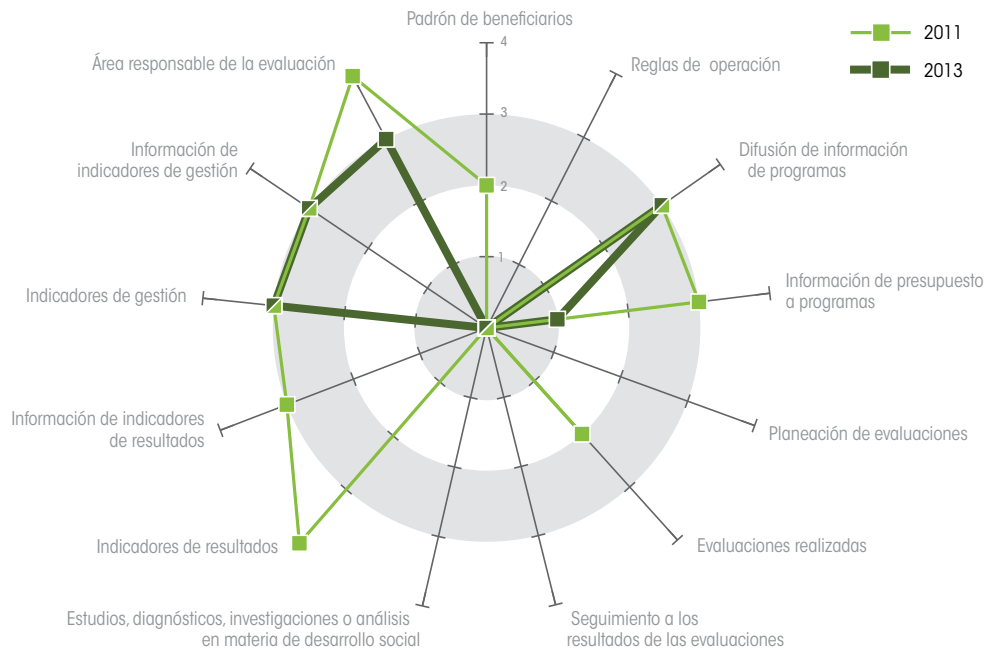
## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- × No se identificaron evaluaciones realizadas posteriores a 2010.
- × En 2013 no se encontraron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo estatales.
- × En 2013 no se observaron indicadores de resultados de la política de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 77, el estado tuvo una disminución en el elemento de los indicadores de resultados y en la información que se proporciona del

presupuesto asignado a los programas. Esta entidad aún debe trabajar en la implementación de otros instrumentos, como la planeación de evaluaciones, la implementación de éstas, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, la realización de diagnósticos o estudios en materia de desarrollo social, y los elementos del área responsable de coordinar la evaluación.

■ **Gráfica 77. Cambios en el componente práctico, Chiapas 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

Normativamente, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como la información que deben contener los padrones; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; el proceso y los mecanismos para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como la información que los indicadores de resultados deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En el componente práctico no hay evidencia de que se haya iniciado la implementación de algunos elementos de evaluación, prescritos en la normativa. Tam-

poco se identificaron evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que permitan conocer la situación de desarrollo social de la población. El estado únicamente da seguimiento a los indicadores estratégicos de las dependencias.

De acuerdo con lo anterior, el reto para Chiapas radica en la construcción de un marco normativo suficientemente sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como implementar, de manera estructurada, los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se establecen en el estado, de tal modo que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados. Asimismo, es importante reanudar la implementación de algunos elementos que el estado había llevado a cabo en el pasado, como difundir los indicadores de resultados y la información del presupuesto asignado a 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 Chiapas:

Impulsar la creación de una LDS en la que se concentre la normativa relacionada con el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. De esta forma, el documento puede incluir información acerca de la población prioritaria; los criterios para la asignación del presupuesto y para la creación de programas nuevos; el establecimiento de la difusión de información y evaluación de la política y los programas de desarrollo social; la integración de un padrón único de beneficiarios; la elaboración de reglas de operación; el establecimiento de un organismo de evaluación, de preferencia con autonomía técnica; y el uso de indicadores de gestión y de resultados.

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; se sugiere que el estado fortalezca la normativa existente para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden agregar destacan: disponer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo y especificar información del programa, como tipo de apoyos que se entregan e indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos. Una herramienta que ayuda a determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.



Normar e 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, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Es importante que los programas de desarrollo social cuenten con reglas de operación, ya que su difusión permite transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que contribuye a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que los recursos son limitados, se debe contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluar con base en las prioridades de información que requiere el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en el resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Por otro lado, las evaluaciones favorecen el análisis del logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también permiten medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, es conveniente incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De este modo, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

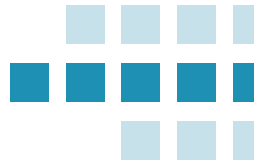
Si bien Chiapas cuenta con información de indicadores de gestión, no se identificaron indicadores de resultados. Aunado a esto, se sugiere normar la información que deben reportar los indicadores para garantizar que reporten como mínimo cierta información –por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y

meta-. Es necesario que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo a fin de poder tomar decisiones relacionadas con el diseño e implementación de los programas. En este sentido, tanto el Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal como el Tablero Estratégico de Control deberán ser de fácil acceso para que la ciudadanía conozca su contenido.

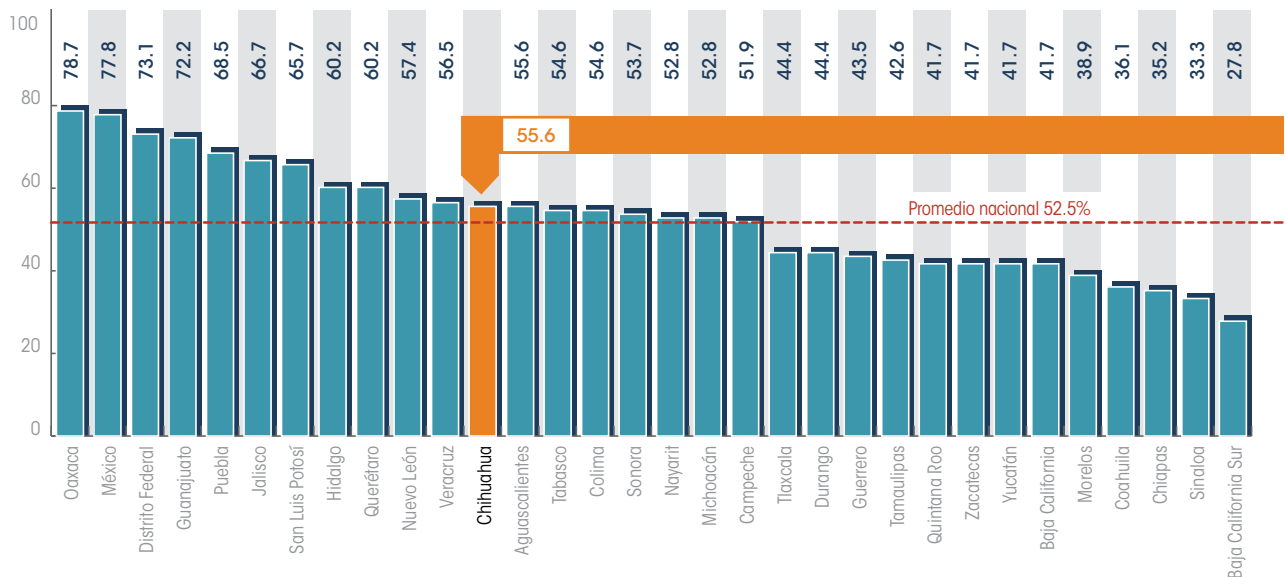
Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, y definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

## CHIHUAHUA



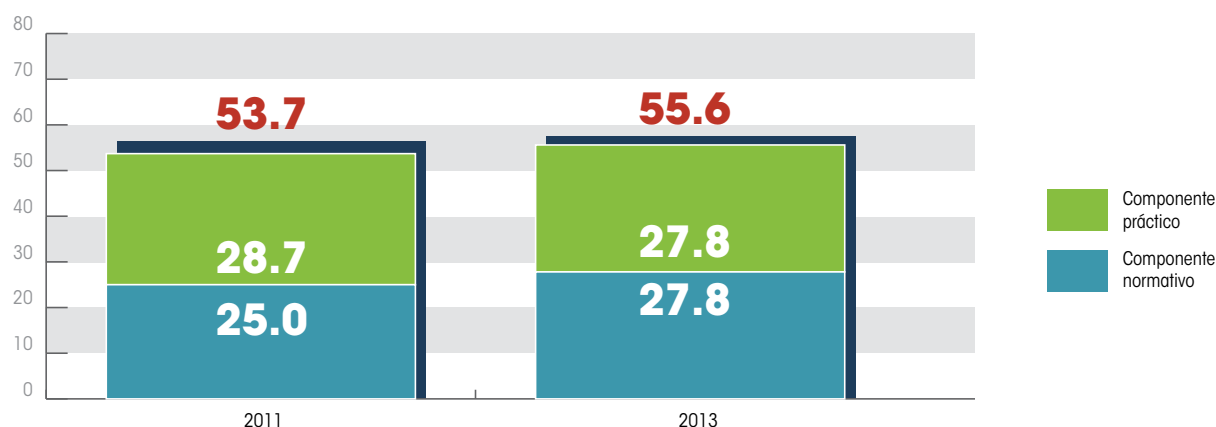
■ **Gráfica 78. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ **Gráfica 79. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Chihuahua 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 79 presenta la variación del estado de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Chihuahua presentó un aumento de 2011 a 2013 en el índice global, derivado de un incremento en el componente normativo. En 2011, registró un índice de 53.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –25.0 en el componente normativo y 28.7 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 55.6 por ciento –27.8 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–, lo que significa un crecimiento de 3.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición cinco en 2011 a la once en 2013 (gráfica 78),<sup>23</sup> la cual comparte con Aguascalientes.

<sup>23</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

El mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un incremento de 11.2 por ciento en comparación con el ejercicio anterior. Esto se debe a que la LDS y la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua señalan elementos que vinculan el ejercicio de la evaluación con el proceso presupuestario.

Asimismo, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2013.

En seguida se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Se menciona que las personas o grupos sociales en situación de pobreza, desigualdad, marginación, vulnerabilidad, discriminación o exclusión tienen acceso preferencial a los programas y proyectos tendientes a elevar la calidad de vida.

De igual forma, establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, la integración de un padrón general de beneficiarios y la publicación de reglas de operación de los programas. Finalmente, determina que la evaluación de la política estatal estará a cargo de un órgano, que podrá realizarla por sí solo o a través de organismos independientes.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se indican criterios para programas de desarrollo social nuevos.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal se ordena la integración de un padrón general de beneficiarios, cuyo objeto es concentrar la información para facilitar el intercambio de datos entre los tres órdenes de gobierno, así como evitar la duplicidad en la asignación de recursos públicos, apoyos en especie o servicios en programas, proyectos, sujetos de derecho y organizaciones. Por otro lado, de acuerdo con la

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, todo ente público debe transparentar la información sobre los padrones de las y los beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificaron tres padrones de beneficiarios públicos correspondientes a 2013 de algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y de la Secretaría de Salud. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la LDS– se establece que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos deberán elaborar y publicar en el *Periódico Oficial* las reglas de operación de los programas de desarrollo social, incluidos en el Presupuesto de Egresos, así como la metodología, normativa, calendarización y asignaciones correspondientes a las diversas regiones y municipios de la entidad.

En la práctica se identificaron catorce reglas de operación: trece pertenecientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y una del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF). La información contenida en estas reglas versa sobre las siguientes características: objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de operarlo, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos e indicadores.

La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen de manera clara los pasos a seguir para la operación del programa; además esto refleja las mejoras en el diseño de los programas.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

La normativa estatal dispone que en materia de desarrollo social y humano le corresponde al Ejecutivo del estado informar a la sociedad sobre los proyectos, programas y sus evaluaciones de resultados e impacto. Asimismo, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se ordena la transparencia de la información sobre diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como padrones de las y los beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificó información para dieciséis programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas aborda, principalmente, el objetivo del programa y la población objetivo.

## 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, el anteproyecto de presupuesto de egresos estatal que se remita al Congreso y que destine recursos a programas y proyectos de desarrollo social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, excepto en los casos que establezca el Congreso del Estado al aprobar el presupuesto de egresos respectivo. Asimismo, los recursos destinados para estos fines deberán incrementarse por lo menos en la misma proporción en que se prevea el aumento del presupuesto estatal, y en congruencia con la disponibilidad de recursos, a partir de los ingresos que autorice el Congreso del Estado.

En la práctica, el estado difunde en el portal de transparencia el presupuesto por dependencia y, en algunos casos, el otorgado por programa.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS prescribe la evaluación de la política de desarrollo social y humano con el fin de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas y proyectos, así como proponer su modificación, adición, reorientación o suspensión total o parcial. Aunado a esto, la LDS especifica algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- La distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamientos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto, que cumplan con los principios y objetivos que estipula la presente ley y demás disposiciones aplicables.
- Para realizar la evaluación, deberá tomarse en cuenta la identificación del impacto que los proyectos y programas tienen en hombres y mujeres.
- La evaluación de resultados y su impacto se llevará a cabo atendiendo el cronograma de ejecución de los proyectos o con periodicidad anual.
- Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- Los ayuntamientos deberán realizar una evaluación anual de los resultados e impacto de la política municipal de desarrollo social y humano, que harán del conocimiento público, sin perjuicio de lo señalado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

En la práctica, el estado ha sometido a evaluación a 27 programas sociales a través de la Dirección de Política y Planeación Social, y cuenta con cinco informes de seguimiento a las evaluaciones de 2011; no obstante, estos ejercicios no son públicos, por lo que no se consideraron en el avance del estado en este rubro. Al respecto, destaca que el ejercicio de la evaluación tiene entre sus objetivos la

mejora del desempeño de los programas, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos; por lo tanto, es importante que el estado ponga a disposición de la ciudadanía los avances que ha obtenido de la implementación de sus programas sociales.

Por otro lado, no se encontró información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, así como un mecanismo de seguimiento público a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a sus programas.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La LDS dispone que la distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamientos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto, que cumplan con los principios y objetivos que marca la presente ley y demás disposiciones aplicables. Por su parte, la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua señala que la evaluación del resultado de los programas presupuestarios se basará en los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, cimentados en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas gubernamentales.

En la práctica, el estado posee matrices de indicadores que contienen tanto indicadores de gestión como de resultados. Dichas matrices forman parte de un apartado anexo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2013, con características como nombre, descripción, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia, y sólo para los indicadores de gestión características adicionales como meta y línea base al 2013. Esta información también está disponible en la página del Gobierno del Estado en la sección "Transparencia fiscal".

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

La LDS indica la creación de un órgano de evaluación para 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. Dicho órgano tiene como objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social en el estado; establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la cobertura, calidad e impacto de los programas y proyectos correspondientes; revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas y proyectos; y proponer la modificación, adición, reorientación o suspensión total o parcial de los programas y pro-

yectos. No obstante, no se especifica la naturaleza jurídica de dicho organismo, esto es, quién lo conforma o si tiene autonomía técnica y de gestión.

En la práctica no se encontró evidencia de la operación de dicho órgano de evaluación; sin embargo, se tuvo conocimiento de que el Departamento de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Evaluación y Sistemas de Información de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado llevan a cabo ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

### COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 79 se observa que, de 2011 a 2013, Chihuahua presentó un aumento en el índice a nivel global, derivado de un incremento en el componente normativo. A pesar de no registrar una variación significativa en este componente, en el cual el estado registró un crecimiento de 2.8 puntos porcentuales de 2011 a 2013, ocupa la posición número nueve en el componente normativo, junto con Chihuahua y Nuevo León.

En seguida se muestran los principales cambios identificados en el estado:

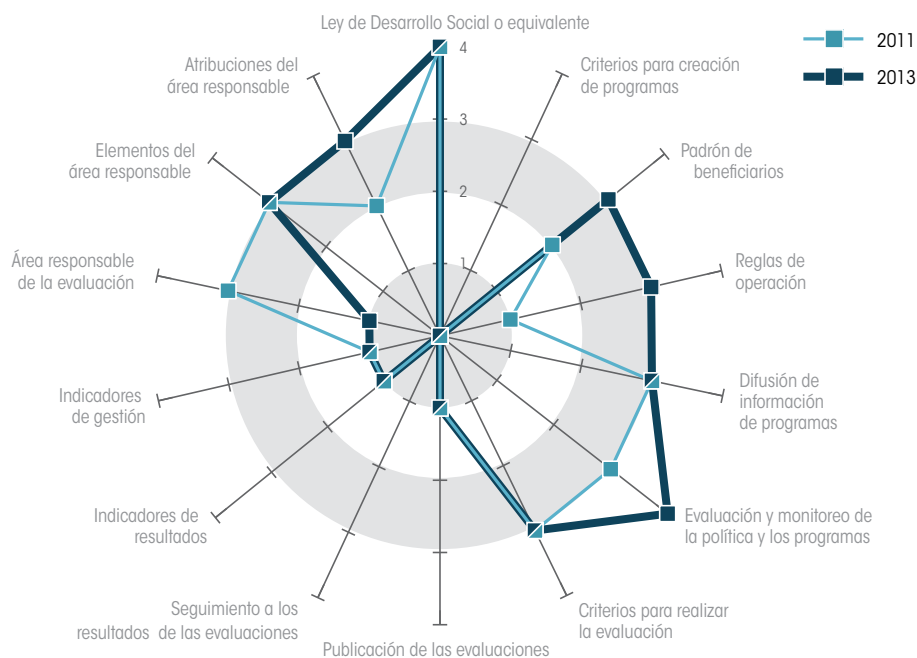
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se encontraron elementos normativos en la LDS y en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, que establecen que la evaluación y el monitoreo se usarán en el proceso presupuestario.

En la gráfica 80 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En 2013, casi todos los elementos registraron un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa de criterios para programas nuevos, el planteamiento de indicadores, así como los criterios para publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado de sus programas sociales.



## ■ Gráfica 80. Cambios en el componente normativo, Chihuahua 2011-2013



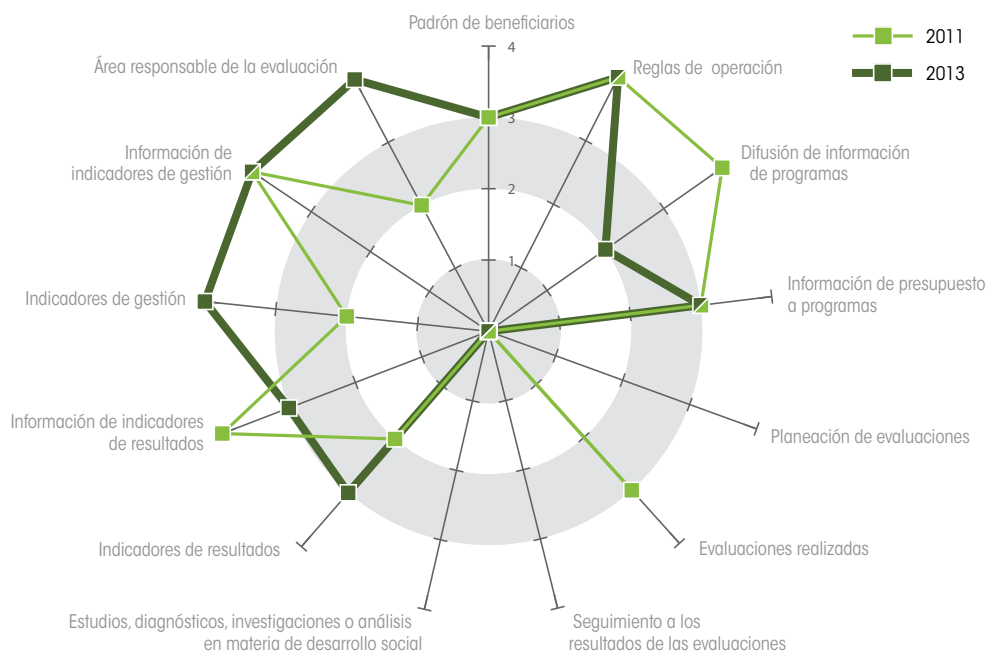
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ Se encontraron matrices de marco lógico de algunos programas sociales, así como las matrices por dependencia gubernamental en el Presupuesto de Egresos del Estado 2013.
- ✓ En la práctica, tanto la Secretaría de Desarrollo Social como el Departamento de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Hacienda llevan a cabo un seguimiento de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 81, el estado mostró un avance práctico o de implementación en el tema de indicadores de gestión, así como en la operación del área encargada de la evaluación en el estado. No obstante, no se encontraron ejercicios de evaluación públicos, lo que disminuyó este componente en comparación con 2011.

## ■ Gráfica 81. Cambios en el componente práctico, Chihuahua 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación. Por un lado, la LDS dispone la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, tanto la LDS como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantizan la difusión de información sobre los programas sociales y consideran algunos elementos que debe tener dicha información.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave. No se identificó normativa relacionada con el establecimiento de programas nuevos, los criterios mínimos para la elaboración de indicadores, la planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación. En la práctica, si bien el estado demostró tener ejercicios de evaluación de 27 programas en 2011, dicha información no es pública, por lo que no se consideró dentro del componente práctico.

En cuanto al establecimiento del órgano de evaluación como organismo responsable de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no se identificaron elementos normativos que muestren su naturaleza jurídica ni tampo-

co elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se constató que en la práctica tanto la Secretaría de Hacienda como la de Desarrollo Social han realizado ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

El mayor reto que afronta Chihuahua radica en implementar las bases normativas que contribuyan a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, así como aquellos que le permitan poner en marcha el órgano de evaluación con las características necesarias para impulsar el ejercicio de la evaluación en el estado.

## 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 el estado de Chihuahua:

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 este sentido, es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa ayudará a identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución, las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe incorporar en la normativa las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los indicadores de desempeño que dispone la LDS. Si bien en esta ley se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos como los tipos de evaluación, las características de los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Otro aspecto relevante para el estado es la publicación del presupuesto por programa que realiza el estado a través del portal de transparencia de todos

los programas del estado, ya que esta característica es un elemento necesario para el presupuesto basado en resultados, así como un mecanismo eficaz para fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Así también, es conveniente que el estado impulse la creación del padrón general de beneficiarios que dicta la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, se deben definir los criterios y lineamientos, en un documento oficial, para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

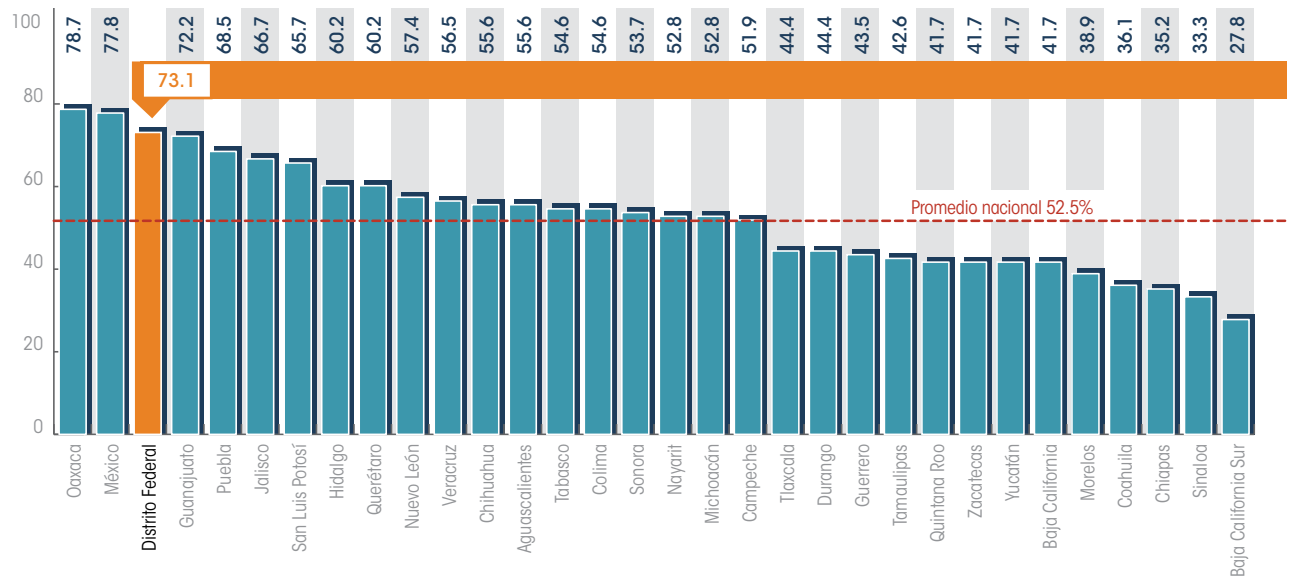
En cuanto al ejercicio de la evaluación de los programas sociales, el estado debe considerar el publicar las evaluaciones que emprendió en 2011, puesto que la difusión de los resultados de éstas es parte sustancial de la cultura de gestión para resultados. Asimismo, dicho ejercicio fomenta de modo sustancial la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos en el estado.

Por otro lado, dado que los recursos son limitados, es recomendable 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 que se deberán aplicar, entre otros aspectos. Finalmente, considerar que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas; esto implica que el estado refuerce el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes y difundir los ejercicios de seguimiento que ha efectuado. Así, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

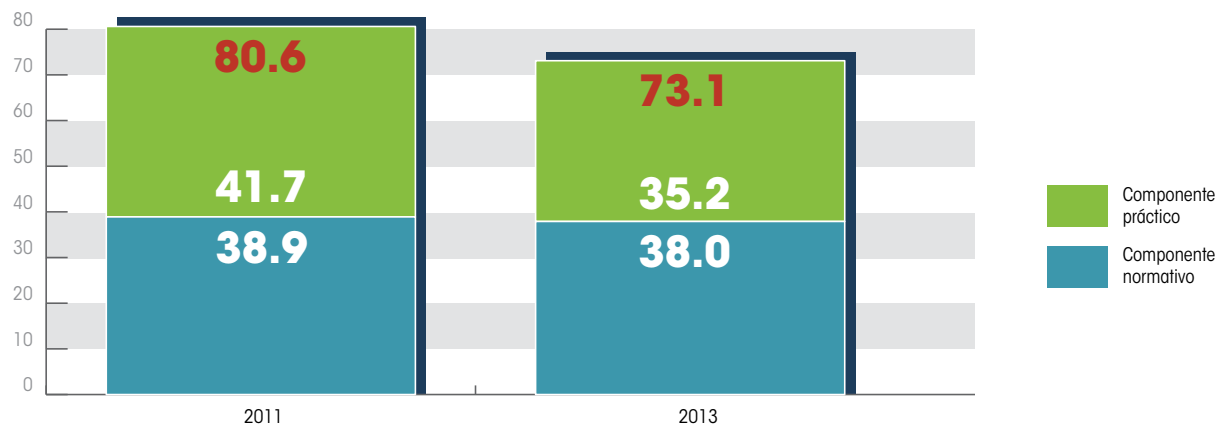
# DISTRITO FEDERAL

■ **Gráfica 82. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 83. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en el Distrito Federal 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 83 muestra la variación presentada por el Distrito Federal de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, el Distrito Federal continúa como una de las entidades federativas con mayor avance en la regulación e implementación de elementos que fortalecen el monitoreo y la evaluación. Si bien se identificó menor información respecto al ejercicio anterior, lo que representa un cambio de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes, continúa como uno de los primeros lugares a nivel nacional. En 2011, la entidad presentó un índice de 80.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –38.9 en el componente normativo y 41.7 en el práctico–. En 2013, el Distrito Federal tuvo un avance global de 73.1 por ciento –38.0 en el componente normativo y 35.2 en el práctico–, lo que significa un cambio de 9.2 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la primera posición en 2011 a la tercera en 2013 (gráfica 82).<sup>24</sup>

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2000, el Distrito Federal cuenta con una LDS que norma tanto la difusión de información como la evaluación de los programas de desarrollo social. De igual modo, dispone que cada uno de los programas sociales debe actualizar su padrón de beneficiarios. Destaca que en la ley no se establezca 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 las políticas y programas de desarrollo social.

<sup>24</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En 2011, el Distrito Federal contaba con un documento normativo (Lineamientos para la formulación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los existentes), en el que se establecían los criterios que se debían seguir para la creación de nuevos programas y que debían presentarse durante agosto, septiembre y octubre de 2010 para que los programas fueran aprobados para el ejercicio fiscal 2011. Sin embargo, para los ejercicios fiscales 2012 y 2013 ya no se emitió normativa que precisara criterios para la creación de programas nuevos.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y su reglamento– se establece que cada uno de los programas sociales de la administración pública del Distrito Federal deberá tener actualizado un padrón de beneficiarios. En estos documentos se señala que dichos padrones deberán ser públicos, especificar al responsable de su integración, el perfil del beneficiario –nombre, edad, sexo, lugar y fecha de nacimiento–, la CURP para su identificación y su ubicación geográfica. No obstante, no se identificó el mandato de que los padrones incluyeran el programa del cual reciben el apoyo ni el tipo de apoyo que se entrega.

En la práctica se encontraron padrones de beneficiarios de 47 programas para 2011, 2012 y 2013: nueve de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; uno del Fideicomiso de Educación Garantizada; cuatro del Instituto de la Juventud del Distrito Federal; dos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; trece de la Secretaría de Desarrollo Social; cinco de la Secretaría de Educación; dos de la Secretaría de Salud; uno de la Secretaría del Medio Ambiente; y diez del Sistema Integral de la Familia del Distrito Federal. La mayoría de los padrones incluyen información sobre el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario –nombre, edad y sexo–, la ubicación geográfica del beneficiario (delegación y unidad territorial) y el programa del cual reciben el apoyo. No fue posible ubicar información en ninguno de los 47 padrones sobre la CURP, y para la mayoría no se encontró información sobre el tipo de apoyo que entrega. Pese a que existen padrones de beneficiarios para varios programas de desarrollo social, no se tuvo conocimiento de que se esté realizando algún ejercicio para integrar un padrón único de beneficiarios.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal (LDS y su reglamento, así como los Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales 2011)<sup>25</sup> se deter-

<sup>25</sup> En la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 31 de octubre de 2012 se emitió un aviso por medio del cual se informaba que los Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales 2011 se aplicarían para el ejercicio 2013.

mina que las dependencias, entidades y delegaciones del Distrito Federal deben elaborar y publicar reglas de operación de los programas de desarrollo social a su cargo, las cuales deberán incluir información sobre objetivos y alcances de los programas, población objetivo, entidad o dependencia responsable del programa, tipo de apoyo entregado, requisitos y procedimientos de acceso, procedimientos de instrumentación y mecanismos de evaluación e indicadores.

En la práctica se identificaron 58 reglas de operación para 2011 y 2012: dos del Fideicomiso de Educación Garantizada; una del Instituto de Educación Media Superior; seis del Instituto de la Juventud del Distrito Federal; dos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; tres del Instituto del Deporte del Distrito Federal; una de la Procuraduría Social; nueve de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; trece de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; cuatro de la Secretaría de Salud; cuatro de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; una de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal; y doce del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Las reglas de operación en funcionamiento cuentan con una estructura homogénea que incluye información sobre objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de operar el programa, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entregar los apoyos e indicadores para dar seguimiento al programa.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS– se dispone que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración deberán publicar en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las reglas de operación y los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social a su cargo.

En la práctica se identificó información para 68 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Distrito Federal. La información que se difunde de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En los Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales 2011 se señala que las reglas de operación deberán contener información acerca del monto del presupuesto total del programa.

En la práctica se encontró información del presupuesto asignado para 2012 y 2013 de 55 programas de desarrollo social: dos programas del Fideicomiso Educación Garantizada; uno del Instituto de Educación Media Superior; cuatro del Instituto de



la Juventud del Distrito Federal; dos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; tres del Instituto del Deporte del Distrito Federal; uno de la Procuraduría Social; nueve de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; trece de la Secretaría de Desarrollo Social; cuatro de la Secretaría de Salud; cuatro de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; uno de la Secretaría del Medio Ambiente; y doce del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que ayuda a avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no existir información sobre presupuesto para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS para el Distrito Federal establece que la evaluación contribuye a conocer, explicar y valorar el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y los programas de desarrollo social para, así, reconocer los aciertos y las fortalezas, identificar los problemas y formular las observaciones y recomendaciones para la reorientación y el fortalecimiento de los programas. Este documento, en conjunto con el Reglamento de la LDS y con los Lineamientos para la evaluación interna 2013, detalla los criterios/lineamientos que se deben seguir para la ejecución de las evaluaciones:

- Deberán realizarse anualmente evaluaciones de impacto de los programas de desarrollo social, que estarán a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Se establece la publicación de las evaluaciones externas e internas, y de sus resultados. La información deberá publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, en el Sistema de Información del Desarrollo Social, en la página electrónica del Consejo de Evaluación y en los demás medios de difusión con que cuente el gobierno. Sin embargo, no se precisa la información de la evaluación que deberá publicarse; por ejemplo, datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como costo, objetivo, metodología y recomendaciones de la evaluación.
- Las evaluaciones internas deberán llevarse a cabo anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación. Las evaluaciones externas se implementarán cada dos años y las realizará exclusivamente el Consejo de Evaluación por cuenta propia o a través de terceros –instituciones académicas u organizaciones civiles–. Las entidades y dependencias que operen los programas evaluados deberán cubrir los costos de estas evaluaciones.
- Para la elaboración del Programa Operativo Anual del siguiente año, dentro de la información que se envíe a la Secretaría de Finanzas se debe incluir el informe de evaluación. De igual forma, los resultados de las eva-

luaciones internas se entregarán a la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa.

- Para las evaluaciones internas, se deberá revisar la normativa aplicable, las reglas de operación, la matriz de indicadores del programa, entre otras fuentes de información.
- La normativa establece un esquema de planeación para las evaluaciones internas a los programas; la primera debe ser una evaluación diagnóstica, seguida de una evaluación de operación y resultados, y luego una evaluación global de resultados, que incluya el seguimiento de metas y la satisfacción ciudadana.
- El Consejo de Evaluación realizará un programa anual de evaluaciones que se publicará en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* durante los primeros tres meses de cada año.
- En la normativa se señala que el Consejo de Evaluación deberá organizar, definir y realizar anualmente la evaluación externa de la política y los programas sociales, y dar seguimiento a las recomendaciones que emita. Estas recomendaciones serán hechas del conocimiento de los órganos desconcentrados, dependencias, delegaciones y entidades ejecutoras de los programas, los cuales podrán controvertirlas en un plazo de quince días hábiles; sin embargo, una vez finalizado este periodo y de no proceder las inconformidades, las recomendaciones serán obligatorias. De igual forma, la normativa regula el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En la práctica, el Distrito Federal cuenta con una planeación de evaluaciones internas, la cual se inscribe en los Lineamientos para la evaluación interna 2013; este documento contiene los programas sujetos de evaluación, los tipos de evaluación que se llevarán a cabo y los plazos para su realización. Aunado a esto, en 2012 el Distrito Federal publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Programa Anual de Evaluaciones Externas, que marca las políticas y los servicios que serán evaluados y el tipo de evaluación que se les aplicará.

Para 2011, 2012 y 2013 se identificó un total de 124 evaluaciones publicadas en dos fuentes de información. De éstas, 81 evaluaciones internas y tres evaluaciones externas se encuentran disponibles en los sitios de internet de las dependencias de la entidad; además, 34 evaluaciones internas y seis externas disponibles en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Las evaluaciones internas corresponden a programas de la Secretaría de Desarrollo Social, del Fideicomiso Educación Garantizada, del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, del Instituto del Deporte del Distrito Federal, de la Secretaría de Educación, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría del Medio Ambiente, de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, del Sistema Integral de la Familia del Distrito Federal y de las delegaciones Benito

Juárez, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Iztacalco, Álvaro Obregón, Milpa Alta, Magdalena Contreras y Tlalpan.

Por su parte, las evaluaciones externas corresponden a políticas de desarrollo social; por ejemplo, existen evaluaciones sobre los servicios relacionados con salud materno-infantil, sobre los servicios educativos otorgados por el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal y sobre los derechos de pueblos y comunidades indígenas, entre otras. La mayoría de estas evaluaciones cuentan con información sobre el objetivo de la evaluación, los principales hallazgos y la mención de sugerencias o recomendaciones.

Sin embargo, hay otras características que se consideran importantes para el desarrollo de las evaluaciones y no fueron identificadas: principalmente, la metodología que se utiliza o información relacionada con el responsable de la ejecución del programa, los datos del evaluador, entre otros.

Si bien es posible observar, en el acta de la Vigésima Primera Sesión Ordinaria del Comité de Evaluación y Recomendaciones, que los consejeros de Evalúa DF disponen de un documento denominado *Mecanismo de seguimiento de recomendaciones*, éste no es público; por lo tanto, no es posible revisar en qué consiste la información ni determinar las características del mecanismo; la última información que se puede consultar por internet al respecto es de 2010. En este sentido, se reitera la importancia de que el Distrito Federal publique no sólo las actas con la información al respecto, sino el mecanismo como tal.

Finalmente, se tuvo acceso a seis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el gobierno del Distrito Federal en 2011 y 2013. La mayoría de ellos contiene información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, los efectos y las características de la problemática. En la mayoría no se identifica una propuesta de acciones a seguir. Aunado a esto, en el acervo de información del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social destacan 22 diagnósticos elaborados entre 2011 y 2012 que pueden ser consultados a través de solicitudes de información.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La LDS y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal establecen que todos los programas deberán contar con lineamientos y mecanismos de operación que deben incluir indicadores de gestión y de resultados. Si bien, el Distrito Federal emitió los Lineamientos para la implementación del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012 (PROMOEVA), en los que se especificaba la información que los indicadores de este sistema debían

reportar, estos lineamientos ya no están vigentes. Dado lo anterior, no se identificó algún documento normativo que precisara la información que deben contener los indicadores, como el nombre, la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y las metas.

En la práctica, el Distrito Federal posee indicadores de gestión y de resultados tanto en las reglas de operación de los programas de desarrollo social como en el anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2011-2012. La mayoría de los indicadores de gestión cuentan con la siguiente información: nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo y unidad de medida; por su parte, la mayoría de los indicadores de resultados presentan: nombre, descripción de lo que buscan medir y unidad de medida. También se tiene información acerca de la medición de los indicadores, disponible en el informe de gobierno. Ningún tipo de indicador contiene información sobre la frecuencia de medición, la línea base y las metas.

Finalmente, cuenta con el PROMOEVA. Sin embargo, los indicadores que concentra este programa son de finanzas públicas, procesos internos, capacidad institucional, fiscalización y rendición de cuentas, y atención a la ciudadanía de las dependencias de la entidad; por lo tanto, no permite medir gestión y resultados de los programas.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se establece que el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. Las atribuciones del organismo, definidas en su Estatuto Orgánico, son: la definición de lineamientos para las evaluaciones internas y la elaboración de reglas de operación; la organización e implementación, directamente o a través de terceros, de las evaluaciones externas; la realización del Programa Anual de Evaluaciones; la emisión de recomendaciones y observaciones derivadas de las evaluaciones; la medición bienal del cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal; la ejecución de estudios sobre la situación social del Distrito Federal; y la organización de capacitación relacionada con los temas del Consejo.

Por otro lado, en la normativa también se dispone la estructura organizacional del Consejo y su ámbito de acción. No se identificó normativa que regulara la relación de Evalúa DF con otras áreas con atribuciones de monitoreo y evaluación.

Ahora bien, en la práctica, Evalúa DF está en funcionamiento desde 2007.

## COMPARATIVO 2011-2013

La entidad se mantiene dentro de las tres que presentan el mayor avance en la institucionalización de instrumentos de monitoreo y evaluación; ocupa la tercera posición en el avance del componente normativo, y la quinta en el avance del componente práctico. Como se observa en la gráfica 83, de 2011 a 2013 el Distrito Federal registró una disminución en el índice a nivel global y en ambos componentes.

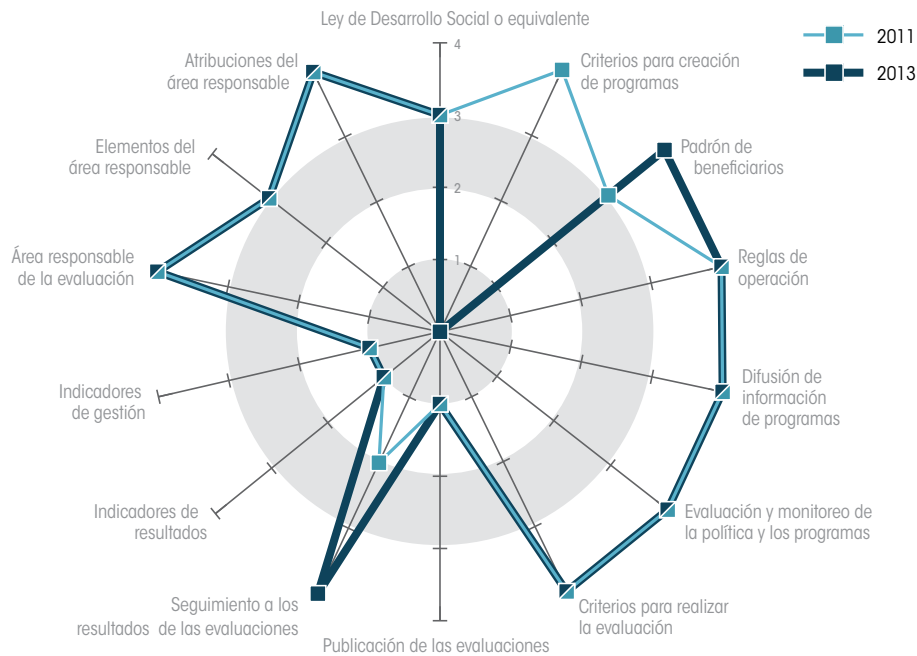
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Evalúa DF publicó los Lineamientos para la evaluación interna 2013 de los programas sociales, en los que se establece el procedimiento mediante el cual se dará seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- ✗ Para el Distrito Federal no se identificaron criterios para la creación de programas nuevos. En 2011 se publicaron los Lineamientos para la formulación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los existentes. En 2012, éstos ya no se publicaron.

En la gráfica 84 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado mostró mejoras en la emisión de normativa para regular el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, presentó una caída debido a que, para 2012 y 2013, no publicó criterios para la creación de programas nuevos. En este sentido, uno de los beneficios de contar con un marco normativo que regule los instrumentos de monitoreo y evaluación es poder fomentar la perdurabilidad en el tiempo de éstos; tener una normativa con vigencia anual –como es el caso de los Lineamientos para la formulación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los existentes– elimina esta propiedad. Por otro lado, es necesario fortalecer la normativa que regule las características que deben tener los indicadores de resultados y de gestión, así como la información de las evaluaciones que el gobierno debe publicar.

## ■ Gráfica 84. Cambios en el componente normativo, Distrito Federal 2011-2013



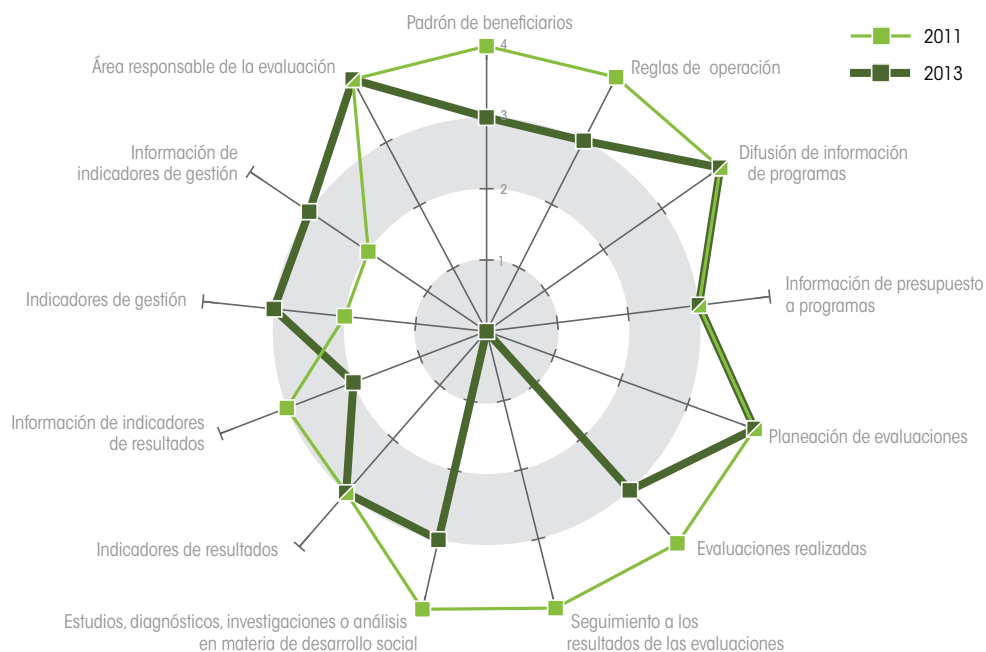
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se identificó mayor información pública, en comparación con 2011, de los indicadores de gestión. La mayoría de estos indicadores contienen información sobre su nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo y unidad de medida.
- ✗ En promedio, las reglas de operación, las evaluaciones y los diagnósticos realizados, así como los indicadores de resultados presentan menos información en comparación con la que se presentaba en 2011.
- ✗ No se identificaron ejercicios prácticos que conlleven a la formación de un padrón único de beneficiarios.
- ✗ No se identificó que el seguimiento a recomendaciones para 2011, 2012 y 2013 sea público, ya que este ejercicio sólo se encontró para 2008, 2009 y 2010.

De acuerdo con la gráfica 85, aunque el estado tuvo una mejora en el tema de indicadores de gestión, muestra una disminución en seis de los elementos analizados. La importancia de contar en la práctica con instrumentos de monitoreo y evaluación radica en la información que éstos aportan para la toma de decisiones; en este sentido, se debe tener cuidado en mantener la calidad de los instrumentos que se están implementando.

### ■ Gráfica 85. Cambios en el componente práctico, Distrito Federal 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

El Distrito Federal es una de las entidades con mayor avance en el país y es de resaltar que, desde el ejercicio 2011, ha mostrado ser líder en el desarrollo de elementos normativos que institucionalicen los esquemas de monitoreo y evaluación a largo plazo. En este sentido, cuenta con un marco normativo sólido que regula la creación de padrones, la elaboración de reglas de operación, la difusión de información de los programas de desarrollo social, la implementación de evaluaciones y los criterios/lineamientos que éstas deben seguir, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, y el área de evaluación y sus atribuciones.

En el componente normativo, para la entidad se identificó una disminución de 2011 a la fecha en las características que se analizan para el desarrollo de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Esto no significa que el Distrito Federal haya disminuido en la implementación de estos elementos en su totalidad, sino en el número de características que deben cumplir, a excepción del tema relacionado con los criterios para la creación de programas nuevos, del cual no se encontró información. En este sentido, uno de los beneficios de poseer un marco normativo que regule los instrumentos de monitoreo y evaluación es fomentar su perdurabilidad a largo plazo; tener una normativa con vigencia anual –como es el caso de los Lineamientos para la formu-

lación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los existentes- elimina esta propiedad.

La reforma de diciembre de 2010 a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal implicó que la determinación de los criterios para la creación de programas sociales pasará de Evalúa DF al Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Es necesario que se retome, por parte de este comité, la publicación de los lineamientos para la creación de programas nuevos. Por otro lado, la entidad debe fortalecer la normativa que regula las características de los indicadores de resultados y de gestión, y la información de las evaluaciones que el gobierno debe publicar.

En el componente práctico, los elementos analizados para el Distrito Federal contienen menos información relacionada con los criterios establecidos para el diagnóstico, lo que se traduce en una disminución en cuatro de sus instrumentos de monitoreo y evaluación –padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluaciones y diagnósticos realizados, e indicadores de resultados–, además de que no se localizó alguna información pública relacionada con el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Uno de los retos que enfrenta el Distrito Federal radica en continuar fortaleciendo los controles que permitan mantener la calidad de los instrumentos que ya implementa.

## 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 Distrito Federal:

Retomar la publicación de los Lineamientos para la formulación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los existentes, sin limitar la vigencia al año de publicación.

Si bien el Distrito Federal cuenta con una normativa sólida para regular la calidad de los padrones de beneficiarios, reglas de operación y evaluaciones, es necesario continuar fortaleciendo los controles a lo largo del proceso de implementación para asegurar la calidad de estos instrumentos. En el caso de los indicadores de gestión y de resultados, es primordial fortalecer el aspecto normativo, pues no se identificó regulación en torno al tipo de información que los indicadores deben contener. Aunado a esto, no sólo es fundamental publicar de nuevo los Lineamientos para la implementación del PROMOEVA; también es necesario normar la información que los indicadores que no son parte de este programa deben contener.

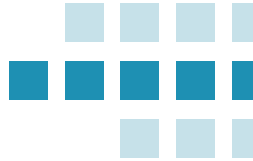


Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, resulta necesario establecer los criterios y lineamientos para su organización, de modo que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

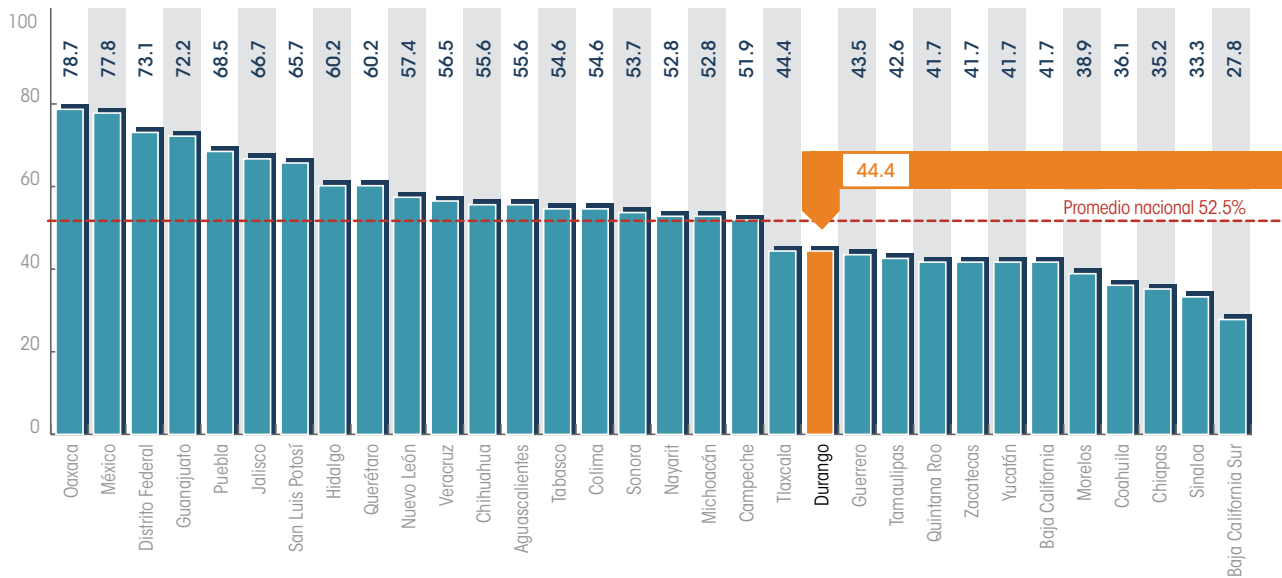
Con el fin de obtener resultados objetivos sobre el desempeño de los programas del Distrito Federal, se deben realizar evaluaciones externas para la mayoría de éstos. Además, es conveniente que las evaluaciones incluyan información sobre la metodología utilizada para fortalecer la objetividad y credibilidad de los resultados. Asimismo, se sugiere incluir dentro del Programa Anual de Evaluación del Distrito Federal información sobre las evaluaciones externas que deberán llevarse a cabo en el transcurso del año.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un factor indispensable para implementar el presupuesto basado en resultados, pues esta información contribuye a fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

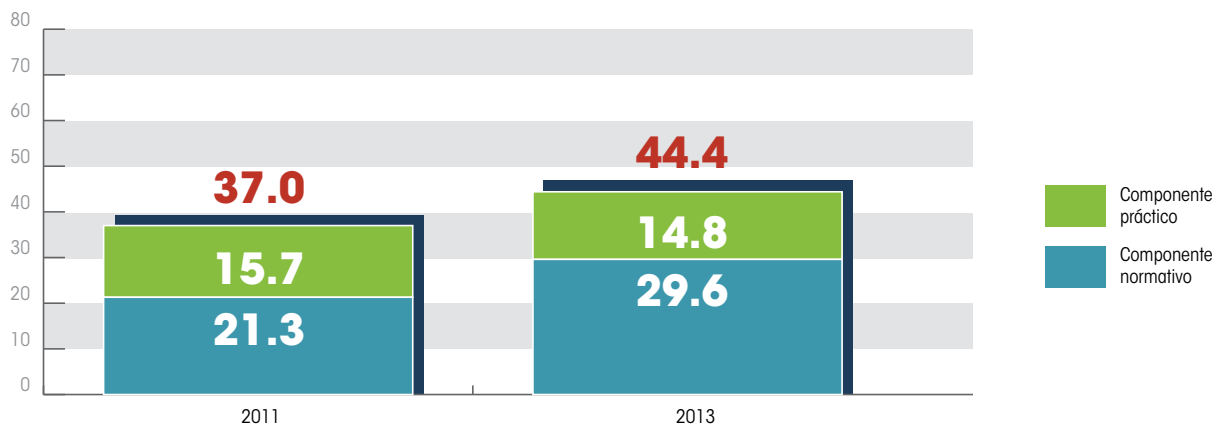


■ **Gráfica 86.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 87.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Durango 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 87 presenta la variación del estado de Durango de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Durango registró un aumento de 2011 a 2013 en el índice global, derivado de un incremento en el componente normativo. En 2011, presentó un índice de 37 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -21.3 en el componente normativo y 15.7 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 44.4 por ciento -29.6 en el componente normativo y 14.8 en el práctico-, lo que significa un crecimiento de veinte por ciento respecto a 2011 de manera global y el llegar a la posición dieciséis en 2013 (gráfica 86),<sup>26</sup> junto con Tlaxcala. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un incremento de 38.9 por ciento respecto a 2011.

El avance en el plano normativo se debió a la identificación de criterios para la definición de reglas de operación de los programas contenidos en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango (Reglamento de la LDS). Asimismo, el estado cuenta con documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, la Ley de Planeación del Estado de Durango, la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2013, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado y el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango.

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

---

<sup>26</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica que son sujetos del desarrollo social y humano los duranguenses y todas las personas que habiten en el estado de Durango, quienes tienen derecho a participar y beneficiarse de los programas y las acciones de la materia, de acuerdo con la normativa establecida. Asimismo, determina que en los planes, los programas y las acciones de desarrollo social se otorgará preferencia a las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación, pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social.

La normativa define también los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, criterios para difundir información de estos programas, así como la evaluación sobre las acciones de la política social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se encontraron criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se estipula que la Secretaría de Desarrollo Social tendrá la atribución de integrar el Padrón Estatal de Beneficiarios.

En la práctica, el estado tiene publicados dos padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. La importancia de contar con estos padrones radica en que éstos proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –Reglamento de la LDS– se establece que los programas de desarrollo social y humano que operen con recursos estatales y se enuncien en la Ley de Egresos del Estado deberán contener reglas de operación. Asimismo, se precisan catorce criterios que deben considerarse para la formulación de dichas reglas.

En la práctica no se identificaron reglas de operación públicas de los programas de desarrollo social del estado de 2011 a la fecha. Si bien existen reglas de operación para algunos programas, éstas fueron publicadas en 2008 y 2009.

### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, el Reglamento de la LDS establece, por un lado, que las dependencias, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector, y las entida-

des no sectorizadas serán responsables de que la información de los programas de desarrollo social y humano, respecto de las metas de inicio del ejercicio y avance en el cumplimiento de los objetivos, se difunda a la población en general, en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. Por otro lado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado dispone que las dependencias y entidades del estado deberán difundir de oficio en sus respectivos sitios de internet la información sobre los planes estatales y municipales de desarrollo; los programas operativos anuales y sectoriales; las metas y objetivos de las unidades administrativas, además de los avances de cada uno de ellos.

En la práctica se identificó información para 37 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas es el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y, en algunos programas, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público. Asimismo, en la programación y elaboración de presupuesto, el monto de los recursos asignados no podrá dedicarse a fines distintos ni será disminuido, salvo las prevenciones establecidas en la Ley de Egresos del Estado. Los recursos concedidos al gasto social no podrán ser inferiores, en términos reales, a los del año fiscal anterior, y deberán incrementarse, cuando menos, en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto; su asignación programática se basará en lineamientos de priorización y eficacia cuantitativa y cualitativa en los resultados de programa, y tomará en cuenta la mezcla de recursos provenientes de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

En la práctica, el estado difunde en el Presupuesto de Egresos 2013 y en el portal de transparencia del estado el presupuesto por dependencia, y no el ejercido por programa. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social implementará un sistema de evaluación que incluya una metodología que contribuya a conocer de manera integral y sistemática la operación y el resultado de los programas, proyectos

y acciones de desarrollo social; esto, con el 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. Por su parte, la LDS, su reglamento, el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señalan algunas características de las evaluaciones:

- La evaluación será interna y externa: la primera es la que realizarán quienes implementan los programas y las acciones con objeto de medir los resultados y el impacto alcanzado; la segunda es la que llevarán a cabo las instituciones públicas de educación superior o los despachos o consultores independientes con experiencia de cinco años a solicitud del Consejo Consultivo de Desarrollo Social.
- Las dependencias y entidades del estado deberán publicar en el portal de transparencia las matrices de indicadores para resultados de los programas y las fichas técnicas de los indicadores.
- La Secretaría de Desarrollo Social dará seguimiento a los resultados de las evaluaciones internas de impacto socioeconómico de los programas sociales con el fin de registrar el cumplimiento de los objetivos y las metas alcanzados por los programas, obras y acciones relativas al desarrollo social; esto genera información cualitativa y cuantitativa que permite la rendición de cuentas y la transparencia del impacto alcanzado.

Si bien el estado ha mostrado un avance significativo en el componente normativo, en la práctica no se encontró evidencia de evaluaciones a programas estatales de desarrollo social ni de una planeación de evaluaciones. Tampoco se localizó información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, los cuales ayudan a identificar las problemáticas del estado y contribuyen a mejorar la ejecución de acciones y programas de desarrollo social bien fundamentados.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa -LDS- establece, por un lado, que la Secretaría de Desarrollo Social deberá definir los criterios y lineamientos para determinar los indicadores e índices de medición de pobreza, marginación y vulnerabilidad. Por otro, la Ley de Planeación dispone que, en el sistema de planeación democrática, la Secretaría de Finanzas y de Administración será la que promueva el diseño y la estructuración de programas presupuestarios con base en la Metodología de Marco Lógico, mientras que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado ordena mejorar y mantener actualizadas las matrices de indicadores para resultados de los programas, así como las fichas técnicas de los indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados en las matrices de marco lógico que publica para algunos programas sociales. Asimismo, divulga información de indicadores en su portal de transparencia, consistente en nombre, unidad de medida y frecuencia de medición.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se dicta que el Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social es el encargado de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas de desarrollo social. Asimismo, que dicho consejo estará constituido por el secretario de Desarrollo Social, quien fungirá como presidente; un integrante de la Comisión Legislativa del H. Congreso del Estado que le competa conocer de los asuntos relativos al desarrollo social; seis representantes de la áreas de investigación de las instituciones de educación superior; y cinco representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales, relacionadas con el desarrollo social, no vinculadas o simpatizantes con algún partido político y legalmente constituidas.

En la práctica no hay evidencia sobre las actividades del Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social en materia de evaluación; no obstante, se encontró que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Sistemas, ha emprendido actividades relacionadas con la evaluación y el seguimiento a los programas sociales que coordina.

### Comparativo 2011-2013

Como se observa en la gráfica 87, de 2011 a 2013, Durango presentó un incremento en el índice a nivel global, derivado de un avance en el componente normativo. El estado registró una variación significativa en este componente, en el cual tuvo un cambio de 8.3 puntos porcentuales de 2011 a 2013; por ello, en relación con las demás entidades, Durango ocupa la posición número siete en el componente normativo, junto con Aguascalientes, Colima, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo y Tabasco.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

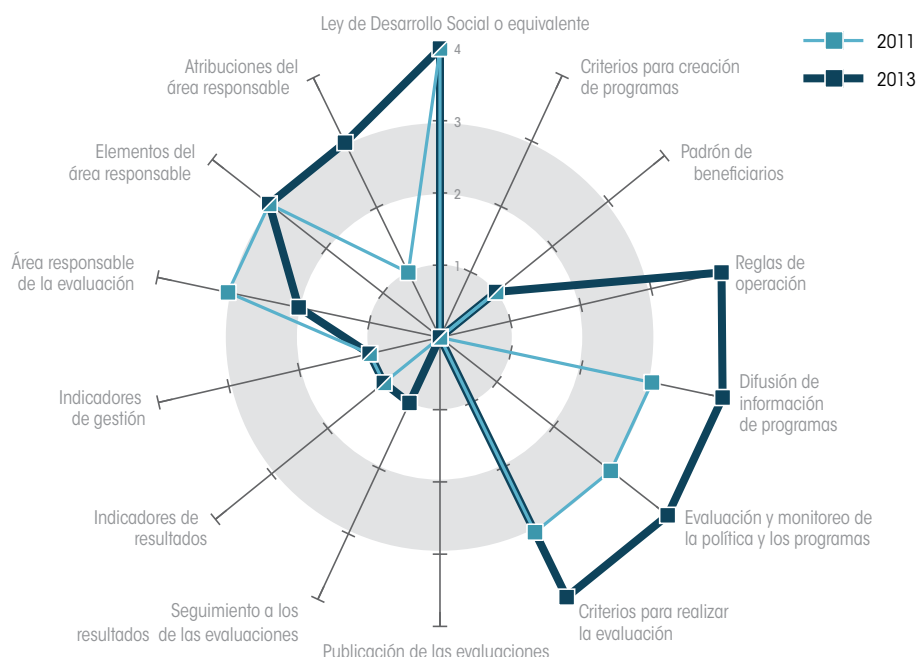
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011- 2013

- ✓ Se identificaron criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas de desarrollo social en el Reglamento de la LDS del estado.
- ✓ Se establecen criterios de difusión para los programas que implementa el Gobierno del Estado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado.

- ✓ El estado cuenta con criterios definidos para la realización de evaluaciones contenidas en la LDS y en su reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado y en el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social.

La gráfica 88 muestra que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Si bien se presentaron avances en algunos elementos, todavía queda pendiente la regulación de criterios para la elaboración de indicadores, para la creación de programas de desarrollo social y para la elaboración de padrones de beneficiarios.

■ Gráfica 88. Cambios en el componente normativo, Durango 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

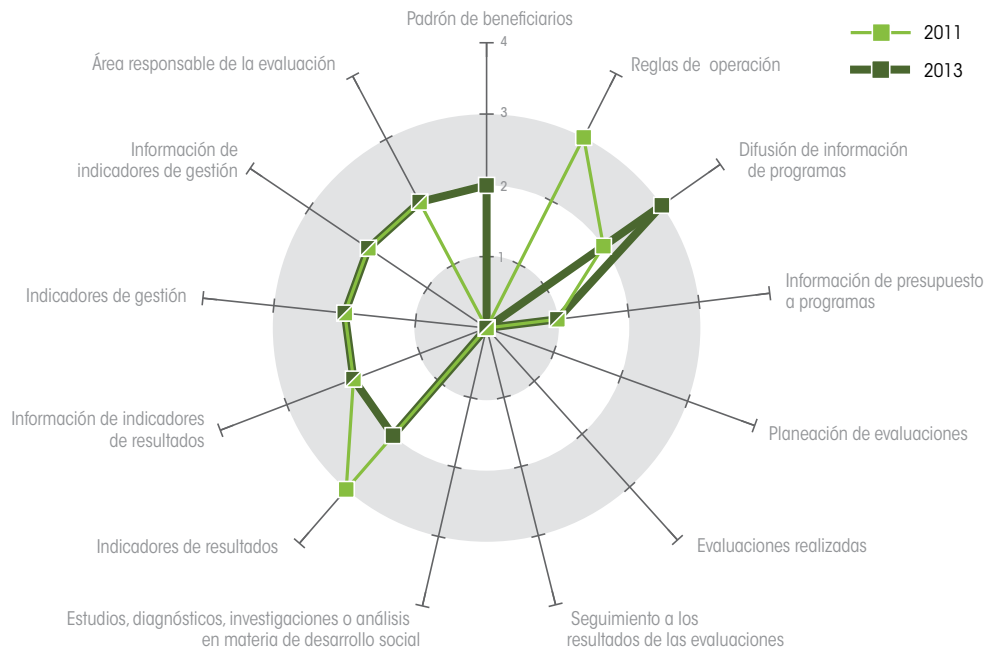
## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✗ No se encontraron reglas de operación públicas actualizadas de los programas de desarrollo social en el estado.
- ✗ Los indicadores encontrados en el portal de transparencia del estado contaron con un menor número de características en comparación con los identificados en 2011.



De acuerdo con la gráfica 89, el estado tuvo un aumento en el componente práctico en la difusión de los programas de desarrollo social en el estado. No obstante, aún queda pendiente la realización de evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, así como la realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

■ Gráfica 89. Cambios en el componente práctico, Durango 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, el Reglamento de la LDS define criterios para la creación de reglas de operación, así como para la evaluación de la política de desarrollo social. Asimismo, la LDS y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantizan la difusión de información sobre los programas sociales, y consideran los elementos con que debe contar dicha información.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se identificó normativa relacionada con la construcción y el diseño de indicadores de desempeño, la elaboración de padrones de beneficiarios y la creación de programas de desarrollo social.

En cuanto al Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social como el encargado de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas de desarrollo social, no se observaron elementos que permitan verificar su operación en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales; no obstante, se constató que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Sistemas, ha llevado a cabo actividades relacionadas con la evaluación y el seguimiento a los programas sociales que coordina.

## 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 el estado de Durango:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, es necesario generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe considerar la incorporación en la normativa de las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los indicadores de desempeño que se usarán para dar seguimiento a los programas. Si bien en la LDS del estado se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos en el mecanismo a través del cual se dará seguimiento a los resultados de ésta.

Otro elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados es la publicación del presupuesto por programa, ya que con esta característica es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

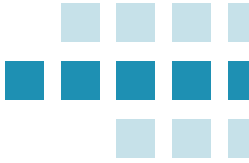
Es importante también que el estado impulse la creación de un padrón único de beneficiarios para todos los programas sociales que implementa, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronóstica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de

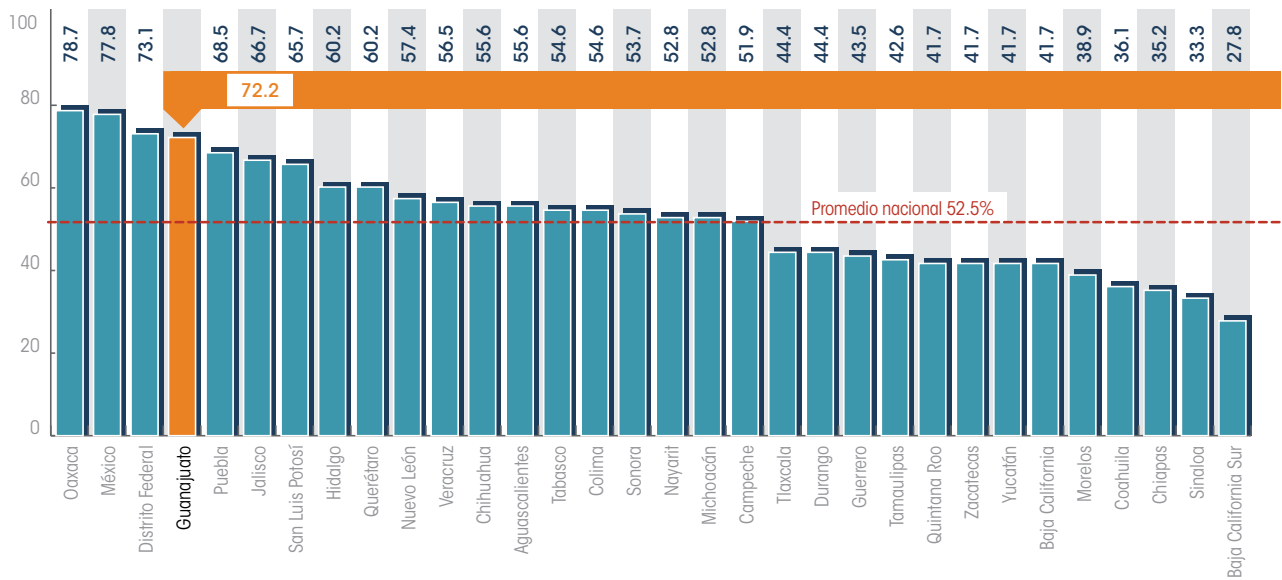
un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, el estado debe incorporar en su normativa los elementos que han de considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. Así, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Finalmente, dado que los recursos son limitados, es conveniente poner en marcha una planeación de las evaluaciones que contribuya a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación. Así también, y en virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. De este modo, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

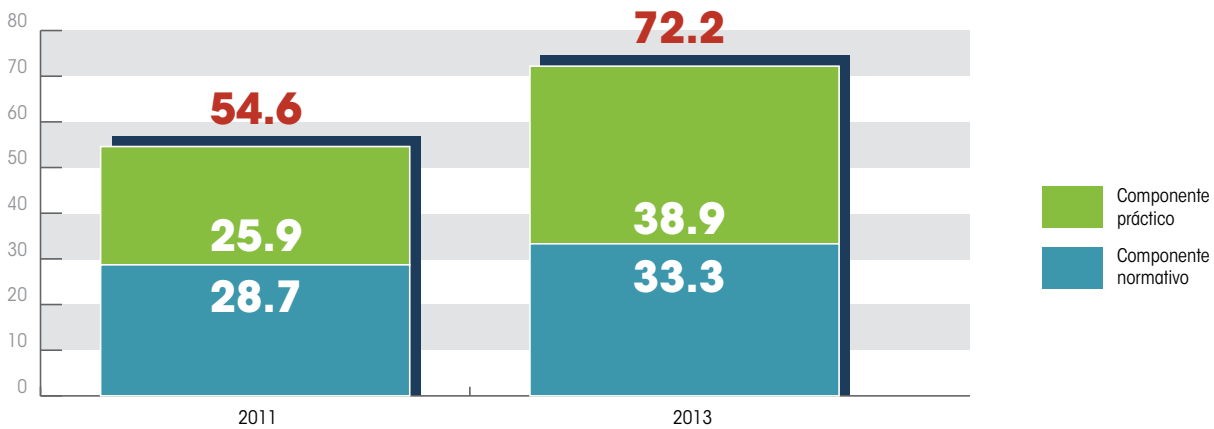


■ Gráfica 90. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 91. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Guanajuato 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 91 presenta la variación registrada por el estado de Guanajuato de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Guanajuato presentó un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 54.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -28.7 en el componente normativo y 25.9 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 72.2 por ciento -33.3 en el componente normativo y 38.9 en el práctico-, lo que significa un crecimiento de 32.2 por ciento respecto a 2011 de manera global. Pese al incremento que mostró el estado, éste se mantiene en la cuarta posición para 2013,<sup>27</sup> al igual que en 2011 (gráfica 90). Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un aumento de 50.2 por ciento en comparación con 2011.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2006, Guanajuato cuenta con la Ley de Desarrollo Social y Humano (LDSH) para el estado y sus municipios. En ella se especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social y se determina que se formularán y aplicarán políticas públicas para generar oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad, definidas como aquellas que enfrentan situaciones específicas de riesgo social, marginación o discriminación que les impide alcanzar mejores niveles de vida.

La LDSH también define los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, y establece la difusión de información y la eva-

<sup>27</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

luación de la política y los programas estatales de desarrollo social, así como la creación del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos, como la elaboración de un diagnóstico de la problemática que el programa busca atender; la institución encargada de operar el programa; la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; ni específica información como el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo entregado y la elaboración de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa, entre otros.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –en especial en la LDSH– se ordena que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, específicamente la Dirección General de Información Social, tiene a su cargo la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano, tanto estatales como federales, el cual deberá ser público. Aunado a esto, en los Lineamientos para la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano (publicado el 7 de junio de 2013) se señala que el citado padrón deberá contener información acerca del perfil del beneficiario –nombre, sexo, fecha y entidad de nacimiento–, la CURP o RFC para su identificación, la ubicación geográfica del beneficiario, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe.

En la práctica se identificó la creación del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano, el cual incluye, además de información de los beneficiarios de programas federales, información de los beneficiarios de 46 programas estatales de desarrollo social: tres de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato; doce del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Guanajuato; tres del Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos; uno del Instituto de Ecología de Guanajuato; tres del Instituto de Financiamiento e Información para la Educación; seis del Instituto de la Juventud Guanajuatense; dos de la Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural; y dieciséis de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Todos los padrones incluyen información sobre el nombre del beneficiario, su municipio de residencia, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe. Una de las ventajas de contar con un padrón único radica en que la estructura e información que brindan los padrones es homogénea; en este sentido, aún es necesario que todos los padrones del estado cuenten con información sobre la CURP o RFC. La información de los padrones identificados está actualizada hasta 2012.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, específicamente en la LDSH, se establece que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano tiene la atribución de diseñar las reglas de operación para la ejecución anual de los programas de desarrollo social, las cuales deberán de ser públicas. De igual forma, dichas reglas deberán contener información sobre la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios y requisitos de elegibilidad y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas, entre otros. No se identificó normativa que prescribiera la inclusión en las reglas de operación del objetivo del programa, el tipo de apoyo y el procedimiento para su entrega.

En la práctica se tuvo conocimiento de 44 reglas de operación para 2011, 2012 y 2013: dieciocho de la Comisión Estatal del Agua; doce de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato; siete de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano; una de la Secretaría de Educación; y seis del DIF Guanajuato. Las reglas citadas tienen una estructura homogénea que incluye información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad y la forma de entregar los apoyos. Sólo en las que corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se encontró información sobre los indicadores para monitorear y evaluar los programas.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –LDSH– indica que el gobierno y los ayuntamientos deberán dar a conocer cada año sus programas de desarrollo social a través de los medios más accesibles para la población, así como la publicación de las reglas de operación; esto implica la publicación de información relacionada con la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios y requisitos de elegibilidad y los indicadores para el monitoreo y evaluación de los programas, entre otros. En este mismo documento se determina que el Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano debe ser público.

Aunado a lo anterior, la Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala que los sujetos obligados<sup>28</sup> deben publicar los servicios que ofrecen, los requisitos para acceder a éstos, los indicadores de gestión, así como las metas y los objetivos de sus programas.

En la práctica se identificó información para 130 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias de Guanajuato.

---

<sup>28</sup> Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los ayuntamientos, los organismos autónomos y cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal.

La información que se difunde para la mayoría de los programas es: objetivo, población objetivo, institución responsable de operar el programa y apoyos otorgados. Para algunos programas se difunde información sobre los criterios de elegibilidad y el procedimiento para la entrega de los apoyos.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

De acuerdo con la LDSH, la distribución del gasto social debe basarse, entre otros aspectos, en los indicadores medibles y verificables de los servicios que presta. Asimismo, las reglas de operación deben contener la programación presupuestaria del programa.

En la práctica, la página de internet de transparencia del estado contiene información del presupuesto asignado para algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, el Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos, el DIF estatal, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el Instituto de la Mujer Guanajuatense, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal, en la LDSH, en su reglamento, así como en los Criterios para la programación de acciones de evaluación de los programas sociales y humanos de Guanajuato, se establece que la evaluación permitirá conocer y valorar el diseño, operación, resultados e impacto de los programas estatales y municipales de desarrollo social. De igual forma, se menciona que es atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, con el auxilio de la autoridad responsable de la planeación en el estado, la evaluación de la política pública estatal de desarrollo social y humano, además de las metas y objetivos de los programas.

La Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2013 preceptúa que el Ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, diseñará, administrará y operará el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual permitirá medir la eficacia, eficiencia y economía de los resultados de la administración pública estatal.

En estos documentos también se describen los criterios/lineamientos que deben seguirse para la implementación de las evaluaciones:

- La evaluación será interna o externa y en ambos casos deberán publicarse los resultados. Sin embargo, no se especifica la información de las evaluaciones que deberá publicarse; por ejemplo, los datos del responsable de la eje-



cución del programa evaluado y del evaluador, el costo de la evaluación y su objetivo, metodología y recomendaciones.

- Existen diversos tipos de evaluación: de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto, específica y estratégica. Este tipo de evaluaciones deben ser realizadas de preferencia por evaluadores externos.
- Es facultad de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano coordinar y monitorear las evaluaciones externas llevadas a cabo por instituciones académicas y sociales especializadas.
- En las evaluaciones se deben tomar en cuenta los indicadores de procesos, productos, resultados e impacto.
- Es facultad de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano generar las propuestas de acciones para que la política y los programas de desarrollo social se ajusten a los resultados de las evaluaciones realizadas.
- Los resultados de las evaluaciones formarán parte del proceso de planeación y presupuestario.
- No se identificó normativa que establezca los requisitos que debe cumplir el evaluador, ni la frecuencia con la cual se deben implementar las evaluaciones.

En la práctica, el estado cuenta con una planeación de las evaluaciones en la que se especifica que se deberán aplicar evaluaciones de consistencia y resultados a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano con fecha límite el último día hábil de noviembre de 2013. Aunado a esto, se encontraron cuatro evaluaciones de diseño, operación, resultados y percepción efectuadas en 2013 a los programas de la citada secretaría por la Universidad de Celaya; todas cuentan con un resumen ejecutivo e información sobre el objetivo de la evaluación, la metodología, los principales hallazgos, además de las sugerencias y recomendaciones producto de la evaluación.

Por otro lado, para Guanajuato no fue posible localizar información pública y disponible acerca del seguimiento a recomendaciones. Sin embargo, la entidad ha emprendido acciones para solventar las recomendaciones derivadas de las cuatro evaluaciones implementadas; por ejemplo, una de las recomendaciones fue identificar a las personas más vulnerables que requerían los apoyos. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano realizó un levantamiento de información a dos millones de habitantes con la intención de poder reconocer las carencias de la población que habitan en las zonas con mayor grado de rezago social. Esto le permitió a la Secretaría contar con un padrón potencial de beneficiarios.

Finalmente, se encontraron seis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el gobierno de Guanajuato en 2011 y 2013: dos de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano; dos de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato; y dos del Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato. Todos los diagnósticos contienen información sobre la problemática analizada y la población que padece el problema y la mayoría ofrecen información de las causas, los efectos y las características de la problemática, así como propuestas de acciones a seguir.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

La LDSH establece que se debe incluir en las reglas de operación de los programas de desarrollo social los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. La normativa no regula la información que los indicadores deben reportar; por ejemplo, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.

En la práctica, Guanajuato cuenta con indicadores de gestión y de resultados concentrados y sistematizados por temática. Está en operación el Sistema Estatal de Información de Indicadores de Suelo y Vivienda, el Sistema de Consulta Histórica de Indicadores Educativos del Estado de Guanajuato y el Impulso a la Comunidad, que contiene cédulas de información municipal a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Por otro lado, la Secretaría de Salud difunde sus indicadores a través de boletines epidemiológicos y la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración concentra los indicadores de las dependencias en el apartado de Análisis Programático de Metas del Paquete Fiscal 2013. Finalmente, el estado incluye indicadores en el documento *Indicadores gubernamentales derivados del Plan de Gobierno 2006-2012*, en el Quinto Informe de Resultados, de Juan Manuel Oliva (2010-2011) y en el Informe de Gobierno 2012.

En general, la mayoría de los indicadores de gestión ofrecen información sobre el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir y la unidad de medida; por su parte, la mayoría de los indicadores de resultados contienen información sobre el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir, la unidad de medida y su meta. Pocos indicadores presentan información sobre su método de cálculo, la frecuencia de medición y la línea base.

## 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la LDSH, su reglamento y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato– se establece que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, a través de la Dirección de Evaluación,

es la encargada de evaluar la política estatal de desarrollo social. Las atribuciones de la Dirección de Evaluación son: emitir y difundir los lineamientos para la evaluación; diseñar y operar el sistema de monitoreo y evaluación; formular propuestas de acción para que la política de desarrollo social se ajuste a los resultados de las evaluaciones implementadas; integrar los planes de evaluación de los programas sociales; llevar a cabo y analizar estudios relativos al impacto de los programas; emprender acciones de capacitación en el manejo y la aplicación del sistema de monitoreo y evaluación, y apoyar técnicamente a las dependencias y entidades de la administración pública estatal en la evaluación de los programas de desarrollo social, entre otras. La facultad que no comprende esta dirección es la revisión o participación en la construcción de indicadores.

En la práctica se identificaron instrumentos implementados en materia de monitoreo y evaluación. Sin embargo, en el portal de internet de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano sólo se encontró información de la estructura organizacional del área y no sobre sus objetivos, los mecanismos de vinculación con otras áreas de evaluación y el ámbito de acción geográfica.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 91, de 2011 a 2013, Guanajuato presentó un incremento en el índice a nivel global en el componente normativo y en el práctico. El mayor avance se dio en este último, en el cual el estado presentó uno de los cambios más significativos de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades: un crecimiento de 13.0 puntos porcentuales, lo cual lo llevó a la posición número dos en el avance del componente práctico.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

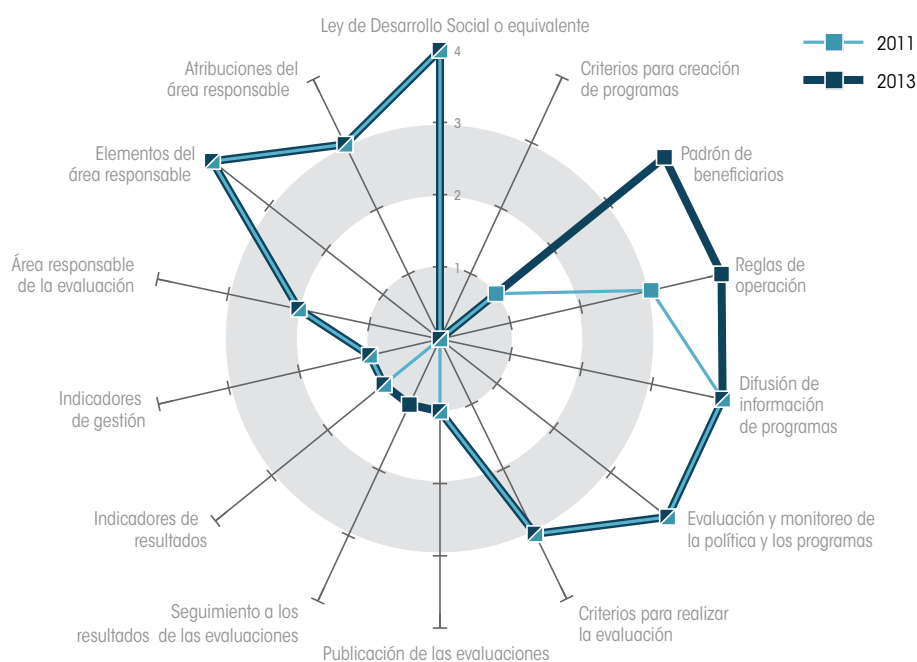
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado cuenta con criterios definidos para la creación de su padrón, pues publicó los Lineamientos para la integración, operación y actualización del padrón estatal de beneficiarios de los programas de desarrollo social y humano (publicado el 7 de junio de 2013).
- ✓ En la LDSH se establece que las reglas de operación deben contener información sobre la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios y requisitos de elegibilidad, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas, entre otros.

En la gráfica 92 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado mostró una mejora en la emisión de normativa para regular la información que debe contener el

padrón estatal de beneficiarios y las reglas de operación; además, se determinó que la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano debe formular propuestas de acción para que la política de desarrollo social se ajuste a los resultados de las evaluaciones implementadas. Sin embargo, aún es necesario que Guanajuato trabaje en fortalecer el marco normativo relacionado con el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos, en regular la información que se ha de publicar en las evaluaciones, detallar el mecanismo para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, y reglamentar la información que deben reportar los indicadores de resultados y de gestión.

■ Gráfica 92. Cambios en el componente normativo, Guanajuato 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

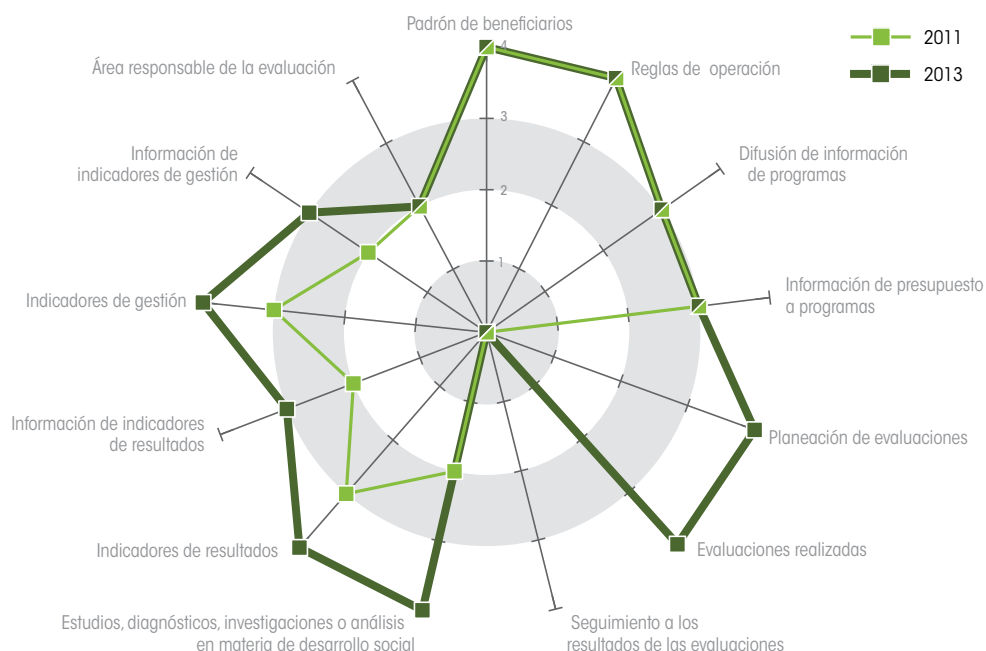
### Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Publicación de un programa de evaluación en el que se establece que a todos los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se les aplicará una evaluación de consistencia y resultados en 2013.
- ✓ El estado cuenta con cuatro evaluaciones de diseño. En 2011 no se identificó ninguna.
- ✓ Los indicadores de gestión y de resultados reportan mayor información que en 2011. En general, la mayoría de los indicadores de gestión tienen infor-

mación sobre el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir y la unidad de medida, y la mayoría de los indicadores de resultados, sobre el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir, la unidad de medida y su meta.

De acuerdo con la gráfica 93, el estado experimentó una mejora en el componente práctico o de implementación en cinco de los elementos analizados: planeación e implementación de evaluaciones; realización de diagnósticos e indicadores de gestión y de resultados. Sin embargo, queda pendiente trabajar en el seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

■ Gráfica 93. Avances en el componente práctico, Guanajuato 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos; la información que se debe publicar en las evaluaciones; el mecanismo para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión

independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y las políticas estatales, incluida la política social.

En el componente práctico, Guanajuato presenta un incremento de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación: la publicación de una planeación de evaluaciones para 2013; la implementación de evaluaciones a cuatro programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (publicadas en abril de 2013); la mejora en la información que ofrecen los diagnósticos realizados –problemática analizada, población que padece el problema, causas, efectos y características de la problemática y propuestas de acciones a seguir-; y la información que contienen los indicadores de resultados y de gestión. En este sentido, el reto de Guanajuato será mantener la ejecución y calidad de estos ejercicios a largo plazo; fortalecer su marco normativo le ayudará a lograrlo. Finalmente, es necesario que el estado trabaje en la implementación de un mecanismo para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

## 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 Guanajuato:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se recomienda que el estado establezca normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden aplicar se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; instituir la dependencia encargada de operar el programa; determinar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; incluir información del programa, como objetivos, población objetivo, tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos.

Continuar con la implementación del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano. Se sugiere que se incluya una clave única de identificación –como la CURP o el RFC– para que se puedan identificar complementariedades, contar con información sobre todos los apoyos que recibe un beneficiario y facilitar la coordinación entre dependencias.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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.

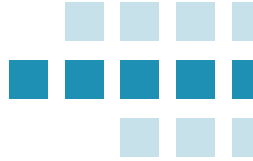
Continuar con la práctica de publicar anualmente la planeación de las evaluaciones, pues esto permite priorizar los programas que se evaluarán y el tipo de evaluación que se les aplicará en función de la información que requiere el estado y ante un escenario de recursos limitados. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Continuar con la implementación de evaluaciones encomendadas a organismos ajenos; para ello, se requiere que el estado continúe con la asignación de recursos a los procesos de monitoreo y evaluación. Se sugiere que las evaluaciones, además de la información que ya presentan –resumen ejecutivo, objetivos, metodología, principales hallazgos y recomendaciones–, incluyan los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo de la evaluación. En este sentido, determinar en una normativa la información que las evaluaciones deben incluir ayudará a darle continuidad a la práctica. Por otro lado, se recomienda normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación, y señalar la frecuencia de los ejercicios de evaluación.

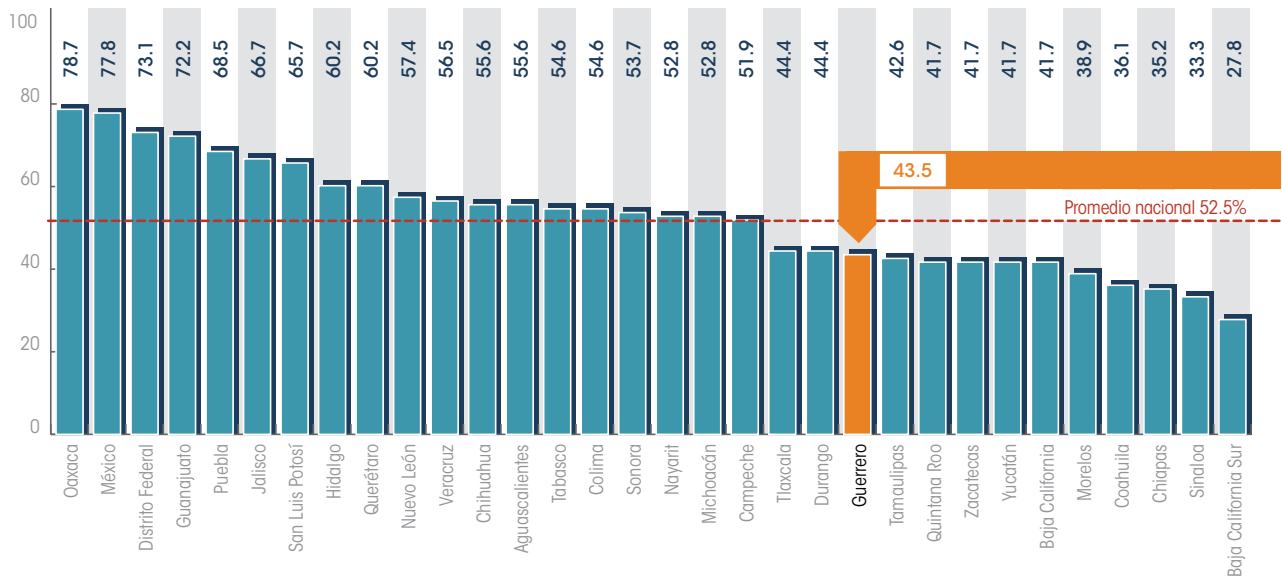
Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que procede de éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Guanajuato cuenta con información sistematizada de indicadores de gestión y de resultados por temática, se sugiere concentrar la información en un solo instrumento. De igual modo, para garantizar que los indicadores reporten cierto tipo de información –nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta– es recomendable normar este tema.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

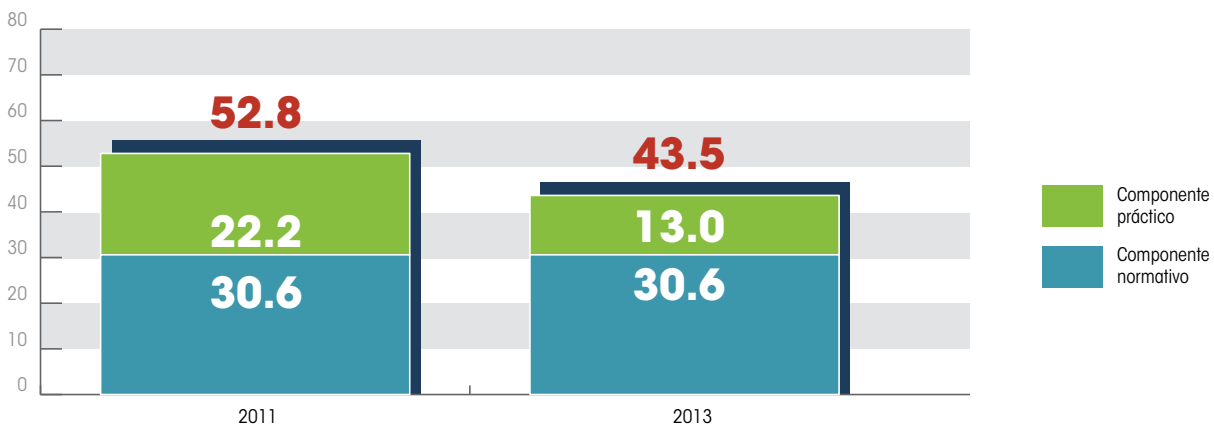


■ **Gráfica 94. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 95. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Guerrero 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.





A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 95 presenta la variación que registró Guerrero de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Guerrero presentó una disminución de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en el componente práctico. En 2011, el estado registró un índice de 52.8 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -30.6 en el componente normativo y 22.2 en el práctico-. Actualmente, registra un avance global de 43.5 por ciento -30.6 en el componente normativo y 13.0 en el práctico-, lo que significa un decremento de 17.5 por ciento respecto a 2011 y el pasar de la posición seis en 2011 a la diecisiete en 2013 (gráfica 94).<sup>29</sup>

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado -la LDS- especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, que son las personas, familias, grupos, etnias y comunidades en estado de pobreza extrema o situación similar. De igual forma, establece los criterios para la creación de programas nuevos y reglamenta la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social. No obstante, no define criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, ni ordena integrar un padrón para los programas sociales y la elaboración de reglas de operación.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado -la LDS- dispone que la implementación de los programas de desarrollo social deberá tener como marco de referencia el Plan Estatal

<sup>29</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

de Desarrollo y que éstos señalarán de manera clara: líneas de acción, objetivos, metas y destinatarios de los bienes y servicios que se proporcionen, así como el monto de los recursos asignados. Sin embargo, no se establece que se debe elaborar un diagnóstico, especificar la institución encargada ni que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –el Reglamento de la LDS– únicamente establece que el Sistema Estatal tiene la función de cooperar en la información de los padrones de beneficiarios para la planeación estratégica de la política social de estado, sin precisar los elementos que deben contener dichos padrones.

En la práctica se encontraron cinco padrones de beneficiarios pertenecientes a los programas Pensión Guerrero, Madres Solteras, Personas con Discapacidad, Becas de Excelencia y Apoyo a la Vivienda. En la mayoría de éstos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo; sólo algunos cuentan con clave de identificación del beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –el Presupuesto de Egresos del Estado– establece que, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero definirá los programas de inversión que deberán sujetarse a reglas de operación. Asimismo, las dependencias y entidades de la administración pública estatal serán las responsables de emitir las reglas de operación, que deberán ser claras y precisas, porque serán difundidas a la población a través de los medios de comunicación. No obstante, la normativa no define los elementos que éstas deben contener.

En la práctica se identificaron las reglas de operación de veintiún programas estatales de desarrollo social que opera la Secretaría de Desarrollo Social. Dichas reglas presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad, pero no sobre la forma de entrega del apoyo.

### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y la LDS– establece que, para garantizar la participación de la población en la política social del estado, se le deberá informar de los programas que pretendan implementar los tres niveles de gobierno. Además, que las entidades del gobierno deberán difundir en su portal electrónico

los servicios y programas que administran, la población a la que están dirigidos y los trámites para acceder a ellos.

En la práctica se identificó información de setenta y dos programas de desarrollo social que operan distintas dependencias de la administración pública estatal, como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Asuntos Indígenas, entre otras. Dentro de la información que se difunde acerca de los programas se encuentra el objetivo, la población objetivo y la institución responsable de operar el programa; sólo algunas dependencias dan a conocer el tipo de apoyo otorgado por programa y los criterios de elegibilidad.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No se identificó normativa que disponga la asignación de presupuesto a los programas sociales.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se incluye información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social dentro del “desglose de la inversión pública 2013 por dependencia ejecutora y fuente de financiamiento”. Al no existir información sobre presupuesto para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen de modo prioritario a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado, que especifica que la evaluación tiene por objeto regular los programas a través de la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo; también establece que:

- Los resultados de las evaluaciones se considerarán para efectos de la programación, elaboración de presupuesto y ejercicio de los recursos públicos en los ejercicios fiscales subsecuentes.
- La evaluación del desempeño verificará el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas y políticas públicas, con base en indicadores estratégicos y de gestión.
- La Secretaría, por medio de una instancia técnica, realizará anualmente la evaluación del desempeño de los planes, programas y proyectos contenidos en el Presupuesto de Egresos de las dependencias y entidades.
- Todas las evaluaciones se harán públicas y éstas deberán contener: los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento

a los resultados de la evaluación; los datos generales del evaluador y su forma de contratación; el costo total de la evaluación externa; el tipo de evaluación contratada; sus principales 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.

- Se elaborará un programa anual de evaluaciones, en el que se detallará el número y tipo de evaluaciones a realizar en el ejercicio fiscal correspondiente.
- Se dará seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivadas de las evaluaciones correspondientes. Sin embargo, la normativa no establece las acciones, mecanismos o plazas para llevar a cabo dicho seguimiento.

En la práctica se identificó que en Guerrero no se cuenta con una planeación de las evaluaciones ni se han realizado evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social posteriores a la que se aplicó al Programa de Atención a Productores de Menores Ingresos en 2009 por parte de El Colegio de México. Tampoco se identificó que el estado haya emprendido estudios y análisis en materia de desarrollo social.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Presupuesto de Egresos– determina que la evaluación de las políticas públicas, de los programas y del desempeño de los ejecutores de gasto se llevará a cabo con base en indicadores de desempeño, y que éstos medirán el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas y el desempeño de los ejecutores de gasto. Los indicadores podrán ser estratégicos o de gestión, pero no se identifica la regulación de características que deben tener los indicadores.

En la práctica no fue posible encontrar los indicadores de resultados y de gestión con que cuenta el estado. En el portal del Gobierno del Estado se constata que ha sido implementado el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental; sin embargo, no es posible acceder a él.

Destaca la existencia de matrices de indicadores del Eje del Plan Estatal de Desarrollo: seguridad pública y procuración de justicia, así como indicadores de gestión de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado y de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil. No obstante, dado que estas dependencias no están relacionadas con el desarrollo social, no fueron tomadas en cuenta.

## 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa –en la LDS– se establece que el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza es el órgano de consulta pública sobre el diseño, la instrumentación, ejecución y evaluación de la política social del estado concertada por los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad. Si bien el Consejo es un organismo que no tiene la atribución de operar la política de desarrollo social, no es ajeno a la estructura del Poder Ejecutivo, ya que está integrado por el gobernador del estado, el secretario de Desarrollo Social y representantes de la administración pública federal. El Consejo está facultado para evaluar los resultados e impactos de la política social del estado; formular opiniones y recomendaciones pertinentes a las acciones y los programas para el desarrollo social, así como corregir deficiencias y desvíos que se antepongan a la política social del estado. La atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción del Consejo es realizar la planeación de las evaluaciones y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica no se observó evidencia del funcionamiento del Consejo; únicamente del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, en cuyo portal se encuentra su organigrama y se advierte que entre sus funciones está coordinar la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 95, de 2011 a 2013, el estado de Guerrero presentó una disminución en el índice a nivel global y en el componente práctico, mientras que el normativo se mantuvo igual. El mayor cambio se dio en el componente práctico, en el cual registró una variación de -9.2 puntos porcentuales y en 2013 ocupó la posición número diecinueve en este componente.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

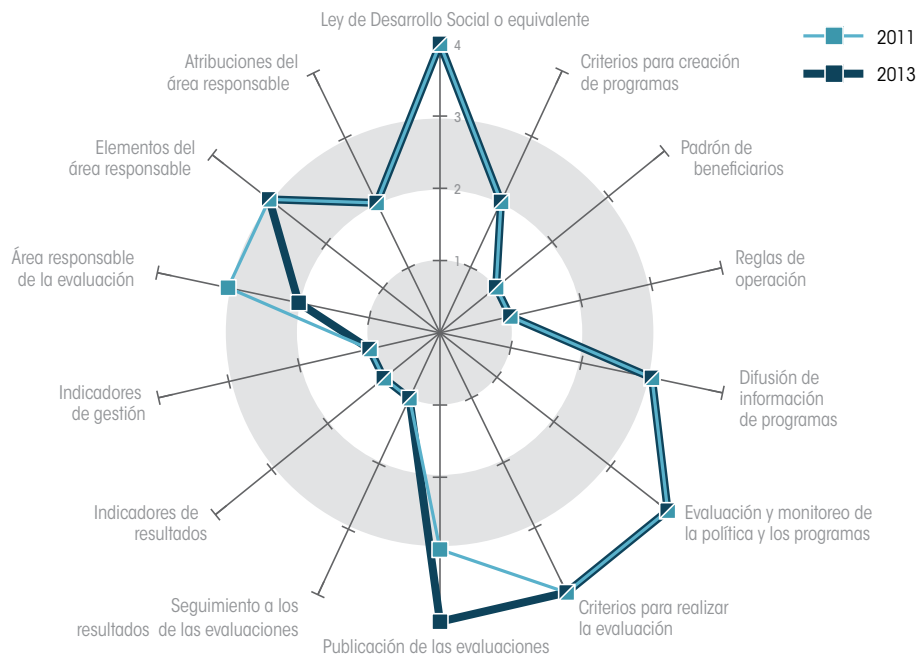
- ✓ La Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado establece la publicación de las evaluaciones y las características de éstas: los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a los resultados de la evaluación; los datos generales del evaluador y su forma de contratación; el costo total de la evaluación externa; el tipo de evaluación contratada; sus principales objetivos; 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. Así, la normativa es muy completa en el tema de publicación de evaluaciones.

- ✘ Dado que el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social está formado por el gobernador del estado, el secretario de Desarrollo Social y representantes de la administración pública federal, no se puede decir que es ajeno a la estructura orgánica del Ejecutivo estatal.

La gráfica 96 muestra las áreas pendientes de la regulación normativa que no fueron solventadas en el periodo 2011-2013: el contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios; la especificación de las características de los indicadores de gestión y de resultados; la caracterización del seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como el fortalecimiento de los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 96. Cambios en el componente normativo, Guerrero 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

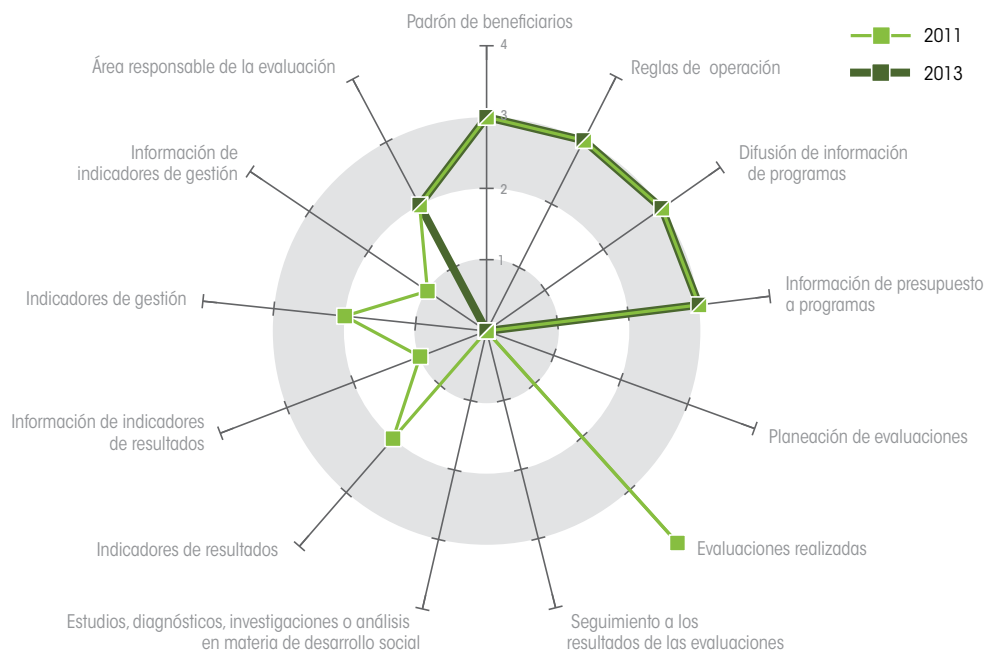
- ✘ A pesar de que en 2011 el estado contaba con información de sus indicadores de resultados y de gestión, en 2013 no fue posible acceder a la información de éstos. No obstante que en el portal del gobierno se señala que

el estado desarrolló el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental, no se pudo tener acceso a él o a una publicación de los indicadores que debería contener.

- ✘ En 2011 el estado contó con una evaluación externa de uno de sus programas; sin embargo, en 2013 no se comprobó que se hubieran realizado más evaluaciones en el estado.

De acuerdo con la gráfica 97, para el estado se encontraron menos características en la información relacionada con la transparencia de los indicadores de resultados y de gestión y en la realización de evaluaciones, mientras que para los demás temas no hubo cambios positivos ni negativos.

■ Gráfica 97. Cambios en el componente práctico, Guerrero 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado no presentó ningún cambio de 2011 a la fecha en reglamentar los elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que no se emitió ninguna ley complementaria a las ya existentes en materia de desarrollo social, ni se modificó alguna que permitiera fortalecer las áreas de oportunidad en materia normativa en el estado. Por otro lado, la disminución en el componente práctico

fue dramática debido a que el estado dejó de implementar elementos de monitoreo y evaluación que había empezado a practicar.

Por ello, los retos de Guerrero en materia de monitoreo y evaluación de la políticas y los programas de desarrollo social residen tanto en el ámbito normativo como en el práctico. Por un lado, el estado debe continuar trabajando en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación. Por otro, debe reanudar la puesta en marcha de los elementos de monitoreo y evaluación que había iniciado; un punto relevante es la transparencia, pues no basta con implementar los elementos, también deben difundirse para que la ciudadanía los conozca.

## 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, es necesario generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática; éstos deben definir a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se recomienda valorar la pertinencia de dotar de autonomía técnica y de gestión al Consejo de Evaluación, así como independizarlo de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo del estado. En este sentido, sería importante establecer un solo órgano de evaluación en el estado; actualmente, cuenta con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa es un elemento indispensable para implementar el presupuesto basado 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 pronóstica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es un diagnóstico para la creación de programas nuevos. Es deseable que en la práctica se realicen diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Extender la práctica de la creación y publicación de las reglas de operación para todos los programas de desarrollo social. La difusión de éstas contribuye a transparentar el acceso a los programas.

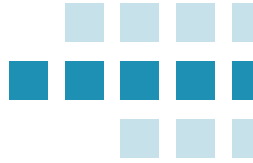


Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal modo que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su formación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

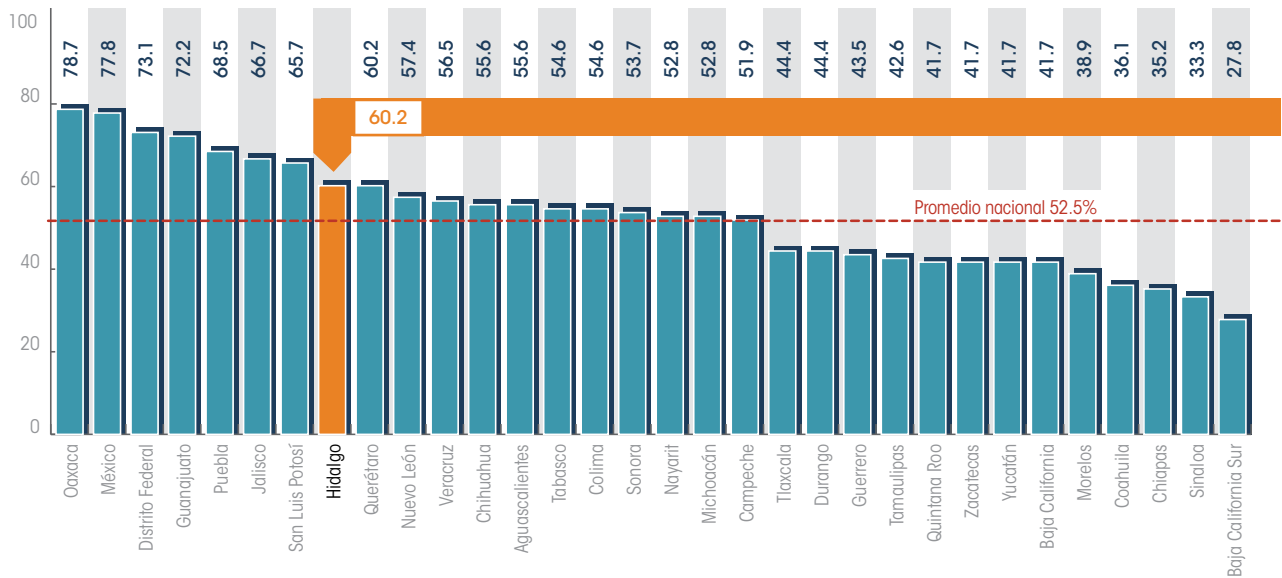
Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y que ya se dispone del documento normativo que rige las evaluaciones, se debe llevar a la práctica lo que la normativa establece de las evaluaciones. Asimismo, se podría poner en práctica un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. La información que resulta de éstas podría utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Difundir la información de los indicadores de gestión y de resultados, así como establecer el programa de desarrollo social con el que están relacionados, contribuye a conocer de manera individual sus conclusiones y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

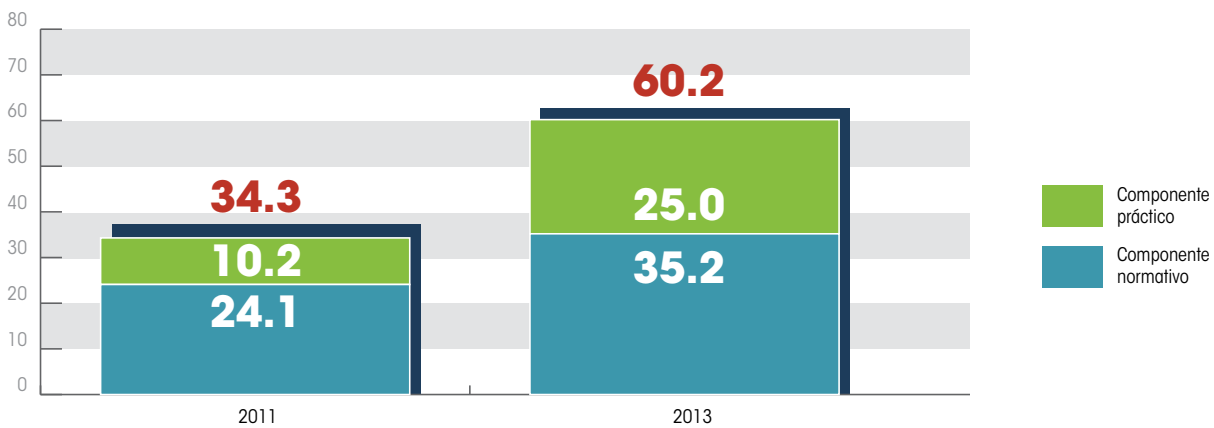


■ **Gráfica 98.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 99.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Hidalgo 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 99 presenta la variación del estado de Hidalgo de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Hidalgo registró un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, mostró un índice de 34.3 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -24.1 en el componente normativo y 10.2 en el práctico-. Actualmente, presenta un avance global de 60.2 por ciento -35.2 en el componente normativo y 25 en el práctico-, lo que significa un incremento de 75.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición dieciocho en 2011 a la ocho en 2013 (gráfica 98),<sup>30</sup> al igual que Querétaro. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un cambio de 14.8 puntos porcentuales en comparación con 2011.

El avance identificado en el plano práctico se debió a la publicación de los padrones de beneficiarios de los programas que conforman su principal estrategia de desarrollo social "Beneficios". Asimismo, operan matrices de marco lógico para algunos programas sociales, las cuales tienen indicadores de resultados y de gestión, así como el Sistema Integral de Información del Estado, que difunde la información estadística y geográfica que producen los diversos ámbitos de la administración pública estatal. Finalmente, la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño se encarga de la evaluación de los programas y políticas del estado.

En el plano normativo, el estado cuenta con documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la LDS, el Reglamento de la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo, los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo, los Lineamientos generales del Sistema Estatal de

<sup>30</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Evaluación del Desempeño (Lineamientos del SEED) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social: las personas que formen parte de alguno de los nueve grupos vulnerables identificados en la ley, y que se encuentren en condiciones de pobreza, tendrán derecho a recibir apoyos para superar su condición de vulnerabilidad de manera prioritaria.

Del mismo modo, la normativa establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, criterios para difundir información de estos programas, así como la evaluación sobre las acciones de la política social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo se encontraron en los Lineamientos del SEED y en el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social, algunos criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, entre los que se destaca la elaboración de un diagnóstico del problema, el establecimiento del objetivo del programa y de indicadores basados en la Metodología de Marco Lógico.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se incluye en el capítulo XII un apartado sobre la integración del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social. Además de la ley y su reglamento, se identificaron los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo, los cuales consideran algunos criterios mínimos para la elaboración del padrón de beneficiarios, como el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario, el domicilio geográfico, el programa que entrega el apoyo, así como el tipo de apoyo que recibe el beneficiario.

En la práctica, el estado tiene publicados siete padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que éstos proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –LDS– se establece que el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y las dependencias y entidades, en un plazo máximo de noventa días a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos, deberá elaborar y publicar en el *Periódico Oficial*, así como en su página electrónica, las reglas de operación de los programas sociales estatales. No obstante lo anterior, no se definen criterios para el funcionamiento de reglas de operación.

En la práctica se identificaron dieciocho reglas de operación de los organismos descentralizados coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social: tres de programas del Instituto Hidalguense de las Mujeres; dos de programas de la Coordinación de la Estrategia Beneficios; uno del programa de la Dirección General de Atención a Comunidades Marginadas; cuatro de programas de la Dirección General de Atención al Migrante; dos de programas del Instituto Hidalguense de la Juventud; dos de programas del Sistema DIF; y cuatro de programas del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo. La información contenida en dichas reglas versa sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega del apoyo y los indicadores para el seguimiento del programa.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la LDS dispone, por un lado, que la Secretaría de Desarrollo Social realizará la difusión de los programas sociales, en los que puedan ser beneficiadas personas con discapacidad. Asimismo, el Reglamento de la LDS establece que el estado deberá difundir e informar a la sociedad sobre las reglas y los lineamientos de políticas, programas, proyectos, obras y acciones de desarrollo social, mientras que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ordena que las dependencias y entidades del estado deberán difundir los programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para tener acceso a éstos.

En la práctica se identificó información para 23 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, el Congreso del Estado, de conformidad con sus atribuciones, destinará los recursos suficientes para financiar los programas sociales

estatales. En este sentido, el presupuesto para el desarrollo social, y los programas sociales, se integrará procurando mantener siempre incrementos reales y privilegiando los sectores y las localidades definidos como prioritarios en el marco de la LDS. Asimismo, se precisa que dentro del Presupuesto de Egresos del Estado se detallarán las partidas presupuestarias específicas para los programas sociales estatales, el nombre de los programas a que se destinarán, y todos los programas sociales, los cuales estarán sujetos a reglas de operación.

En la práctica, el estado considera en el Presupuesto de Egresos 2013 el presupuesto por dependencia, mientras que en el informe de cuenta pública se difunde el presupuesto ejercido por capítulo de gasto, en el cual es posible identificar el gasto en subsidios y transferencias; no obstante, no se encontró un presupuesto ejercido por programa. Hay que destacar que el estado manifestó que posee un sistema de seguimiento presupuestario por programa; sin embargo, éste no es público, por lo que no se consideró en el avance de este apartado.

El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

Según la LDS, la evaluación sobre las acciones de la política social estará encaminada a conocer la operación y los resultados de los programas y proyectos de desarrollo social, con la finalidad de identificar problemas en la implementación de programas y, en su caso, reorientar y reforzar la política estatal de desarrollo social. Aunado a esto, la LDS y los Lineamientos del SEED señalan algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- Los programas sociales deberán evaluarse considerando indicadores de resultados, gestión y servicios.
- Los Lineamientos del SEED consideran diferentes tipos de evaluaciones, dirigidas tanto a políticas públicas como a evaluaciones estratégicas. En las primeras destacan la evaluación de consistencia y resultados, de diseño, de indicadores y de impacto.
- Los Lineamientos del SEED dictan que la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño será la instancia responsable de realizar las evaluaciones mencionadas y podrá apoyarse en evaluadores externos, quienes le reportaran sus resultados de manera directa.
- La Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño establecerá un programa anual de evaluación, que será autorizado por el secretario de Finanzas y Administración.

- Finalmente, se estipulan en los Lineamientos del SEED los criterios para difundir las evaluaciones, como los datos de los evaluadores, el costo de la evaluación, el tipo de la evaluación, la metodología, los principales hallazgos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como las recomendaciones del evaluador externo.

Si bien el estado ha mostrado un avance significativo en el componente normativo, en la práctica no hay evidencia de la realización de evaluaciones a programas estatales de desarrollo social, ni de una planeación de evaluaciones. Tampoco se encontró información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, que permitan identificar las problemáticas del estado y contribuir a mejorar la implementación de acciones y programas de desarrollo social bien fundamentados.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa –LDS– dispone que los programas sociales deberán evaluarse considerando los indicadores de resultados, de gestión y de servicios; sin embargo, no se describen las características que deben tener estos indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados en las matrices de marco lógico que publica para algunos programas sociales. Asimismo, da a conocer información de indicadores de resultados en el Sistema Integral de Información del Estado, el cual brinda información estadística y geográfica que generan los diversos ámbitos de la administración pública estatal. En las dieciocho reglas de operación de programas de apoyo que difunde el estado se encontraron indicadores específicos de seguimiento a dichos programas.

Finalmente, los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta al 2013.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se expresa que la evaluación y el seguimiento de los programas sociales estatales y municipales estará a cargo del Consejo Estatal de Desarrollo Social (el Consejo), el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, el Comité de Planeación para el Desarrollo Regional y el Comité de Planeación Municipal en el ámbito de sus competencias, y con el apoyo de las instituciones de educación media superior, técnica superior, superior y normal del estado. Por otro lado, los Lineamientos del SEED determinan que la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño será la instancia responsable de ejecutar las evaluaciones referidas en dichos lineamientos, y podrá apoyarse en evaluadores externos, quienes le reportaran sus resultados de manera directa.

En la práctica no hubo evidencia sobre las actividades del Consejo Estatal para el Desarrollo Social en materia de evaluación; no obstante, la Secretaría de Finanzas del Estado, a través de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, emitió los Lineamientos del SEED para normar el ejercicio de la evaluación en el estado, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social ha llevado a cabo actividades relacionadas con el seguimiento a los programas sociales de los organismos descentralizados que coordina.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 99, de 2011 a 2013, Hidalgo presentó un incremento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. Si bien el estado registró una variación menor en el componente normativo, al experimentar un cambio de 11.1 puntos porcentuales de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades, ahora ocupa la posición cuatro en el citado componente.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

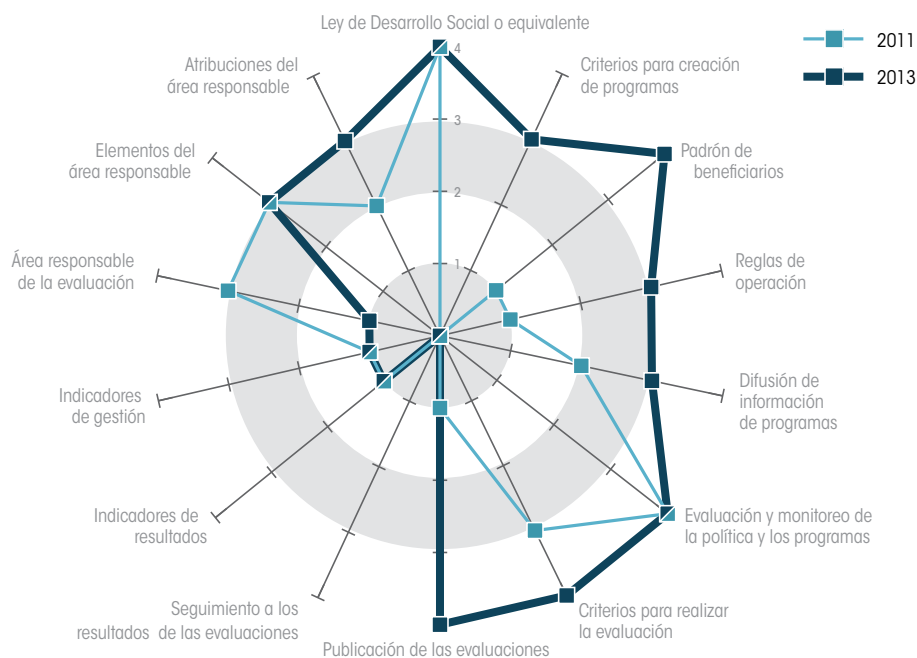
### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se establecen criterios para la creación de programas nuevos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, así como en los Lineamientos del SEED.
- ✓ El estado cuenta con criterios definidos para sus padrones de beneficiarios establecidos en la LDS y su reglamento, así como en los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo.
- ✓ Se establecen criterios de difusión para los programas que implementa el Gobierno del Estado en los Lineamientos del SEED.

En la gráfica 100 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación de criterios para la elaboración de indicadores, así como los criterios para dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado a sus programas sociales.



## ■ Gráfica 100. Cambios en el componente normativo, Hidalgo 2011-2013



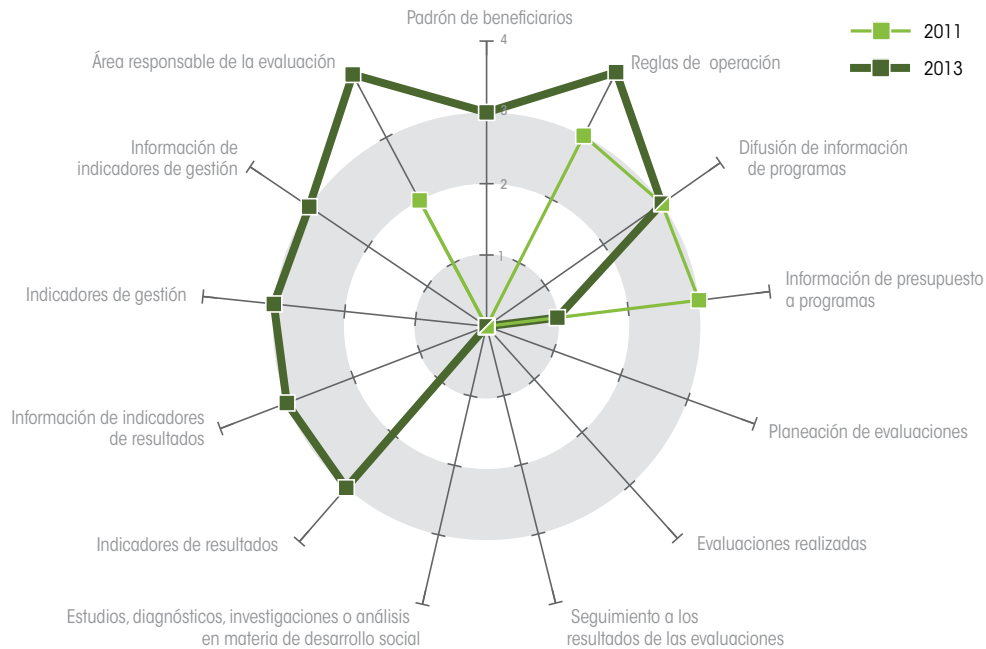
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado tiene publicados los padrones de beneficiarios de los programas que conforman su principal estrategia de desarrollo social "Beneficios".
- ✓ El estado cuenta con matrices de marco lógico para algunos programas sociales, las cuales tienen indicadores de resultados y de gestión. Asimismo, funciona el Sistema Integral de Información del Estado, que difunde información estadística y geográfica producida por los diversos ámbitos de la administración pública estatal.
- ✓ En el estado opera la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, que se encarga de la evaluación de los programas y las políticas de la administración pública estatal.

De acuerdo con la gráfica 101, el estado tuvo un aumento en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, así como en la publicación de sus padrones de beneficiarios. No obstante, aún queda pendiente la realización de evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, así como estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

## ■ Gráfica 101. Cambios en el componente práctico, Hidalgo 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, la LDS y los Lineamientos del SEED del estado determinan la regulación relativa a la creación de programas nuevos, padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, tanto la LDS como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo garantizan la difusión de información sobre los programas sociales, y consideran los elementos con que debe contar.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no existe normativa relacionada con el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación, así como criterios mínimos para la construcción y el diseño de indicadores de desempeño.

En cuanto al establecimiento del Consejo Estatal para el Desarrollo Social como organismo responsable de realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales; no obstan-

te, se logró constatar que en la práctica la Secretaría de Finanzas del Estado, a través de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, ha emitido los Lineamientos del SEED para normar el ejercicio de la evaluación en el estado, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social ha emprendido actividades relacionadas con el seguimiento a los programas sociales de los organismos descentralizados que coordina.

## 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 el estado de Hidalgo:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución, sus responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, es importante que el estado incorpore en la normativa las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los indicadores de desempeño que se usarán para dar seguimiento a los programas. Si bien en la LDS del estado se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar algunos aspectos, como el mecanismo con el cual dará seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

Otro elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados es la publicación del presupuesto por programa, ya que con esta característica es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Es importante que el estado siga impulsando la creación de un padrón único de beneficiarios para todos sus programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como el contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, resulta conveniente establecer los criterios y lineamientos para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Por último, dado que los recursos son limitados, se debe contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación establecidos en los Lineamientos del SEED. Así también, y dado

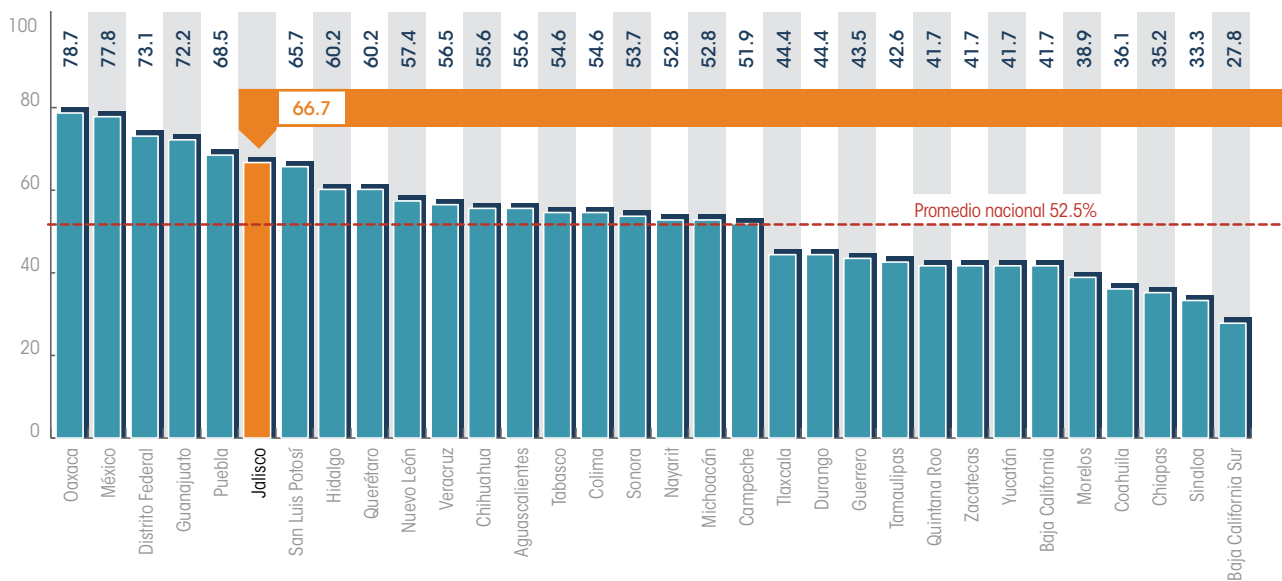
que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. Así, la información que resulte de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

JALISCO



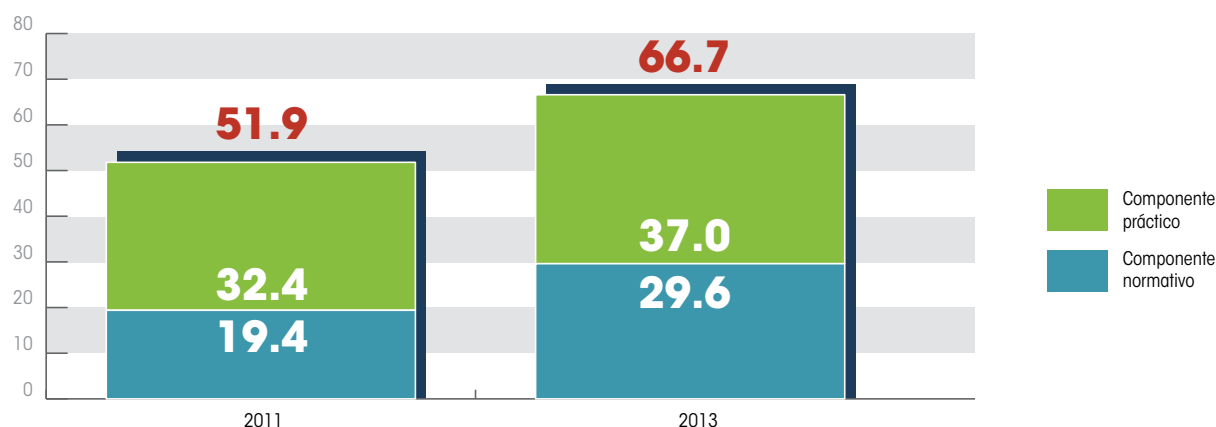
■ Gráfica 102. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ Gráfica 103. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Jalisco 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 103 presenta la variación de Jalisco de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Jalisco presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 51.9 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -19.4 en el componente normativo y 32.4 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 66.7 puntos porcentuales -29.6 en el componente normativo y 37 en el práctico-, lo que significa un incremento de 28.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición siete en 2011 a la seis en 2013 (gráfica 102).<sup>31</sup> Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un crecimiento de 52.6 por ciento en comparación con 2011.

<sup>31</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

El avance en el plano normativo se debe a que el estado publicó, el 25 de mayo de 2013, los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, los cuales señalan que se debe contar con indicadores de resultados y de gestión, y especifican las características que deben tener las fichas técnicas de los indicadores.

El estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios y su reglamento, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el *Manual de organización* de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, así como el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, que estipula el proceso de elaboración de presupuesto.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– describe la población prioritaria de la política de desarrollo social y menciona que toda persona tiene derecho a ser beneficiada por los programas de desarrollo social siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en las disposiciones legales aplicables. Asimismo, para superar su situación y contar con mejor calidad de vida, la LDS da prioridad a los ciudadanos que forman parte de algún grupo social en situación de vulnerabilidad.

Del mismo modo, la normativa dicta los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y algunos para difundir información de estos programas. Finalmente, la LDS establece la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se precisan criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios– determina la obligatoriedad de difundir la información sobre los programas sociales que se implementan en el estado, de cuando menos los últimos tres años, en la que se señale el padrón de beneficiarios del programa. No obstante, la legislación pública no aporta información

específica sobre los criterios que los padrones de beneficiarios deban tener. Hay que destacar que durante la elaboración del diagnóstico se identificó un documento que contiene la primera etapa para la implementación de un padrón único de beneficiarios. Al respecto, se menciona que dicho documento considera algunos criterios para la conformación de un sistema de información del padrón, que fue puesto en marcha en los meses siguientes a la realización de este diagnóstico.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013. El estado ha publicado cinco padrones de beneficiarios correspondientes a algunos programas de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que éstos proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal -LDS- establece que el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de treinta días a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos, debe elaborar y publicar en el *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, así como en su página electrónica, las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales. Por otro lado, en el Presupuesto de Egresos del Estado se consideran algunos criterios que deben contener las reglas de operación de estos programas, como el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado y los trámites para tener acceso al programa.

En la práctica se identificaron 53 reglas de operación y manuales operativos: para 14 programas de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y para 36 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se encontró información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo. Por otro lado, para un programa de la Secretaría de Salud y dos de la Secretaría de Educación se localizó información sobre objetivo del programa, la institución responsable de operarlo y el tipo de apoyo otorgado. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la LDS declara, por un lado, que el Gobierno del Estado y los municipios pondrán en marcha campañas de difusión masivas para que toda la población se entere del contenido, las reglas de operación y los beneficios de los programas de desarrollo social que se aplican en el estado. Por otro, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco

y sus Municipios ordena que se deben publicar, de manera permanente, los servicios que ofrece el Gobierno del Estado, así como manuales o sistemas en que se precisen los trámites, requisitos y formatos utilizados para dichos servicios. En cuanto a la información específica a difundir sobre los programas estatales, se establece la obligatoriedad de difundir la información sobre los objetivos, requisitos, trámites y formatos para ser beneficiario; la entidad pública ejecutora, el responsable directo y el costo de operación del programa.

En la práctica se identificó información para 155 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

La LDS dispone que el presupuesto estatal y municipal que se destina al gasto social no puede ser inferior al del año fiscal anterior y debe incrementarse, cuando menos, en la misma proporción del crecimiento del producto interno bruto proyectado en los Criterios generales de política económica, y en congruencia con la disponibilidad de recurso de los ingresos que autorice el Congreso del Estado.

En la práctica, el estado difunde, por medio de una plataforma electrónica (<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/table/panelCiudadano/index>), la información de los programas que implementan las dependencias del Gobierno del Estado, en la cual es posible identificar el presupuesto ejercido por programa. En este sentido, el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, es atribución del Consejo Estatal para el Desarrollo Social realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social. La misma ley describe algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- Los elementos que deben tomarse en cuenta para la evaluación son: cobertura, calidad de los servicios, conocimiento de la población de los programas, mejoras en la calidad de vida de las familias, oportunidades de acceso, disminución de índices de marginación, percepción de beneficiarios y criterios generales del CONEVAL.
- La publicación de las evaluaciones está prevista; sin embargo, no se especifica la información de la evaluación que deberá publicarse; por ejemplo,



los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.

- Las evaluaciones se presentarán ante el Congreso del Estado de Jalisco y la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

En la práctica se observaron 22 informes de evaluaciones realizadas a programas estatales y dos informes correspondientes a la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan General del Ejecutivo. Si bien estas evaluaciones fueron internas, se reservó una sección para evaluar la percepción o valoración subjetiva; para ello, se contrató a una casa encuestadora externa al gobierno estatal para medir la opinión y el grado de satisfacción de los destinatarios de los productos y servicios ofrecidos por el programa.

Por otro lado, se encontró evidencia de un plan de seguimiento para las evaluaciones de políticas públicas para el desarrollo social, así como de un ejercicio de planeación de evaluaciones; no obstante, este documento no tiene carácter oficial.

Finalmente, se encontró información pública de dieciséis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, los cuales integran la serie Cuadernos Estatales de Política Social. Dicha información permite identificar las problemáticas del estado con el fin de contribuir a mejorar la implementación de acciones y programas de desarrollo social bien fundamentados, y mejorar la calidad de vida de la población.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

Por un lado, la LDS establece que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social se basarán en los indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios. Por otro, el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios señala que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas será la responsable de formular los indicadores en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, de acuerdo con la metodología y los lineamientos que emita dicha secretaría.

En cuanto a las características de estos indicadores, los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico determinan que para cada indicador deberá elaborarse una ficha técnica, la cual contendrá al menos los siguientes elementos: nombre del indicador, definición del indicador, método de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y metas.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en el Sistema de Seguimiento de Proyectos Estatales, el cual brinda información sobre las características y los avances de los proyectos del Ejecutivo estatal. Asimismo, en trece reglas de operación de programas de apoyo existen indicadores específicos de seguimiento para dichos programas, que son implementados por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Turismo, y 36 manuales operativos con indicadores, principalmente de gestión, de los programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Finalmente, los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta al 2013.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se dispone que la evaluación de la política estatal de desarrollo social estará a cargo del Consejo Estatal para el Desarrollo Social. Dentro de sus atribuciones se encuentra realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y verificar que se esté cumpliendo con los objetivos y las metas fijadas en los programas de desarrollo social en los que participe el Gobierno del Estado y los municipios.

En la práctica, el Consejo Estatal para el Desarrollo Social aún no está en operación, por lo que las actividades de evaluación de los programas de desarrollo social están a cargo de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, a través de la Dirección General de Política Social, de acuerdo con lo prescrito en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y en el *Manual de organización* de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social. Asimismo, en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas funciona la Dirección General de Evaluación y Control, la cual se encarga de la evaluación de los planes institucionales, regionales y programas sectoriales, según el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Dicha dependencia coordinó veintidós evaluaciones a programas sectoriales y especiales, y las dos evaluaciones correspondientes al Plan Estatal de Desarrollo y al Plan General del Ejecutivo, antes mencionadas.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 103, de 2011 a 2013, Jalisco experimentó un incremento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. A pesar de no registrar una variación significativa en el componente práctico, en el cual registró un cambio de 4.6 puntos porcentuales de 2011 a 2013, ocupa la posición número tres en el avance de este componente.

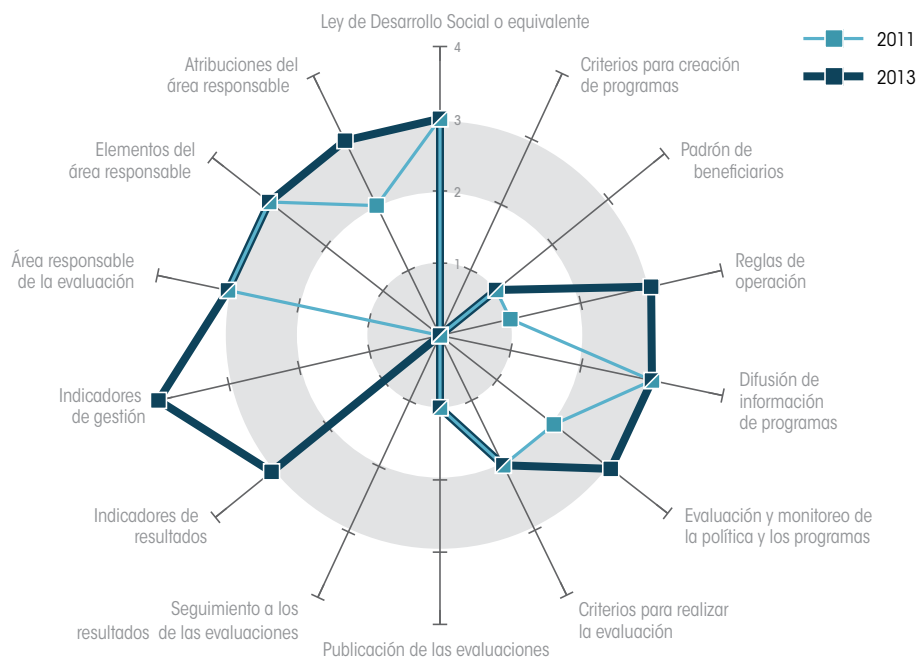
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado publicó el 25 de mayo de 2013 los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, en los que se establece contar con indicadores de resultados y de gestión, así como las características que deben tener las fichas técnicas de los indicadores.
- ✓ En el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco se consideraron algunos elementos que deben contener las reglas de operación de los programas del estado, tales como el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado y los trámites para tener acceso al programa.

En la gráfica 104 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación, principalmente en materia de indicadores. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa del padrón de beneficiarios, el establecimiento de criterios para programas nuevos, así como los criterios para ejecutar, publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado a sus programas sociales.

■ Gráfica 104. Cambios en el componente normativo, Jalisco 2011-2013



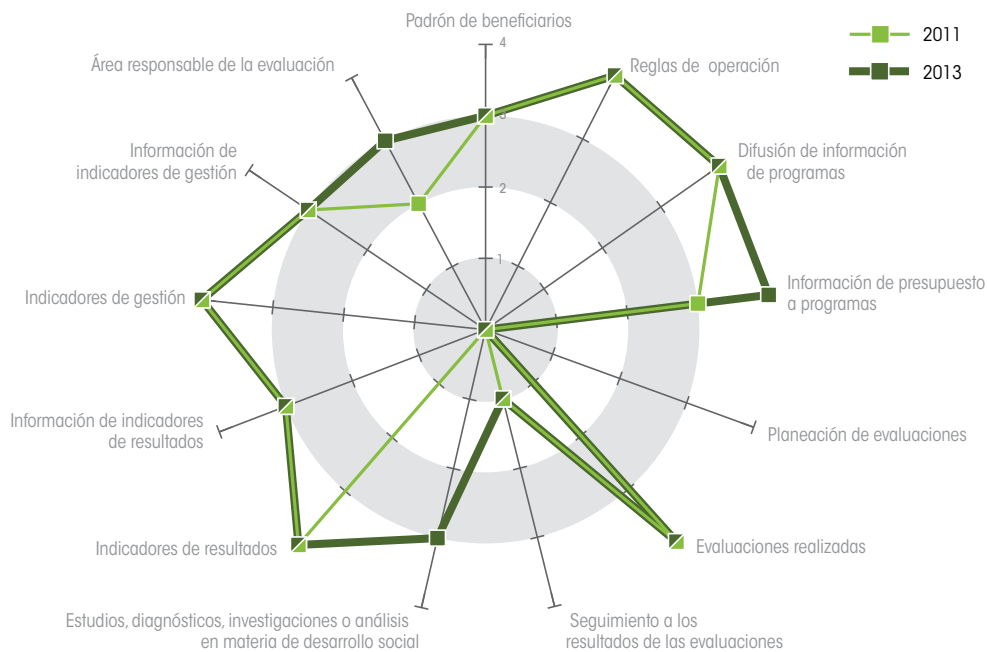
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ Se identificó un sistema en el estado que permite conocer las características de los programas que implementa, sus metas y avances mensuales. Asimismo, la información de dicho sistema contribuye a conocer el presupuesto asignado y ejercido por programa, proyecto o acción de cada secretaría.
- ✓ El estado cuenta con diagnósticos integrados en una serie editorial denominada Cuadernos Estatales de Política Social, coordinada por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Estado, y considera las principales problemáticas en materia de desarrollo social en Jalisco.

De acuerdo con la gráfica 105, el estado tuvo un aumento en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, así como en la realización de evaluaciones a programas sociales y de estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social. No obstante, aún queda pendiente la planeación de evaluaciones, puesto que, a pesar de contar con un ejercicio de planeación publicado en su portal de internet, éste no representa un documento normativo oficial.

■ Gráfica 105. Cambios en el componente práctico, Jalisco 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de indicadores. Por un lado, la LDS del estado ordena la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios y reglas de operación, así como la evaluación de la política de desarrollo social. Asimismo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios garantiza la difusión de información sobre los programas sociales, y considera algunos de los elementos con que debe contar dicha información. Por otro, la publicación de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico favoreció el avance en la definición de criterios para los indicadores de desempeño, tanto de gestión como de resultados. Dicha normativa contribuyó a la generación, homologación, estandarización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados en el estado.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave, por ejemplo, no se identificó normativa relacionada con el establecimiento de programas nuevos, criterios mínimos para la elaboración de padrones de beneficiarios y reglas de operación, así como normativa para la generación de una planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación.

En cuanto a la instalación del Consejo Estatal para el Desarrollo Social como organismo responsable de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se logró constatar que en la práctica tanto la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas llevan a cabo ejercicios de evaluación en el estado. Prueba de ello son las veinticuatro evaluaciones a programas y planes sectoriales que coordinó la Secretaría de Planeación en el periodo 2011-2012.

Finalmente, uno de los principales retos para Jalisco radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, así como aquellos que contribuyan al funcionamiento del Consejo Estatal para el Desarrollo Social, y promover de este modo el ejercicio de la evaluación en el estado. Ante ello, es importante establecer los mecanismos necesarios para poner en marcha dicho consejo, ya que su participación dará el impulso para la conformación de nuevos sistemas de monitoreo y evaluación en el estado.

## 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 el estado de Jalisco:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución sus responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe considerar la incorporación en la normativa de las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los padrones de beneficiarios y las reglas de operación de los programas. Asimismo, si bien en la LDS del estado se mencionan algunos elementos que deben considerarse para la evaluación de los programas sociales, aún faltan algunos aspectos, como los tipos de evaluación, las características de los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa que viene realizando la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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. Es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a fin de que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos en un documento oficial para que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

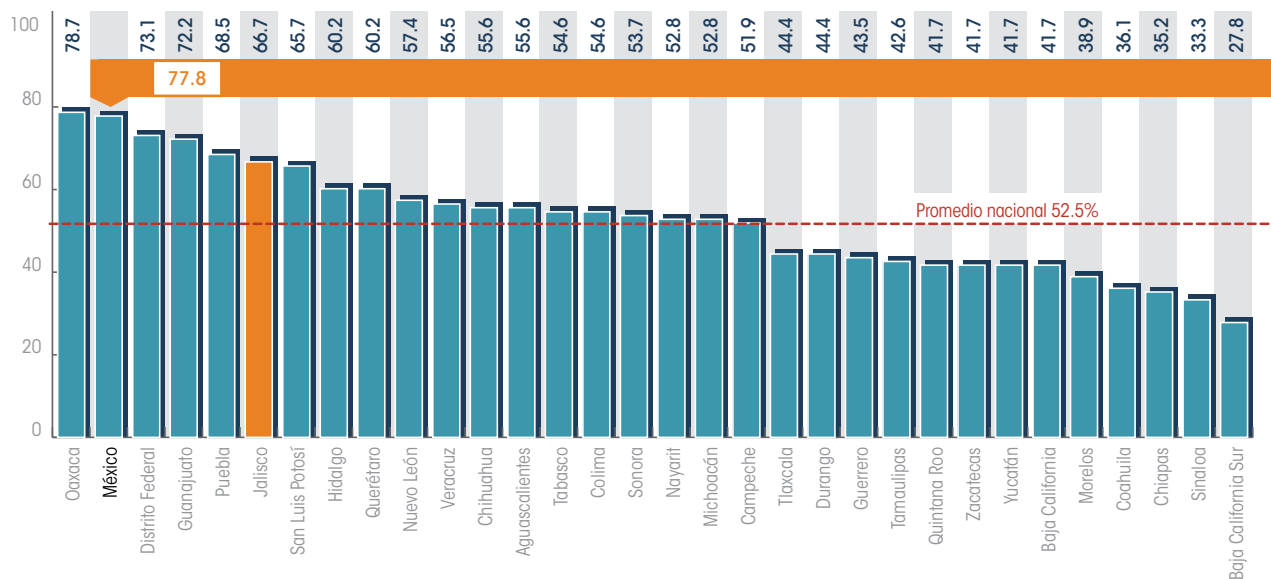
Dado que los recursos son limitados, es conveniente contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. De este modo, la información que provenga de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

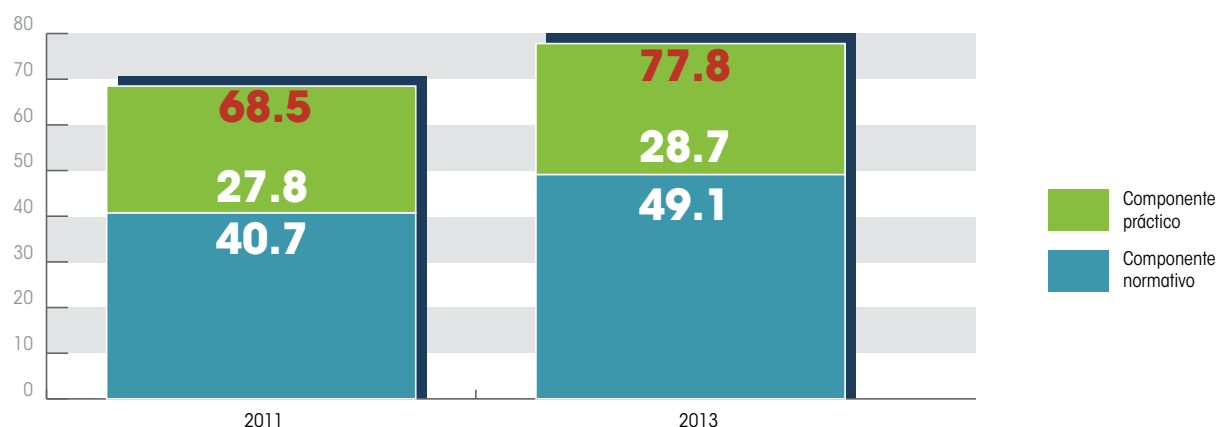
## ESTADO DE MÉXICO

■ Gráfica 106. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 107. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en el Estado de México 2011- 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 107 presenta el avance del Estado de México de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, el Estado de México mostró un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 68.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –40.7 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–. Actualmente, presenta un avance global de 77.8 por ciento –49.1 en el componente normativo y 28.7 en el práctico–, lo que significa un incremento de 13.6 por ciento respecto a 2011 de manera global. Pese al crecimiento que tuvo el estado, éste se mantiene en la segunda posición en 2013,<sup>32</sup> al igual que en 2011 (gráfica 106).

<sup>32</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.



Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un aumento de 20.6 por ciento en comparación con 2011.

El avance en el plano normativo se debe, ante todo, a que el Estado de México publicó los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios el 30 de abril de 2013.

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

En 2005, el Estado de México aprobó su LDS, que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. En este documento se destaca que merecen especial atención las regiones, los municipios, las microrregiones y zonas de atención prioritaria que muestren un mayor atraso respecto de los objetivos de la política social, la población indígena, las mujeres, los niños, los adolescentes, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes o aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social. De igual modo, en la LDS se describen los criterios para asignar presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social y se establece la difusión de información y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social, así como la creación de un padrón único de beneficiarios.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la LDS se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos; su artículo 17 señala que, para instrumentar un programa de desarrollo social, se debe contar con el diagnóstico focalizado sobre las Zonas de Atención Prioritaria, los principios de la política de desarrollo prescritos en la LDS, la unidad administrativa responsable de la operación del programa, las reglas de operación para la implementación, el seguimiento y la evaluación del programa, así como las estrategias de vinculación, coordinación y concertación de acciones.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS– se dispone que es obligación del Ejecutivo estatal, en materia de desarrollo social, integrar y administrar el registro y el padrón único de beneficiarios, y que éste será administrado y actualizado por la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, esta secretaría emitió los Lineamientos y criterios para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social del Gobierno del Estado de México, que señala que los padrones deberán contener infor-

mación acerca de la dependencia ejecutora del programa, el nombre del programa, el trimestre y año fiscal en el que se ejecuta el programa, el nombre del beneficiario, el municipio al que pertenece, la cantidad y el tipo de apoyo, así como la frecuencia con la que se entrega éste.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios para trece programas para 2011, 2012 y 2013: dos de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; tres de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado; dos de la Secretaría del Medio Ambiente; y seis del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México. La mayoría de los padrones incluyen información sobre el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario, el programa del cual reciben el apoyo y el tipo de apoyo. No fue posible localizar información en ninguno de los trece padrones sobre el domicilio geográfico del beneficiario o si los padrones utilizan una clave única, por ejemplo la CURP, para identificar a los beneficiarios. Pese a que existen padrones de beneficiarios para varios programas de desarrollo social, no se pudo comprobar que se esté llevando a cabo algún ejercicio para integrar el padrón único de beneficiarios que mandata la LDS.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en la LDS y su reglamento, se establece que, para instrumentar un programa de desarrollo social, éste deberá contar con reglas de operación para su implementación, seguimiento y evaluación, las cuales incluirán la definición del problema, el objetivo general y específico, la población objetivo, la cobertura, el tipo de apoyo, los requisitos y las restricciones de los beneficiarios, el procedimiento de entrega y la dependencia responsable de la ejecución. Sin embargo, no se identificó que las reglas de operación deban incluir los indicadores para el seguimiento y la evaluación de los programas.

En la práctica se identificaron sesenta reglas de operación para 2011-2013: cinco de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; doce de la Secretaría de Desarrollo Social; una de la Secretaría de Educación; tres de la Secretaría de Medio Ambiente; y treinta y nueve del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México. Estas reglas de operación poseen una estructura homogénea que incluye información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entregar los apoyos. No se pudo comprobar que dichas reglas contaran con indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS y su reglamento, así como en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado

de México y sus Municipios- se dispone la publicación de las reglas de operación, lo que implica la publicación de información relacionada con los objetivos generales y específicos de los programas, la población objetivo, la dependencia encargada del programa, el tipo de apoyo y los requisitos y restricciones de los beneficiarios. De igual forma, se establece la publicación de los padrones de beneficiarios y del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

En la práctica se identificó información para 71 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Estado de México. La información que se difunde de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa y los apoyos otorgados. Es importante mencionar que para 36 programas sólo se difunde el nombre de éstos.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, todos los programas de desarrollo social que sean evaluados positivamente y para los que se justifique su continuidad, con base en el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano, deberán contar con presupuesto para su permanencia. En la misma ley se indica que en el Presupuesto de Egresos se deberá detallar el monto presupuestario de los programas de desarrollo social.

Además, en la práctica, en el documento *Programas sociales y partidas presupuestales Ejercicio 2013* se encontró información del presupuesto asignado para 2013 de ocho programas de desarrollo social. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no identificarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que favorezcan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal, específicamente en la LDS y en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México, se ordena que la evaluación sobre las acciones de la política social estará encaminada a conocer la operación y los resultados de los programas y proyectos con la finalidad de identificar problemas en su implementación y, así, reorientar y reforzar la política estatal de desarrollo social. Asimismo, se señala que los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación, así como aquellos que determinen la Secretaría de Finanzas y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social deberán ser monitoreados y evaluados. En esta normativa también se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- La Secretaría de Finanzas establecerá el Programa Anual de Evaluación, en el que se determinan los programas que se evaluarán, los tipos de evaluación que se implementarán y el calendario de aplicación.
- Los tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo en los programas presupuestarios (evaluación del diseño programático, de procesos, de impacto y específica) y las evaluaciones estratégicas del desempeño institucional.
- Las evaluaciones se realizarán por las mismas dependencias o a través de la Unidad de Evaluación del Gasto Público de la Secretaría de Finanzas y, excepcionalmente, se podrán hacer por medio de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia. De igual forma, la contratación de evaluadores externos procederá siempre y cuando no existan las evaluaciones o no se cuente con personal capacitado para efectuarlas. Finalmente, las unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación serán las encargadas de supervisar la calidad de las evaluaciones y el desarrollo del proceso de evaluación.
- Los sujetos evaluados deberán publicar los documentos y resultados de las evaluaciones en sus páginas de internet. La información que se debe publicar incluye: los datos generales del evaluador externo y de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior del sujeto evaluado; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos, las bases de datos generadas, los instrumentos de recolección de información, una nota metodológica, un resumen ejecutivo y el costo total de la evaluación externa.
- Los sujetos evaluados deberán considerar los resultados de las evaluaciones y atender las recomendaciones derivadas de éstas mediante la celebración de Convenios para la mejora del desempeño y resultados gubernamentales –en los que se especificarán actividades, fechas y responsables– que firmarán con la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno, las cuales supervisarán que las recomendaciones hayan sido atendidas.
- Los resultados de las evaluaciones formarán parte del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño y la información se utilizará en la planeación y el proceso presupuestario.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni el uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se comprobó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se identificaron tres estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado de México en 2011 y 2012, que ofrecen información de la problemática analizada, la población que padece el problema, las causas, los efectos y las características de la problemática y las propuestas de acciones a seguir. Por su parte, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social publica una revista llamada *Cofactor*, que puede ser consultada por internet; sin embargo, durante el periodo de elaboración de este documento no fue posible acceder a los volúmenes de la revista por fallas en el sitio web del Consejo.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

De acuerdo con la LDS, los programas de desarrollo social deberán evaluarse considerando los indicadores de resultados, de gestión y de servicios. Aunado a esto, en los Lineamientos y reglas para la implementación del presupuesto basado en resultados se especifica que las dependencias y entidades públicas deberán utilizar un formato de ficha técnica para la construcción de indicadores del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño. Estas fichas incluirán la siguiente información sobre cada indicador: nombre, método de cálculo, interpretación, frecuencia de medición y metas. En la normativa no se identificó que los indicadores deban contar con información sobre la línea base.

Por otro lado, en la LDS 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, cuyo propósito es medir la política de desarrollo social del estado y los municipios.

En la práctica, el Estado de México cuenta con indicadores de gestión y de resultados sistematizados en el portal de transparencia del estado. La mayoría de ellos ofrecen la siguiente información: nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo y frecuencia de medición. De igual forma, en los Lineamientos y criterios para la determinación de indicadores de desarrollo social y humano, que determinan los indicadores que el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social debe estimar, se encontraron indicadores de resultados, los cuales presentan información relacionada con su nombre, la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo y la unidad de medida. No se identificó que se regule su frecuencia de medición, línea base y meta.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se establece que el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social es un organismo público descentralizado de carácter estatal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, que está a cargo de la evaluación de la

política de desarrollo social. Entre sus atribuciones, contenidas en el *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, está el proponer reformas a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que coadyuven a la operación y evaluación de los programas de desarrollo social; evaluar políticas y acciones en materia de desarrollo social que ejecuten las instancias federal, estatal y municipal dentro del territorio estatal; emitir recomendaciones como resultado de las evaluaciones; establecer los criterios para determinar los indicadores de desarrollo social y contar con el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano; efectuar investigaciones relacionadas con el desarrollo social, y brindar asesoría para el fortalecimiento de las acciones vinculadas a éste.

Por otro lado, en la normativa también se señala la estructura organizacional del Consejo, su ámbito de acción y su relación con otras áreas con atribuciones de monitoreo y evaluación en el estado: el Auditor Especial, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal. Además, los Lineamientos y reglas para la implementación del presupuesto basado en resultados establecen que la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, es responsable de llevar a cabo la evaluación de los programas presupuestarios mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores.

Ahora bien, en la práctica, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social se encuentra en funcionamiento desde 2008.

## COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 107 revela que, de 2011 a 2013, el Estado de México presentó un incremento en el índice a nivel global, en el componente normativo y en el práctico. Actualmente, cuenta con normativa para regular más de noventa y cinco por ciento de los elementos analizados en este documento, lo cual lo coloca en la primera posición en el componente normativo.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

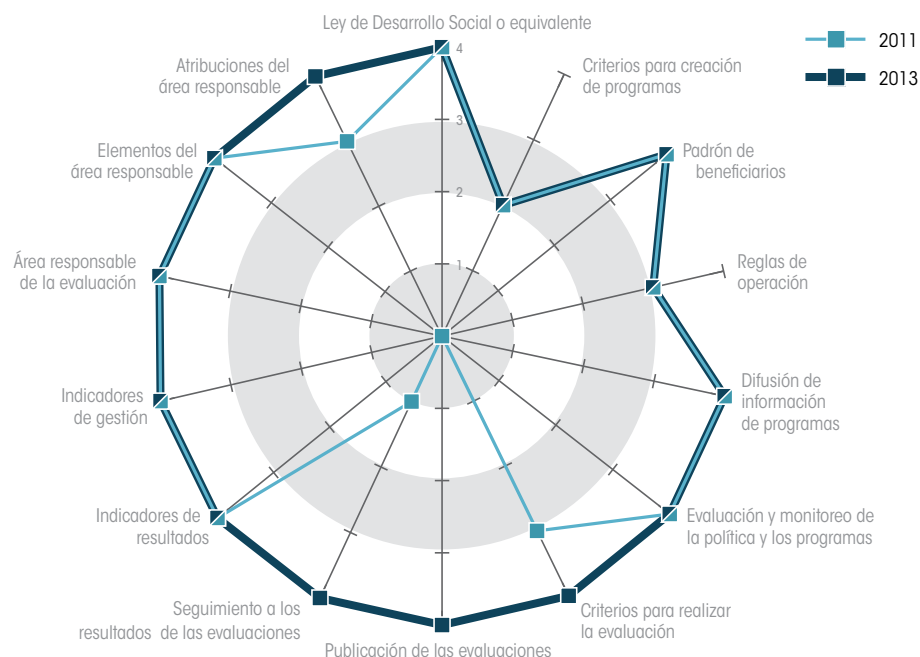
### Avances en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios (30 de abril de 2013) en los que se establece:
  - ✓ La realización del Programa Anual de Evaluación.
  - ✓ La publicación de las evaluaciones realizadas.

- ✓ El mecanismo para el seguimiento a las recomendaciones mediante Convenios para la mejora del desempeño y resultados gubernamentales.
- ✓ Se publicó el *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, que determina que es función de la Secretaría Ejecutiva del citado consejo establecer normas, lineamientos y criterios para la evaluación y el monitoreo de los programas sociales.

En la gráfica 108 se advierte que, entre 2011 y 2013, gracias a la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios, el estado presentó avances en la emisión de normativa que especifica los lineamientos para realizar/coordinar la evaluación de los programas, la publicación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas. Por otro lado, debido a la publicación del *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, el estado comenzó a normar más atribuciones del área que coordina la evaluación en el estado, es decir, dicho consejo.

■ Gráfica 108. Cambios en el componente normativo, Estado de México 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

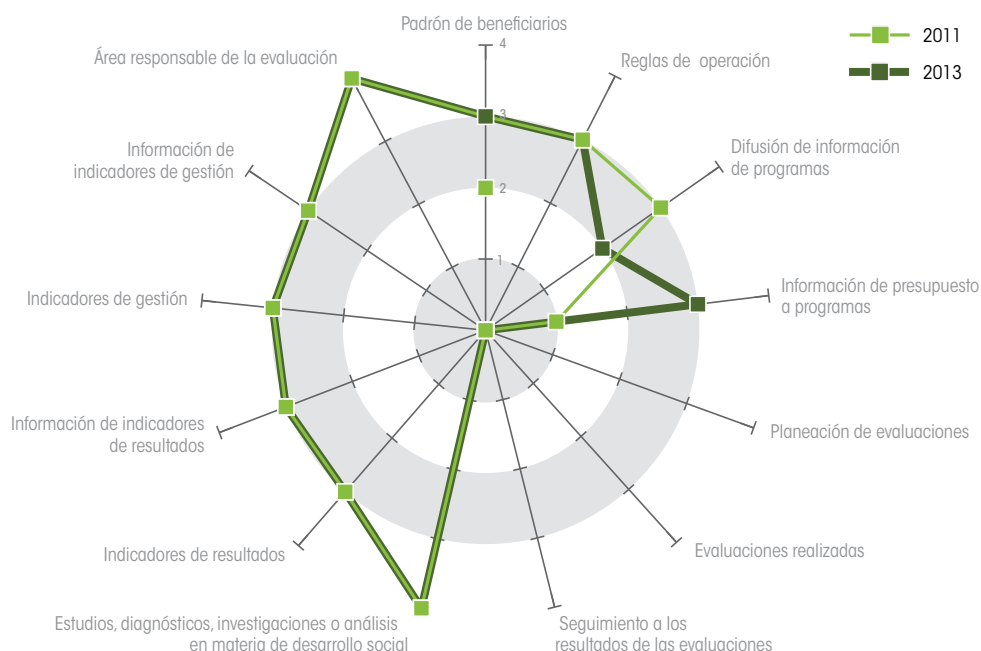
## Avances en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con información del presupuesto desagregada por programa.

- × El estado difunde, en promedio, menos información de sus programas de desarrollo social.

A diferencia del avance registrado en el Estado de México en el componente normativo, que presentó un incremento de 20.6 por ciento, en el práctico el aumento fue de sólo 3.2. De acuerdo con la gráfica 109, el estado mostró un avance en el tema de presupuesto, pues comenzó a publicar información de éste desagregada para algunos programas de desarrollo social. Sin embargo, tuvo una caída en la difusión de información de los programas de desarrollo social, pues aunque existe información pública para 71 programas, para 36 de ellos sólo dan a conocer el nombre.

■ Gráfica 109. Cambios en el componente práctico, Estado de México 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un incremento de 2011 a la fecha en la formulación de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Esto se debe a la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios y del *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social. En este sentido, el esquema normativo del Estado de México le per-



mite regular prácticamente noventa y cinco por ciento de los elementos analizados en este documento. Aun así, todavía es posible avanzar en el fortalecimiento de los criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social y en la normativa para establecer la elaboración de reglas de operación.

En el componente práctico, el Estado de México también presenta un incremento, aunque mucho menor en comparación con el avance en el normativo, de 2011 a la fecha. Si bien, se ha trabajado en la construcción de un marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación, en la práctica se han implementado pocos de los elementos reglamentados. No se pudo identificar la existencia de un programa anual de evaluación, la realización de algún ejercicio de evaluación ni de seguimiento a recomendaciones. De igual forma, en aquellos elementos en los que sí se han hecho ejercicios es necesario invertir para asegurar la calidad de los instrumentos que ya pone en práctica –padrones de beneficiarios, reglas de operación, difusión de programas, publicación del presupuesto desagregado para todos los programas de desarrollo social e indicadores de gestión y de resultados-. El mayor reto que afronta el Estado de México radica en aplicar los elementos de monitoreo y evaluación que ya previó en su normativa, de tal modo que pueda obtener información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados.

## 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:

Si bien, el Estado de México cuenta con un esquema normativo que le permite regular prácticamente noventa y cinco por ciento de los elementos analizados en este documento, aún es necesario fortalecer la normativa relacionada con los criterios para la creación de programas estatales. Actualmente, no se regula la elaboración de un diagnóstico de la problemática a atender, la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo ni el establecimiento de indicadores para el monitoreo y la evaluación, antes de la implementación del programa. En este mismo sentido, en la normativa para la elaboración de reglas de operación es conveniente especificar la inclusión del procedimiento de entrega de los apoyos y de los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un fac-

tor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información permite fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Si bien algunos programas poseen padrones de beneficiarios, es fundamental extender esta práctica a todos. Se sugiere impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información homogénea sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario.

Establecer controles a lo largo del proceso de implementación que permitan garantizar la calidad de los instrumentos con que ya cuenta el estado y, así, asegurar que todos los instrumentos presenten información homogénea: padrones de beneficiarios, reglas de operación, difusión de información de los programas de desarrollo social e indicadores de gestión y de resultados.

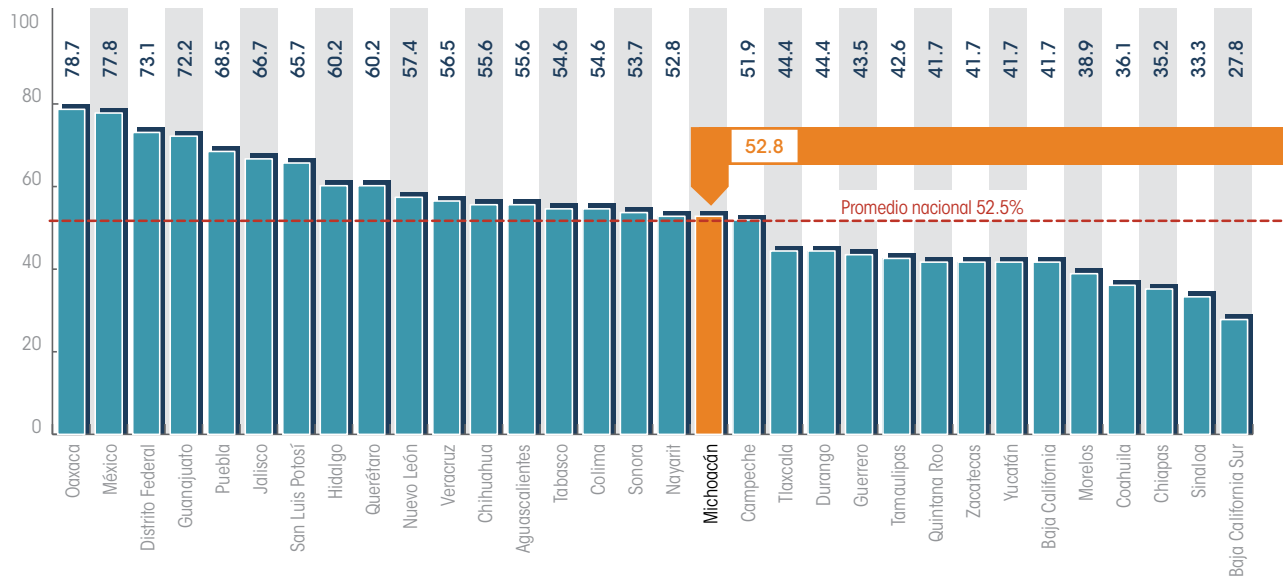
Dado que los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.

Es importante implementar evaluaciones, dado que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también ayudan a medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Finalmente, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De este modo, la información que resulta de estas últimas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

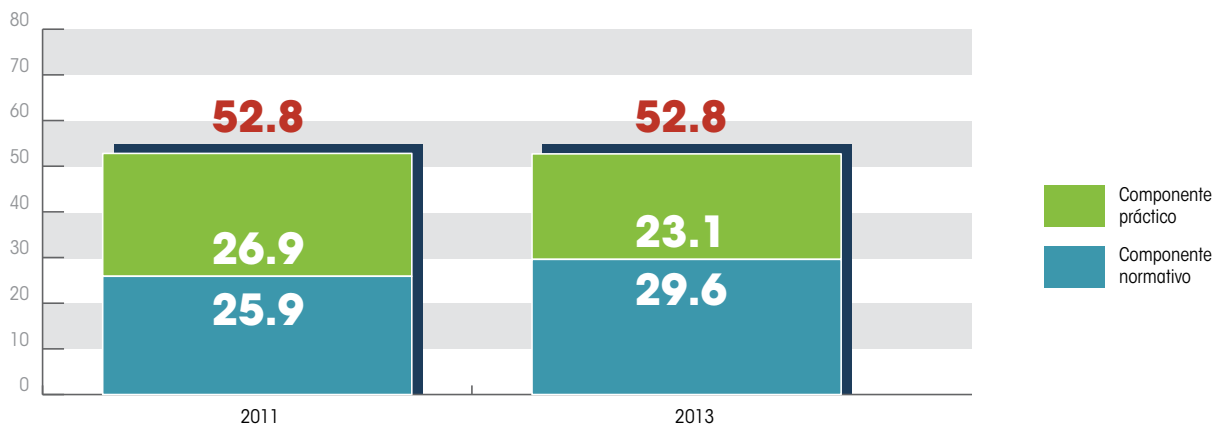
En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

■ Gráfica 110. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 111. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Michoacán 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 111 presenta la variación de Michoacán de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Michoacán no presentó un cambio de 2011 a 2013 en el índice global; sin embargo, tuvo una disminución en el componente práctico. En 2011, registró un índice de 52.8 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -25.9 en el componente normativo y 26.9 en el práctico-. En 2013, mostró el mismo avance: de 29.6 por ciento en el componente normativo y 23.1 en el práctico; esto originó que pasara de la posición seis en 2011 a la catorce en 2013,<sup>33</sup> junto con Nayarit (gráfica 110). Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un incremento de 14.3 por ciento respecto a 2011.

El avance en el plano normativo se debe a que el 11 de abril de 2013 se publicó una nueva LDS del estado, por lo que se abrogó la publicada el 16 de marzo de 2007. Dicha modificación tuvo cambios normativos en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales; entre ellos, la incorporación de criterios para las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

El estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, el Presupuesto de Egresos para 2013 y el *Manual de organización* de la Secretaría de Política Social.

A continuación se exponen los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados.

---

<sup>33</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Se menciona que el objeto de la ley es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, así como promover un desarrollo social, humano, equitativo y sustentable, que asegure el acceso de toda la población. Asimismo, con el fin de superar su situación y contar con mejor calidad de vida, la LDS da prioridad a la población de zonas indígenas, rurales, así como urbanas de mayor marginación y pobreza.

La normativa también define los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y algunos para difundir información de estos programas. Finalmente, la LDS establece la evaluación de la política social y la instauración del Sistema Estatal de Desarrollo Social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo –la LDS– se describen criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social, pero sólo se mencionan las temáticas o problemáticas a las que deben estar referenciados los programas.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En el componente normativo, la LDS dispone la integración de un padrón de beneficiarios y programas, el cual deberá ser publicado en el *Periódico Oficial* y en el sitio oficial de la Secretaría de Política Social, así como en cualquier medio de comunicación en el estado. Asimismo, se menciona que las dependencias del Ejecutivo que incidan directamente en el desarrollo social coadyuvarán con dicha secretaría en la integración y actualización de los datos relativos del padrón de los beneficiarios.

Por otro lado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo señala que en el caso de programas de desarrollo económico y social los sujetos obligados deberán difundir de oficio los nombres de los beneficiados, así como los de los solicitantes no aprobados y las causas.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012. El estado tiene publicados tres padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Política Social, entre los que se encuentra el padrón del programa Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores, integrado por 113 documentos con la información de los beneficiarios del mismo número de municipios del estado. No obstante, los elementos que integran los tres padrones son muy diferentes entre sí y, en general, contienen información sobre el

perfil del beneficiario, el tipo de apoyo entregado y el nombre del programa. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

Según la normativa estatal –LDS–, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas deben sujetarse a reglas de operación, entendidas éstas como la disposición administrativa que establece las bases en forma ordenada y sistemática que deberá seguir cada programa en su planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación. Para ello, la misma LDS describe los criterios mínimos que deben precisar en forma clara y fidedigna, como el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos y, finalmente, los indicadores para su evaluación. Por otro lado, los Lineamientos para la integración, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal consideran el formato que deben contener las reglas de operación de los programas (anexo 6 de los Lineamientos), por lo que el estado tuvo un avance considerable en este aspecto normativo.

En la práctica se identificaron siete reglas de operación: para dos programas de la Secretaría de Agricultura, Naturaleza y Medio Ambiente y para cinco de la Secretaría de Política Social, las cuales ofrecen los siguientes elementos: el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega del apoyo y los indicadores para el seguimiento del programa. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establece de manera clara los pasos a seguir para el funcionamiento del programa y que las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa –Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo– establece que los sujetos obligados deberán difundir de oficio, al menos, con oportunidad, claridad y sencillez, la información sobre los programas destinados a apoyar el desarrollo económico y social.

En la práctica se identificó información para diecisiete programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del

Estado. La información difundida acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y, en algunos programas, el presupuesto asignado.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se señala que el presupuesto estatal y municipal que se destina al gasto social no puede ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Asimismo, en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado se deberán asentar las partidas específicas para los programas.

En la práctica, el estado difunde en el portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado la información de los programas que implementan las dependencias del Gobierno del Estado; en este sitio se encuentra el presupuesto ejercido por las dependencias del estado. Asimismo, en los dictámenes de trabajo del Congreso del Estado se identificó información del presupuesto ejercido al 2012 del principal programa del estado: Contigo Compromiso de Todos, así como de los programas Contingencias, Compromiso con la Prosperidad Económica y Compromiso con tu Vivienda.

En este sentido, el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS dispone que la evaluación de la política social tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos, metas de los programas y acciones, con la finalidad de corregirlos, modificarlos, adicionarlos, o bien, suspenderlos de modo total o parcial. Asimismo, establece que la evaluación estará a cargo del Consejo Consultivo, el cual designará en cada caso la dependencia, entidad u organismo independiente que ha de llevarla a cabo. Aunado a esto, la LDS describe algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- En la evaluación podrán participar como organismos independientes las instituciones académicas y de investigación científica, así como las organizaciones no gubernamentales que no persigan fines de lucro y acrediten tener la capacidad para ello.
- Para la evaluación de resultados, los programas deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

- Los resultados de la evaluación de cada uno de los programas se publicarán en el primer trimestre de cada año en el *Periódico Oficial* y se remitirán al Congreso del Estado.

Por su parte, los Lineamientos para la integración, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal consideran criterios de evaluación y monitoreo de los programas; sin embargo, están vinculados al seguimiento a los programas operativos anuales, las metas y el control del gasto gubernamental.

A pesar de que el estado tuvo un avance en el componente normativo, en la práctica no se identificó la realización de evaluaciones a programas estatales.

Por otro lado, se encontró evidencia de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado. Al respecto, se identificaron "Carpetas Municipales", cuyo objetivo es integrar y difundir estadísticas de los diferentes sectores, perfiles sociodemográficos, cronología de los presidentes municipales, hechos históricos, medio físico, como una herramienta para la toma de decisiones en los diversos ámbitos, público, social y privado.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal -LDS- dicta que, para la evaluación de resultados, los programas deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto; no obstante, no se señalan las características que deben tener dichos indicadores, como la definición del indicador, su fórmula de cálculo, los medios de verificación y la frecuencia de medición.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en matrices de marco lógico para algunos programas. Asimismo, se encontró una sección del Departamento de Estadística y Geografía en la página de la Coordinación de Planeación para el Desarrollo con la información estadística por municipio, en la que se integran y difunden estadísticas para la toma de decisiones en el estado.

Finalmente, a pesar de que algunos programas usaron el marco lógico para la definición de indicadores, la mayoría de los indicadores fueron de gestión y consideraron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y, en algunos programas, la fórmula de cálculo.



## 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa del estado -LDS- se estipula que la evaluación estará a cargo del Consejo Consultivo, el cual designará en cada caso la dependencia, entidad u organismo independiente que ha de llevar a cabo la evaluación. Si bien la normativa establece las atribuciones y los objetivos de dicho consejo, la ley no lo define como un organismo autónomo y ajeno a la operación de la política de desarrollo social, puesto que está integrado por miembros de la Secretaría de Política Social.

En la práctica no se encontró evidencia de la operación de la dependencia, entidad u organismo independiente que haya designado el Consejo Consultivo para llevar a cabo la evaluación en el estado. No obstante, dentro de la Secretaría de Política Social, la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales da seguimiento a los programas de desarrollo social; sin embargo, no ha realizado evaluaciones. Asimismo, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo tiene una Dirección de Evaluación y Seguimiento, la cual ha implementado herramientas para el seguimiento de la planeación para el desarrollo y la toma de decisiones en los diversos ámbitos: público, social y privado.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 111, de 2011 a 2013, el estado de Michoacán no presentó cambios en el índice a nivel global, no obstante tuvo un aumento en el componente normativo. A pesar de no registrar una variación significativa en dicho componente, en el cual el estado registró un cambio de 3.7 puntos porcentuales de 2011 a 2013, respecto de las demás entidades, Michoacán ocupa la posición número siete en el componente normativo, al igual que Aguascalientes, Colima, Jalisco, Durango, Quintana Roo y Tabasco.

A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado:

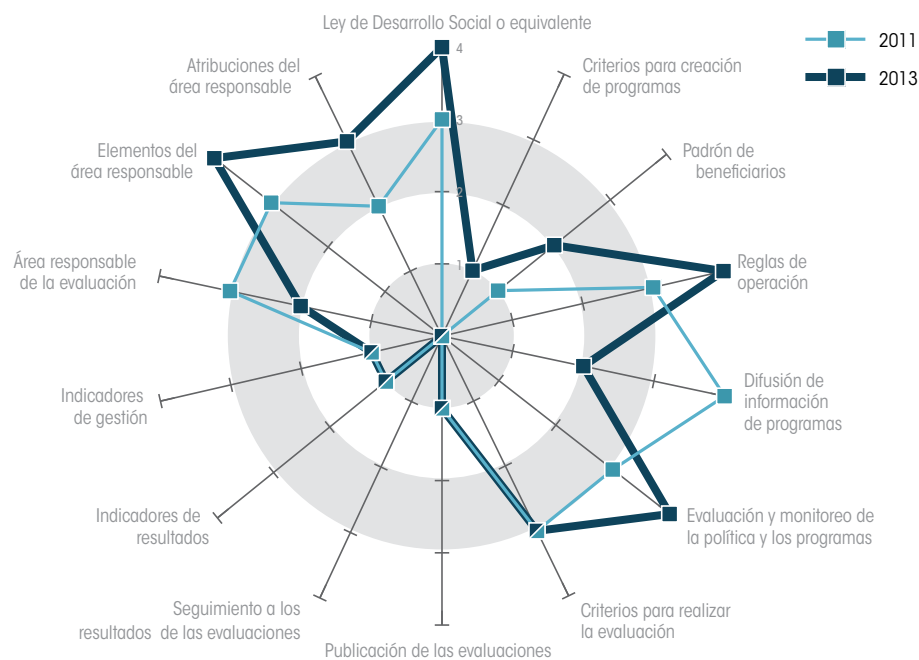
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2013 se publicó una nueva LDS del estado, por lo que se abrogó la publicada el 16 de marzo de 2007. Dicha modificación tuvo cambios normativos en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales; entre ellos, la incorporación de criterios para las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

- ✓ Asimismo, los Lineamientos para la integración, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal para el Ejercicio Fiscal 2012, establecieron los formatos para la integración de las reglas de operación de los programas, así como algunos criterios para su seguimiento.

Además, en la gráfica 112 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación, principalmente en lo que se refiere a los elementos y atribuciones del área de evaluación. No obstante, la publicación de la nueva LDS no consideró algunos criterios para la difusión de los programas.

■ Gráfica 112. Cambios en el componente normativo, Michoacán 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación. CONEVAL, 2013.

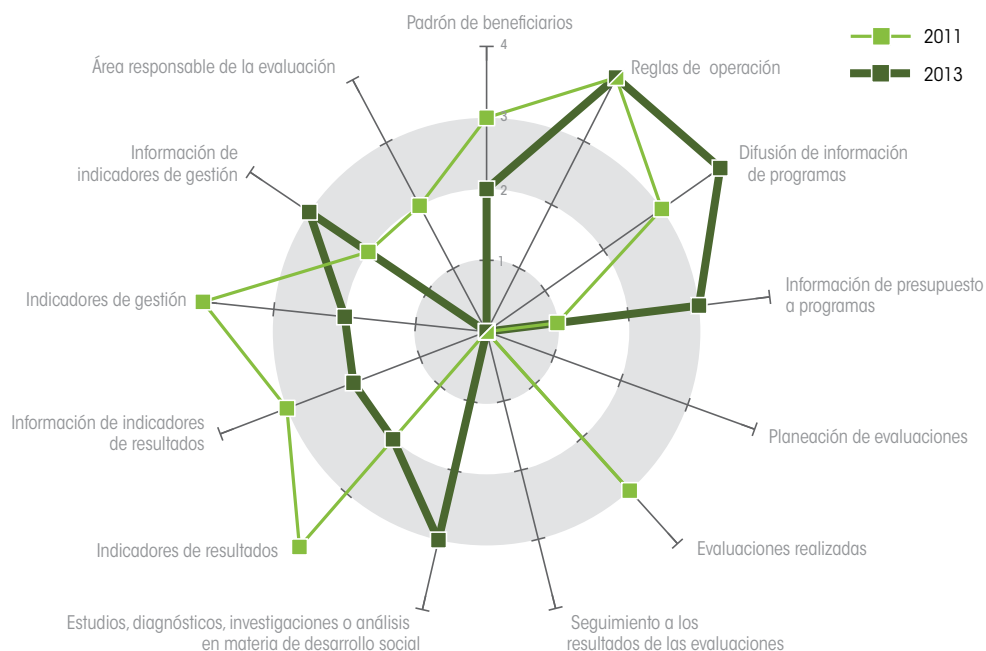
### Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✗ En comparación con 2011, no se encontraron evaluaciones a los programas de desarrollo social del estado.

- ✗ Si bien el Sistema Estatal de Información de Michoacán sigue activo, ya no es actualizado por la administración actual del Gobierno del Estado.
- ✓ Actualmente, el estado cuenta con "Carpetas Municipales", que son documentos de análisis por municipio cuyo objetivo es integrar y difundir estadísticas de los diferentes sectores y perfiles sociodemográficos a nivel municipal, como una herramienta para la toma de decisiones en los diversos ámbitos: público, social y privado.

En la gráfica 113 se observan otros aspectos del componente práctico en el estado, en los cuales es posible reconocer retos en materia de monitoreo y evaluación. En este sentido, se encontraron indicadores públicos tanto de resultados como de gestión con menores características (nombre, unidad de medida y frecuencia), pero no evidencia de la planeación y realización de evaluaciones ni un seguimiento a las evaluaciones identificadas en el Diagnóstico 2011.

■ Gráfica 113. Cambios en el componente práctico, Michoacán 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el fortalecimiento de su órgano de evaluación. Por un lado, la LDS ordena la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantiza la difusión de información sobre los programas sociales, y considera algunos de los elementos que debe poseer dicha información.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se localizó normativa relacionada con los criterios mínimos para la creación de programas nuevos, padrones de beneficiarios e indicadores ni tampoco normativa para la elaboración de una planeación de las evaluaciones y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación.

En cuanto al establecimiento del Consejo Consultivo como organismo responsable de realizar la evaluación de la política de desarrollo social en el estado, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se logró constatar que en la práctica, dentro de la Secretaría de Política Social, la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales da seguimiento a los programas de desarrollo social; además, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo tiene la Dirección de Evaluación y Seguimiento, que ha implementado herramientas para el seguimiento de la planeación para el desarrollo. Sin embargo, no existen elementos públicos que permitan constatar que han llevado a cabo evaluaciones.

Uno de los principales retos para Michoacán radica en implementar las bases normativas que contribuyan a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, así como aquellos que le permitan poner en marcha el Consejo Consultivo para impulsar el ejercicio de la evaluación en el estado.

## 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 el estado de Michoacán:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea

y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución, las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, es importante que el estado considere incorporar en la normativa las características que deben tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos de los padrones de beneficiarios y los indicadores que darán seguimiento a los programas. Asimismo, si bien en la LDS se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos como los tipos de evaluación que se llevarán a cabo, las características que deben tener los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Si bien se identificó información del presupuesto ejercido para algunos programas de la Secretaría de Política Social, es importante que el estado prevea publicar el presupuesto para todos sus programas, lo cual puede realizar con el desglose del presupuesto ejercido por dependencia que publica en el portal de transparencia del estado. Esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, puesto que así es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronóstica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, el estado debe incorporar en su normativa los elementos que han de considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De este modo, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá reconocer, de mejor manera, el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

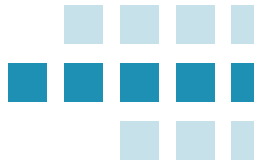
Asimismo, es importante que el estado considere impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales para que pueda distinguirse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, resulta necesario establecer los criterios y lineamientos en un documento oficial, de manera que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

En cuanto a los aspectos que tienen que ver con la evaluación, se sugiere poner en práctica una planeación de las evaluaciones que permita deter-

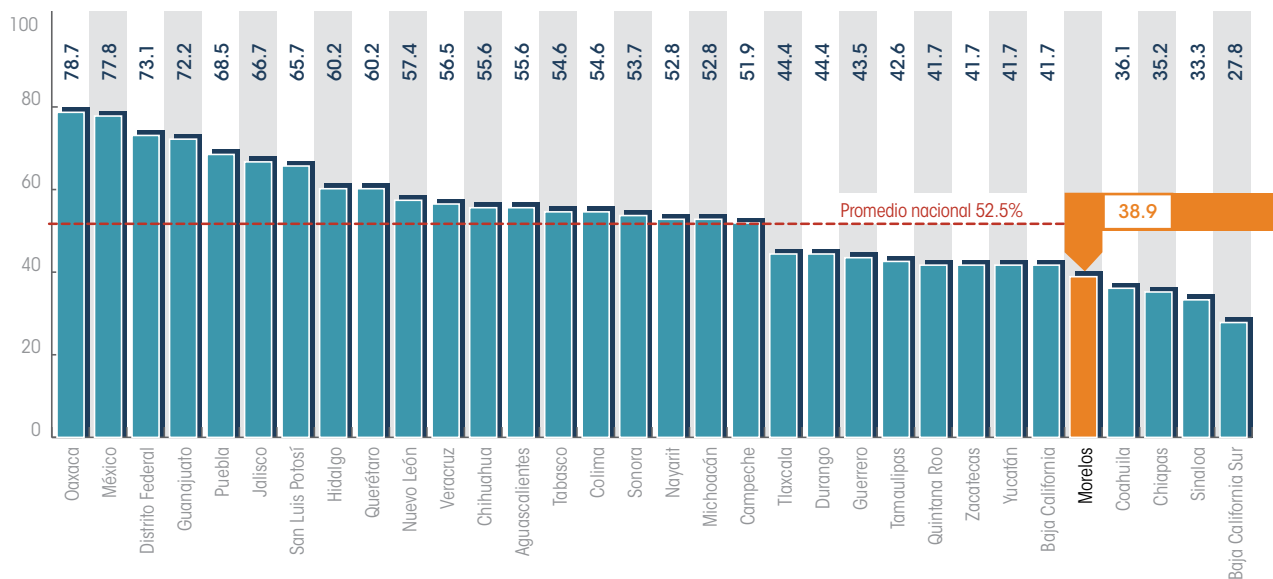
minar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Así también, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes; de esta modo, la información que produzcan éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

## MORELOS



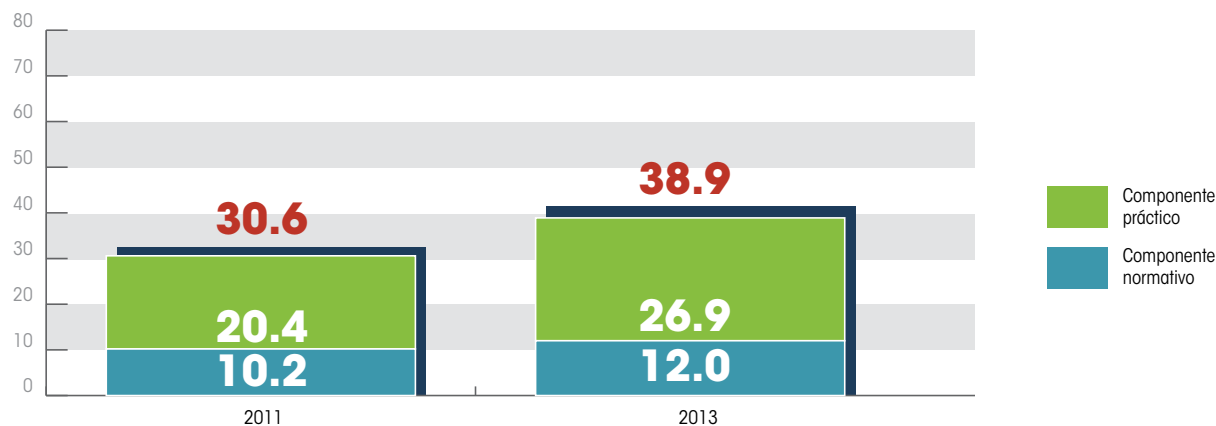
■ Gráfica 114. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ Gráfica 115. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Morelos 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 115 muestra la variación presentada por Morelos de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Morelos presentó un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 30.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -10.2 en el componente normativo y 20.4 en el práctico-. Actualmente, ha logrado un avance global de 38.9 por ciento -12.0 en el componente normativo y 26.9 en el práctico-, lo que significa un incremento de 27.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecisiete en 2011 a la veinte en 2013.<sup>34</sup> Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio

<sup>34</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que experimentan las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se exponen los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

Durante la edición de este documento, Morelos aprobó su LDS,<sup>35</sup> por lo cual no fue considerada para la elaboración del Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013. En su lugar, fue tomada en cuenta la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad para el Estado de Morelos, que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, al afirmar que serán proporcionados servicios de asistencia social de manera prioritaria a las personas, familias o grupos en situación vulnerable. De igual forma, se ordena la evaluación de los resultados de los servicios asistenciales que presta el estado.

Además de la ley citada, Morelos cuenta con otros documentos normativos que regulan los servicios entregados a población vulnerable del estado, como la Ley de la Juventud para el Estado de Morelos, la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el Estado de Morelos, la Ley de Desarrollo, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Morelos y la Ley de Atención Integral para Personas con Discapacidad en el Estado de Morelos.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

No se identificó normativa que defina los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos– se estipula que es obligación de las entidades publicar y actualizar los padrones de beneficiarios de los programas sociales. Aunado a esto, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se establece que es atribución de cada subsecretaría la actualización y el mantenimiento del padrón de beneficiarios de los programas a su cargo.

---

<sup>35</sup> La LDS se aprobó el 8 de octubre de 2013.



En la práctica se identificaron 32 padrones de beneficiarios: uno de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social para el programa Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia “Empresas de la Mujer Morelense” 2013; diecinueve de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; y doce del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. La mayoría de los padrones incluye información del nombre del beneficiario, municipio en el que reside, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe. Algunos padrones cuentan con información del área responsable de integrar el padrón y uno, con información de la CURP.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, se establece que la Subsecretaría de Acciones Prioritarias de Combate a la Pobreza debe coordinar la formulación de las reglas de operación de los programas a su cargo. Contar con este elemento ayuda a regular la operación y otorga transparencia en el acceso a los programas. Por esta razón, dichas reglas forman parte del marco de referencia del monitoreo y la evaluación. Es importante mencionar que no se localizó normativa que regule la información que deben contener las reglas de operación, como el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, el procedimiento para la entrega del apoyo y los indicadores para monitorear y evaluar los programas.

En la práctica se identificaron dos reglas de operación en 2013 para los programas Apoyo a Proyectos Productivos para Indígenas del Estado de Morelos y Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia “Empresas de Mujer Morelense”. Estas reglas ofrecen información del objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y el procedimiento para la entrega del apoyo. Sólo las reglas de operación del programa Apoyo a Proyectos Productivos para Indígenas del Estado de Morelos cuenta con información sobre los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos– se señala que es obligación de las entidades difundir información sobre el diseño, los montos, el acceso y la ejecución de los programas de subsidios y de sus padrones de beneficiarios, así como de su presupuesto. No se identificó regulación concerniente a la difusión de los objetivos de los programas, la población objetivo y la institución responsable de su operación.

En la práctica se identificó información para 41 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde para la mayoría de los programas se relaciona con el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa y los apoyos otorgados. Para algunos otros se difunde información acerca de los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y el presupuesto asignado.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la práctica se identificó información del presupuesto asignado desagregado para algunos de los programas de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Trabajo, la Comisión Estatal de Agua y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que favorezcan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos dispone que, internamente, las dependencias y entidades deberán evaluar en forma permanente sus programas para, así, cuantificar los objetivos, las metas y los beneficios alcanzados. Sin embargo, en la normativa no se tuvo conocimiento de la regulación de los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones, como el uso de indicadores, los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la frecuencia con que se deben realizar, la precisión de que la evaluación debe ser implementada por instancias ajenas al ejecutor, la planeación de las evaluaciones, la publicación de éstas, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su uso para decisiones presupuestarias.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales. Tampoco la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se identificaron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Consejo Estatal de Población. Ambos diagnósticos cuentan con información de la problemática analizada y la

población que padece el problema. No existe información acerca de las causas, los efectos y las características de la problemática ni propuestas de acciones a seguir.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

No se identificó normativa que establezca el uso de indicadores de gestión y de resultados para la política y los programas de desarrollo social.

Sin embargo, en la práctica, Morelos posee indicadores de gestión y de resultados en los programas operativos anuales de las diversas dependencias y en el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012. La mayoría de los indicadores de gestión reportan información de lo que buscan medir, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y su meta. Por su parte, la mayoría de los indicadores de resultados presentan información de lo que buscan medir, su método de cálculo, su línea base y meta.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos se establece que, internamente, las dependencias y entidades deberán evaluar en forma permanente sus programas para, así, cuantificar los objetivos, las metas y los beneficios alcanzados. De este modo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se determina que es atribución de esta secretaría evaluar las políticas y los programas que dan atención prioritaria e integral a personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, así como definir los criterios y lineamientos para hacerlo. Las atribuciones que no quedan comprendidas dentro de la Secretaría son: realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones; revisar o participar en la construcción de indicadores; efectuar estudios en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

Sin embargo, así como la Secretaría de Desarrollo Social tiene la facultad de evaluar los programas que dan atención a las personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que a la Secretaría de Salud le corresponde evaluar los programas de atención médica, medicina preventiva y de epidemiología, y a la Secretaría de Educación, los servicios educativos.

Ahora bien, en la práctica no se reportó evidencia de instrumentos implementados en materia de monitoreo y evaluación.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 115, de 2011 a 2013, Morelos presentó un incremento en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor avance del estado se dio en el plano práctico, donde el estado registró un incremento de 31.8 por ciento que lo situó en la posición once en este componente.

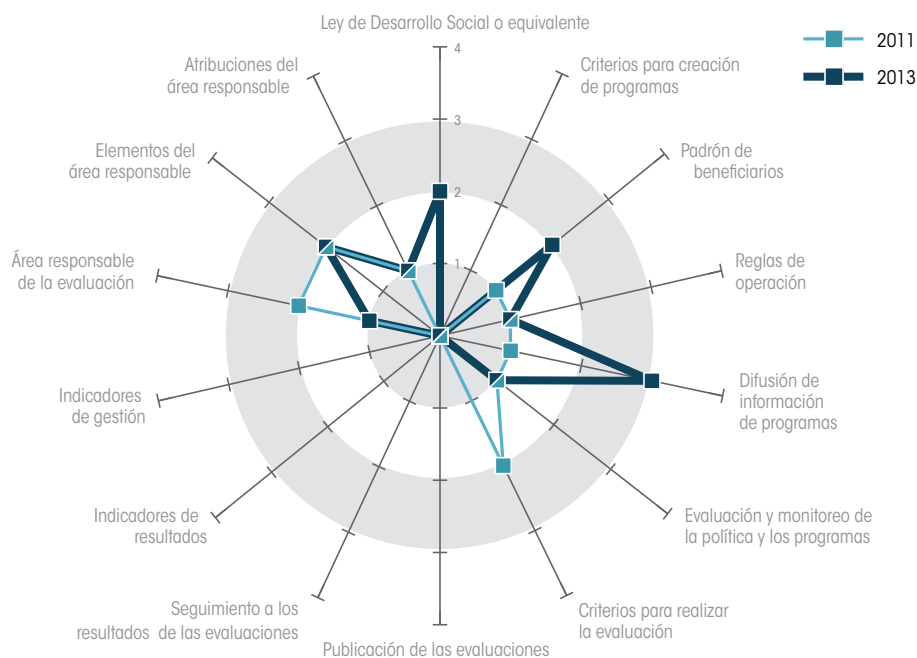
A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Aunque el estado no tenía una LDS durante el periodo de este análisis, sí contaba con una Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad, que establece la población objetivo de los programas de desarrollo y la evaluación de los resultados de los servicios asistenciales que presta esta entidad.
- ✓ Se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, en el cual se determina el área responsable de integrar los padrones de beneficiarios y se especifica que éstos deben contener información del domicilio geográfico del beneficiario.
- ✗ Se publicó, en 2011, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, en el cual se definían los lineamientos/criterios que se debían seguir para la implementación de las evaluaciones; por ejemplo, el requisito de que éstas tenían que ser realizadas por instancias ajenas al ejecutor del programa.

En la gráfica 116 se observa que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de tres elementos, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, se debe regular el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones; trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios; y establecer la información que deben contener las reglas de operación; el uso de indicadores en la implementación de evaluaciones; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la frecuencia con que se deben realizar; la precisión de que la evaluación debe ser implementada por instancias ajenas al ejecutor; la planeación de las evaluaciones; la publicación de éstas; el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su uso para decisiones presupuestarias; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

## ■ Gráfica 116. Avances en el componente normativo, Morelos 2011-2013



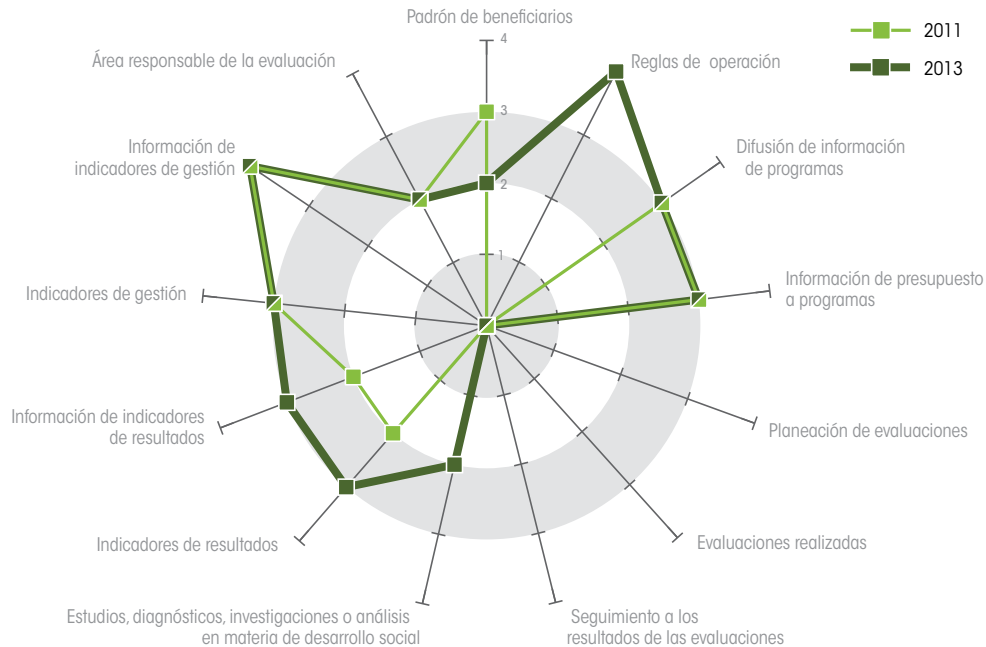
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se identificaron reglas de operación para los programas Apoyo a Proyectos Productivos para Indígenas del Estado de Morelos y Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia "Empresas de Mujer Morelense". En 2011 no se reportaron reglas de operación para ningún programa de desarrollo social.
- ✓ Se identificaron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Consejo Estatal de Población. En 2011 no se encontró ninguno.
- ✓ Se identificó mayor información pública de los indicadores de resultados en comparación con 2011. Actualmente, reportan información sobre su método de cálculo, línea base y meta.
- ✗ Los padrones identificados, en promedio, cuentan con menos información que la reportada en 2011. Actualmente, refieren el nombre del beneficiario, el municipio en donde residen, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que reciben.

De acuerdo con la gráfica 117, el estado mejoró en el componente práctico o de implementación en el tema de reglas de operación, realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social e indicadores de resultados. Pese a ello, el estado aún debe trabajar en la implementación de otros instrumentos, como la planeación de las evaluaciones, la implementación de éstas y el seguimiento a sus resultados.

■ Gráfica 117. Avances en el componente práctico, Morelos 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

Normativamente, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como los criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones, y debe trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios y establecer la información que deben contener las reglas de operación; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la publicación de éstas; el seguimiento a los resultados de las evaluaciones; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que, internamente, las dependencias y entidades deben evaluar en forma permanente sus programas. Esto genera que, al menos, las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación tengan la atribución de evaluar programas relacionados con el desarrollo social. Sin embargo, no se determina el esquema de coordinación entre estas dependencias. Por último, no se pudo identificar evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los tres organismos.

Por otro lado, los elementos en materia de monitoreo y evaluación desarrollados han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Morelos es implementar los elementos que por ley se establecen, de tal modo 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 Morelos:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado formule normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden considerar se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; establecer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; incluir información del programa, como los objetivos, la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregan, entre otra, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico

Normar e 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, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos, así como determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. La difusión de las reglas de operación también permite transparentar el acceso a los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información permite fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Dado que 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 que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Implementar evaluaciones ayuda a analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, permiten también medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual forma, es necesario incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador; y el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Se sugiere también normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para garantizar la calidad de la evaluación y establecer los tipos de evaluación que se pueden implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es recomendable poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. La información que resulta de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien, Morelos cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para algunas dependencias, se sugiere normar este tema para garantizar que los indicadores reporten cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta.



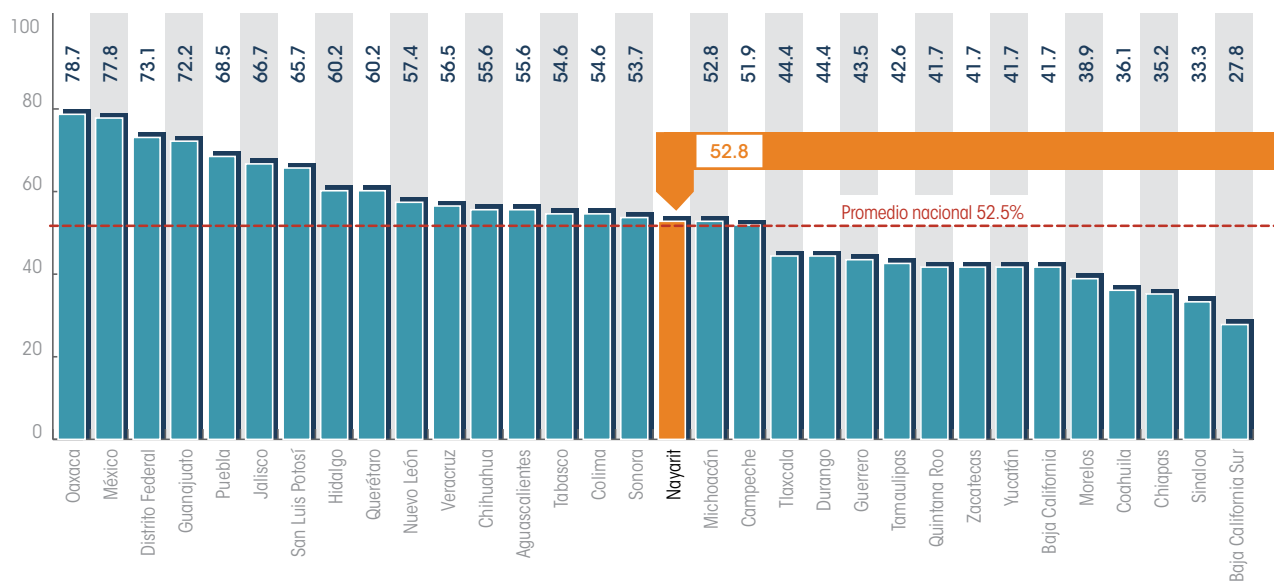
Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, y definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se debe valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



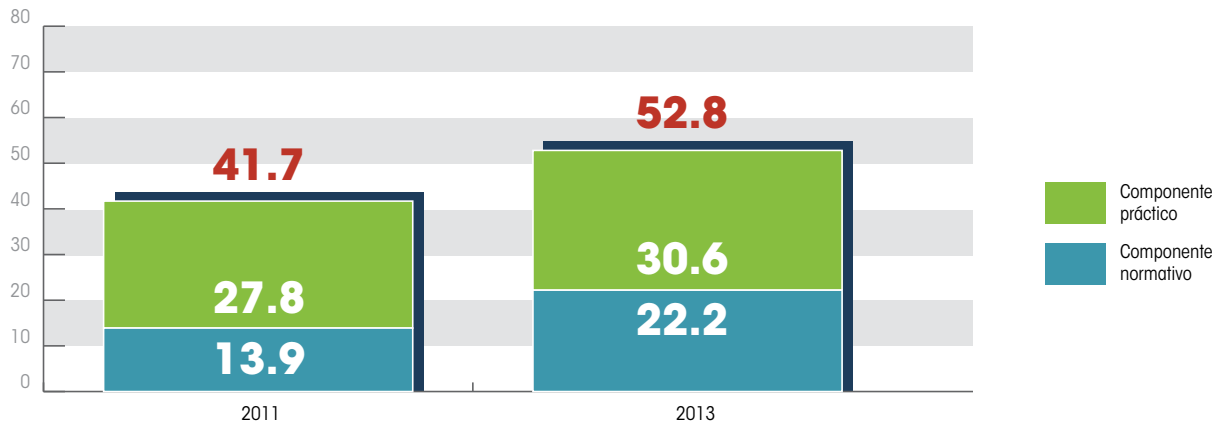
## NAYARIT

■ Gráfica 118. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 119. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Nayarit 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 119 presenta la variación que registró el estado de Nayarit de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Nayarit presentó un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 41.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –13.9 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 52.8 por ciento –22.2 en el componente normativo y 30.6 en el práctico–, lo que significa un incremento de 26.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición trece en 2011 a la catorce en 2013,<sup>36</sup> la cual comparte con Michoacán (gráfica 118). Como se observa, el mayor avance

<sup>36</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un incremento de 60.0 por ciento en comparación con 2011. Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que presentan las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley Estatal de Asistencia Social

No existe una LDS para el estado de Nayarit; la normativa equivalente es la Ley Estatal de Asistencia Social, que únicamente especifica la población vulnerable sujeta a los servicios de asistencia social, entre los que se encuentran los menores en estado de abandono, los alcohólicos y farmacodependientes, las mujeres en estado de abandono, los adultos mayores en estado de abandono, los discapacitados, los indigentes, los marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, las personas afectadas por desastres, entre otros.

Sin embargo, la Ley Estatal de Asistencia Social no define los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la creación de programas nuevos; tampoco norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social ni establece la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identifican criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, como la elaboración de un diagnóstico y el establecimiento del objetivo del programa, su población objetivo, institución responsable de operarlo, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos otorgados, así como indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Nayarit– únicamente establece que las dependencias y entidades estatales deberán difundir en internet los padrones de beneficiarios de los programas sociales, pero no se ordena la elaboración de éstos. Por ende, la normativa no especifica tampoco las características de los padrones de beneficiarios, como nombre, domicilio y clave del beneficiario o tipo de apoyo que reciben.

En la práctica se encontraron siete padrones de beneficiarios: cuatro de la Secretaría de Desarrollo Social y tres de la Secretaría de Agricultura, Ganadería de Desarrollo Rural y Pesca. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habita y el programa del cual recibe apoyo; sólo algunos padrones cuentan con clave de identificación del beneficiario y ninguno indica el tipo de apoyo que recibe el beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social– asienta que la Dirección de Vinculación Social sea la responsable de revisar y analizar los proyectos de reglas de operación de los programas sociales para someterlos a la aprobación del secretario.

En la práctica se identificaron las reglas de operación de dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social: Programa de Seguro Alimentario y Programa Farmacia de la Gente, vigentes para el periodo 2012-2017. Además, ambas reglas de operación tienen un formato homogéneo y contienen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental– establece que las dependencias estatales deberán difundir en internet una lista con los servicios que ofrecen, los programas que administran, así como los trámites para tener acceso a ellos y la población a la que van dirigidos. La citada ley también dispone que se deberá difundir el diseño, la ejecución y los montos asignados a los programas de subsidio.

En la práctica se identificó información para once programas de desarrollo social. De hecho, sólo se encontró que la Secretaría de Desarrollo Social difunde información de sus programas. No se localizó en el portal de internet de las demás secretarías, ni en el portal de transparencia del estado información de otros programas de desarrollo social. La información que se difunde acerca de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social refiere el objetivo y los apoyos otorgados por programa; sólo algunos programas difunden información acerca de la población objetivo y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

## 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No hay normativa que dicte la distribución del presupuesto asignado a los programas sociales.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se encontró información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social. Al no identificar información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que contribuyan a que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La Constitución Política del Estado, el Presupuesto de Egresos de 2013 y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado constituyen la normativa que regula la evaluación estatal. Mientras que la Constitución se refiere a la evaluación del desempeño de los entes públicos del estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a la evaluación de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza. La normativa detalla lo siguiente para la implementación de las evaluaciones:

- La Constitución señala que la evaluación del desempeño estará en función de los resultados del ejercicio de los recursos y será realizada por las instancias técnicas que se establezcan en las leyes.
- La Constitución también dispone que el resultado de las evaluaciones deberá considerarse en el proceso de programación y presupuesto de los recursos públicos.
- El Presupuesto de Egresos 2013 señala que la evaluación del desempeño se basará en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales; sin embargo, la normativa no precisa las características de los indicadores.
- El Presupuesto de Egresos 2013 determina que todas las evaluaciones se harán públicas y refiere la información mínima que deberán contener: datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a los resultados de la evaluación; datos generales del evaluador externo; costo total de la evaluación externa; tipo de evaluación contratada y sus principales objetivos; nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados; y resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador.
- El Presupuesto de Egresos 2013 establece que la Secretaría de Planeación y la Contraloría deberán dar seguimiento a la atención de las recomen-

ciones que se emitan de las evaluaciones de desempeño. Sin embargo, la normativa no ofrece detalles sobre los procesos para que el seguimiento de las evaluaciones se lleve a cabo.

En la práctica se identificó que la Secretaría de Planeación de Nayarit emitió el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2013, que establece los programas presupuestarios que deberán someterse a evaluación de consistencia y resultados.

Por otro lado, en este componente no se reportaron evaluaciones públicas posteriores a 2011 ni estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social. De acuerdo con la entidad, sí se cuenta con evaluaciones externas, específicamente con evaluación de consistencia de diseño de programas de tipo social financiados con recursos del Fondo de Infraestructura Social Estatal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del Ramo 33; sin embargo, no fue posible identificarlas en las fuentes de información públicas, por lo que no son parte del avance logrado por la entidad. En este sentido, es importante que el estado publique las evaluaciones que ha realizado en materia de desarrollo social.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Presupuesto de Egresos– establece que la evaluación del desempeño se efectuará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. Por su parte, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental estipula que, para garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas, las dependencias deberán publicar la información de los indicadores de gestión. La normativa no describe las características que deben tener los indicadores de resultados y de gestión.

En la práctica, Nayarit cuenta con el Sistema de Indicadores de Programas Sociales del Gobierno del Estado dentro del portal de la Secretaría de Planeación. La información que se tiene para los indicadores es: nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia, dimensión a medir y avance; no se reporta información de la línea base y metas. Los indicadores están organizados por programa (se cita la dependencia que los opera) y el nivel de la Matriz de Indicadores de Resultados al que corresponden (fin, propósito o componente). Además, como complemento a lo publicado en dicho sistema, el seguimiento de los indicadores se publica también en la Cuenta Pública de cada trimestre,

en la que aparece con mayor detalle la información de los indicadores, como las metas y la línea base.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit dispone que la Secretaría de Desarrollo Social sea la responsable de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, aquella relacionada con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda. Por su parte, la Ley de Planeación establece que la Secretaría de la Contraloría General del Estado, mediante la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, deberá llevar a cabo evaluaciones y análisis del desarrollo e impacto social de la inversión pública, así como de los programas, proyectos y acciones implementadas dentro del Convenio de Desarrollo Social o su equivalente.

En este sentido, es notorio que la Secretaría de Desarrollo Social forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y que, además, se encuentra en el área encargada de operar la política de desarrollo social.

En la práctica se observó evidencia del funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit, cuyo portal de internet difunde información de sus funciones y estructura orgánica.

## COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 119 revela que, de 2011 a 2013, Nayarit presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor cambio se dio en el plano normativo, donde registró un cambio de 8.3 puntos porcentuales, que hace que, en 2013, el estado ocupe la posición número trece en normativa.

A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado.

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

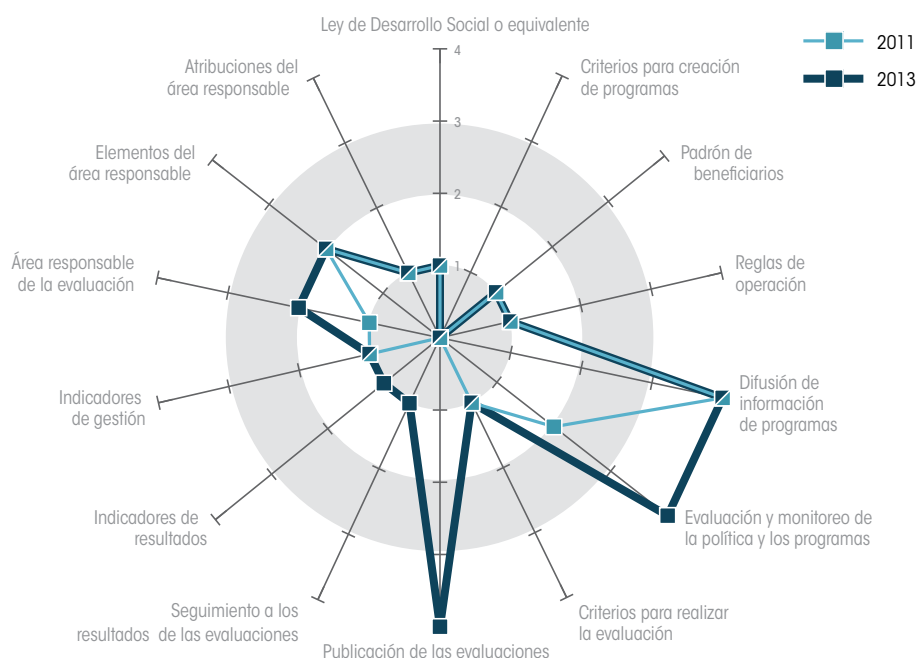
- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que ordenara los lineamientos para realizar las evaluaciones ni se establecía que la evaluación debía realizarse con base en indicadores. El Presupuesto de Egresos 2013 define algunos criterios y lineamientos que debe seguir la evaluación de la política de desarrollo social.

- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que decretara la publicación de las evaluaciones. El Presupuesto de Egresos 2013 establece todos los elementos que deben contener las evaluaciones y dispone que éstas deberán publicarse.
- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que mandatara el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. El Presupuesto de Egresos 2013 determina que la Secretaría de Planeación y la Contraloría deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivadas de las evaluaciones correspondientes.
- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que estableciera que los programas de desarrollo social debían contar con indicadores. El Presupuesto de Egresos 2013 ordena que la evaluación del desempeño se realizará con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. Asimismo, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental prevé que uno de sus objetivos es que los sujetos obligados generen y publiquen información sobre sus indicadores de gestión.
- ✓ En 2011 se encontró que la Ley Orgánica del Ejecutivo Federal establece que la Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de evaluar la política general de desarrollo social; sin embargo, no se precisan las características del área.

En la gráfica 120 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado realizó pequeños cambios para fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Aún está pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación y los padrones de beneficiarios; normar los criterios para la creación de programas nuevos; especificar las características de los indicadores de gestión y de resultados; considerar los mecanismos y plazos para el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.



## ■ Gráfica 120. Cambios en el componente normativo, Nayarit 2011-2013



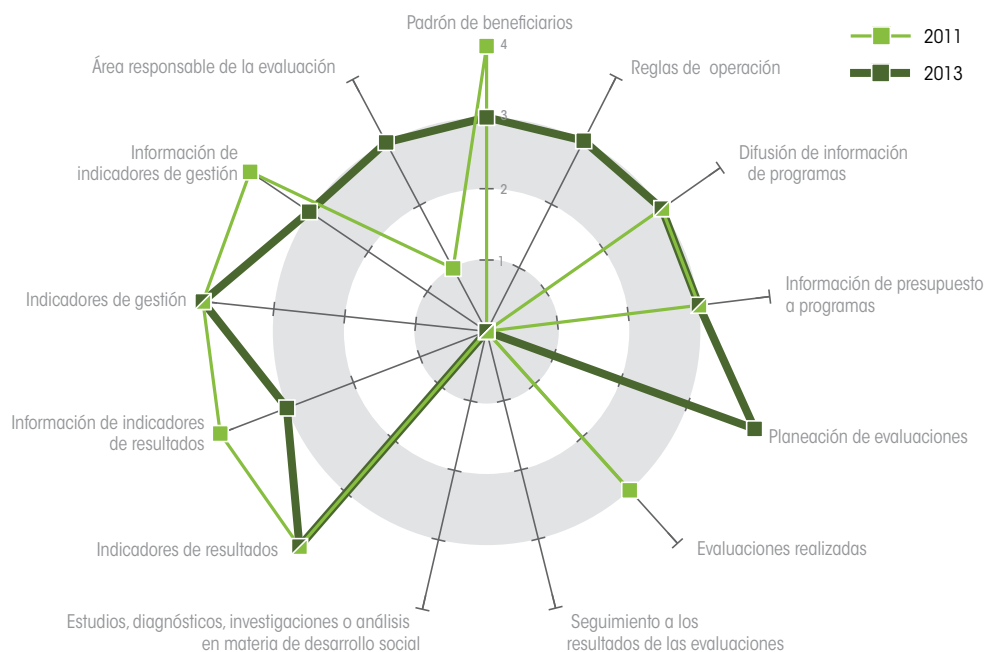
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no se encontraron reglas de operación para programas de desarrollo social. En 2013 se identificaron reglas de operación para dos programas sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✓ En 2011 el estado no contaba con una planeación de las evaluaciones. En 2013, la Secretaría de Planeación de Nayarit emitió el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal de ese año.
- ✓ En 2013 se reportó evidencia del funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit y en su portal de internet se difundió información de sus funciones y estructura orgánica.
- ✗ En promedio, se encontró que en 2013 el estado difundió menos información de sus indicadores de resultados y de gestión que en 2011.

De acuerdo con la gráfica 121, el estado presenta un avance en la planeación de evaluaciones, en reglas de operación y en los elementos prácticos del área de evaluación. Sin embargo, experimenta una disminución en la información que proporciona de los indicadores de resultados y de gestión en la realización de estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social.

## ■ Gráfica 121. Cambios en el componente práctico, Nayarit 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un gran avance de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. En el Presupuesto de Egresos se identificó la regulación relativa a varios aspectos relevantes de la evaluación de la política de desarrollo social que no estaban considerados en ningún otro documento, en especial aquellos relacionados con los lineamientos para realizar las evaluaciones, su publicación y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como la implementación de los indicadores.

En el componente práctico, el estado registra avance de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que se emitieron reglas de operación de los programas de desarrollo social y se efectuó planeación de las evaluaciones.

Si bien es cierto que en el estado se ha trabajado en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación, aún es necesario llevar a la práctica elementos que se norman en las leyes estatales, como es el caso de la ejecución de las evaluaciones. Por ello, las oportunidades de mejora para Nayarit radican

en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como en continuar y mejorar la puesta en práctica los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

## 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 Nayarit:

Impulsar la creación de una LDS en la que se concentre la normativa relacionada con el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. De este modo, el documento puede incluir información acerca de la población prioritaria; los criterios para la asignación del presupuesto y para la creación de programas nuevos; el establecimiento de la difusión de información y evaluación de la política y los programas de desarrollo social; la elaboración de un padrón único de beneficiarios y de reglas de operación; la creación de un organismo de evaluación, de preferencia con autonomía técnica; y el uso de indicadores de gestión y de resultados.

Para promover 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 a 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 de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

Asimismo, es deseable generar un documento normativo que establezca los lineamientos para realizar las evaluaciones, su publicación y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como la implementación de los indicadores. Este documento debe tener mayor permanencia que el Presupuesto de Egresos, que es sujeto a modificación para cada ejercicio fiscal. Con ello se garantizará la continuidad de lo que se dispone en la normativa.

La publicación del presupuesto por programa es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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 este sentido, es deseable que se lleven a cabo diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Extender la práctica de la creación y publicación de las reglas de operación para todos los programas de desarrollo social. La difusión de las reglas de operación permite transparentar el acceso a los programas.

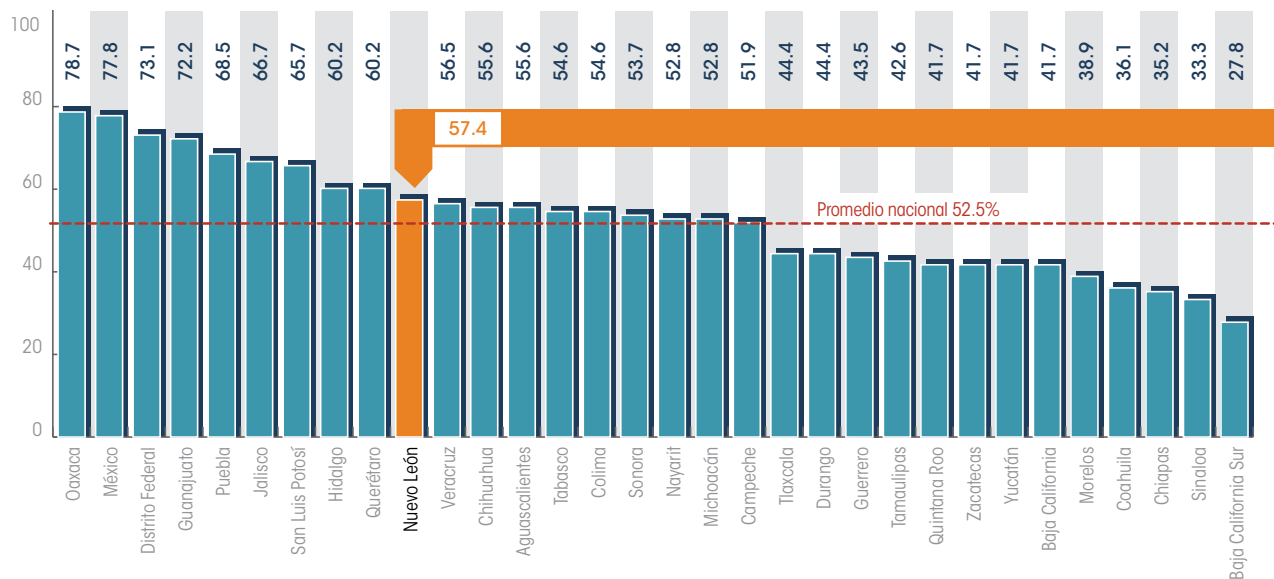
Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a fin de que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación, de modo que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, y que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es importante que, en primera instancia, todas las evaluaciones sean públicas y estén disponibles para los responsables de tomar decisiones, así como establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De esta manera, la información que proviene de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es indispensable continuar y extender la práctica de tener indicadores de gestión y de resultados, así como definir con qué programa de desarrollo social están relacionados para conocer de manera individual sus conclusiones y, en su caso, tomar decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

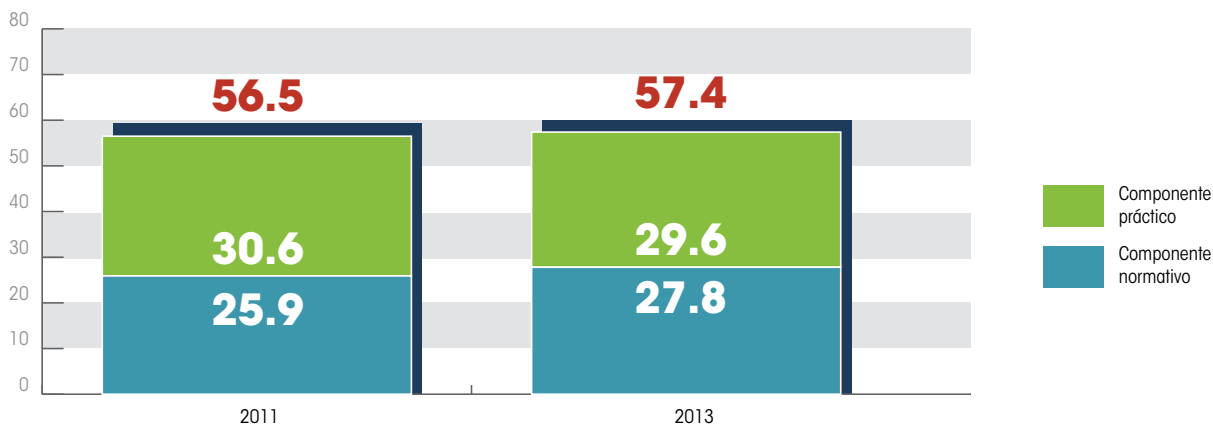
En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

■ **Gráfica 122.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 123.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Nuevo León 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 123 muestra la variación presentada por el estado de Nuevo León de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Nuevo León presentó un incremento de 2011 a 2013 en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. En 2011, tuvo un índice de 56.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -25.9 en el componente normativo y 30.6 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 57.4 por ciento -27.8 en el componente normativo y 29.6 en el práctico-, lo que significa un incremento de 1.6 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la tercera posición en 2011 a la novena en 2013 (gráfica 122).<sup>37</sup> Lo anterior refleja que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que registran las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2006, Nuevo León cuenta con la LDS, la cual especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. En este documento se establece que la política de desarrollo social tendrá como prioridad proporcionar ayuda económica o en bienes y servicios a las personas, familias, grupos, etnias y comunidades en situación de pobreza.

De igual forma, la ley determina los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social y para la creación de programas

---

<sup>37</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

estatales de desarrollo social; la difusión de información y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social; y la creación del padrón de beneficiarios de los programas sociales.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y su reglamento– se establece que para instrumentar planes y programas en materia de desarrollo social se debe contar con un diagnóstico sobre las Zonas de Atención Prioritaria, información de las unidades administrativas responsables de la operación del programa, estrategias de vinculación y las reglas de operación; esto implica contar con información acerca del objetivo general y específico del programa, la población objetivo y el tipo de apoyos entregados por el programa, entre otros.

En la normativa no se identificó que se regulara la elaboración de un diagnóstico de la problemática a atender, que se estableciera la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo ni que se pidiera la inclusión de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa antes de su implementación.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS– se señala que el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado será responsable de la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas sociales, el cual debe estar a disposición de la ciudadanía. No se reportó información sobre las características que éste debe tener; por ejemplo, nombre del beneficiario, clave única de identificación, domicilio, programa y apoyo entregado, entre otros.

En la práctica se identificaron tres padrones de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social, dos de ellos correspondientes a 2013 –Padrón del Adulto Mayor y Padrón de Jefas de Familia– y uno del que no se tiene la información del año para el cual corresponde la información –Padrón de Apoyo a Personas con Discapacidad–. La mayoría de los padrones incluyen información sobre el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario, el domicilio geográfico del beneficiario, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe. No fue posible localizar en ninguno de los padrones información sobre el uso de una clave única para identificar a los beneficiarios.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en la LDS, se dispone que, para instrumentar planes y programas en materia de desarrollo social, se debe contar con las reglas de opera-

ción. Aunado a esto, en el reglamento de la ley se precisa la información que las reglas de operación deben contener: objetivo general y específico, la población objetivo, la dependencia responsable de la ejecución del programa, el tipo de apoyo entregado, los requisitos y restricciones de los beneficiarios, entre otros. No se identificó normativa que establezca que dichas reglas han de contener información sobre el procedimiento de entrega de los apoyos y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas.

En la práctica se encontraron reglas de operación para seis programas de desarrollo social: una del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Estado de Nuevo León; tres de la Secretaría de Desarrollo Social; y dos de la Secretaría del Trabajo. Todas cuentan con información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entregar los apoyos. Sólo en las reglas del DIF se localizó información sobre los indicadores para monitorear y evaluar los programas.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS y su reglamento– se determina que el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado debe publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social; esto implica difundir información sobre el objetivo general y específico del programa, la población objetivo, la dependencia responsable de su ejecución, el tipo de apoyo entregado, los requisitos y las restricciones de los beneficiarios, entre otros datos. Aunado a esto, se debe publicar el Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales.

Por otra parte, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León se establece que los sujetos obligados<sup>38</sup> deben difundir en internet una lista de los servicios y programas que ofrecen, así como los trámites para acceder a ellos y la población objetivo.

En la práctica se identificó información para 133 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias de Nuevo León. La información que se difunde para la mayoría de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Para algunos se ofrece información sobre el padrón de beneficiarios y el presupuesto asignado al programa. Ninguno publica información sobre sus indicadores.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se determina que la distribución de los recursos destinados al desarrollo social se basará en indicadores de eficacia, eficiencia y calidad.



En la práctica, en el documento del Presupuesto de Egresos 2012 hay información desglosada para algunos programas de desarrollo social; entre ellos, los siguientes: Programa Compensatorio de Educación, Convenio de Desarrollo Social, Adultos en Plenitud, Programa de Apoyo a la Economía, Becas de Transporte en Zona Rural, Unidos por la Familia, Personas con Discapacidad, Programa de Atención a Discapacidad y Pobreza, Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil, Centros Comunitarios de Desarrollo Social, Brigadas por una Vida Digna, Asistencia Social a Desempleados, Jóvenes Emprendedores con Discapacidad; y Programa de Apoyo a Casa Hogar.

### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y su reglamento– se establece que la evaluación de los programas consiste en una valoración cuantitativa y cualitativa del logro de los objetivos y las metas, y del impacto alcanzado por los programas. También se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- La evaluación de la política se realizará al menos una vez al año.
- Las evaluaciones deben incluir los indicadores para medir cobertura, calidad e impacto.
- La evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de especialistas, designados por el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado o el municipio, con experiencia en la materia, que colaboren en instituciones de educación superior e investigación y, preferentemente, deberán estar inscritos en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
- Los resultados de las evaluaciones y demás estudios referentes al desarrollo social deben publicarse en el portal de internet del Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado. Sin embargo, no se especifica la información de las evaluaciones que deberá publicarse; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.
- No se identificó normativa que estableciera la existencia de diversos tipos de evaluaciones, la planeación de estos ejercicios ni el seguimiento a sus resultados. Tampoco, información sobre el uso de las evaluaciones para decisiones presupuestarias.

---

<sup>38</sup> Cualquier autoridad, dependencia, unidad administrativa, entidad, órgano u organismo del Poder Ejecutivo, la administración pública estatal y municipal, el Poder Legislativo y la Auditoría Superior del Estado, el Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado, los ayuntamientos, los tribunales administrativos y los organismos públicos autónomos y constitucionales autónomos del estado.

En la práctica no se tuvo conocimiento de ejercicios de evaluación a programas estatales para 2011, 2012 y 2013 –se identificaron seis evaluaciones realizadas de 2006 a 2009–; tampoco se observó el uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social ni la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se encontraron seis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el gobierno de Nuevo León en 2012. Los seis estudios cuentan con información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, efectos y características de la problemática. Tres de ellos ofrecen información sobre propuestas de acciones a seguir.

### 8. Indicadores de gestión y resultados

En el Reglamento de la LDS se señala que el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado debe establecer los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social, que deberán ser utilizados en las evaluaciones de los programas. En la normativa no se identificó que se regule la información que los indicadores deben reportar; por ejemplo, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.

En la práctica, Nuevo León cuenta con indicadores de gestión y de resultados para la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría del Trabajo. Estos indicadores se encuentran sistematizados en el portal de transparencia del estado y brindan información sobre el método de cálculo y la unidad de medida, pero no sobre la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia de medición y la línea base.

Por otro lado, el estado ha publicado algunas matrices de indicadores de resultados de los programas de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León, el Fideicomiso Fondo Estatal para el Fomento y Desarrollo de Actividades Agropecuarias, Forestales, de la Fauna y Pesca, el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo, el Colegio de Educación Profesional Técnica de Nuevo León, el Instituto Estatal de las Mujeres, el Instituto de la Vivienda de Nuevo León, el Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte y el Instituto Estatal de la Juventud. Estos indicadores contienen información del nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo y la unidad de medida, pero no de la frecuencia de medición, la línea base y las metas. Las matrices se encuentran

sistematizadas en el apartado de "Presupuesto basado en resultados" del sitio de internet del Gobierno del Estado.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador se dicta que esta oficina fungirá como Secretaría Técnica del Comité de Planeación, Evaluación e Innovación de la Administración Pública Estatal, la cual tiene entre sus atribuciones la evaluación y el seguimiento al cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas y las acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo. Las atribuciones que no comprende este comité son: normar la evaluación de la política social; realizar la planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones resultado de las evaluaciones; revisar o participar en la construcción de indicadores; llevar a cabo estudios en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica se identificó el *Manual de organización y de servicios* de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, que contiene la misión y visión del área, su organigrama y ámbito de acción en el orden estatal. Sin embargo, no se encontraron elementos de monitoreo y evaluación implementados por esta oficina.

Por otro lado, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se mencionan como atribuciones de la Unidad de Planeación e Informática el elaborar y proponer términos de referencia para la evaluación de los programas y proyectos de la Secretaría; diseñar, elaborar y coordinar un sistema de información de indicadores sociales del estado; y coordinar y supervisar las evaluaciones a los programas y proyectos de la Secretaría. Las atribuciones que no comprende la citada unidad son: realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones resultado de las evaluaciones; efectuar estudios en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica no se encontraron elementos de monitoreo y evaluación implementados por esta unidad.

## COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 123 revela que Nuevo León presentó, de 2011 a 2013, un incremento en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. Pese a esta caída, el estado se ubica en la posición ocho en este último componente.

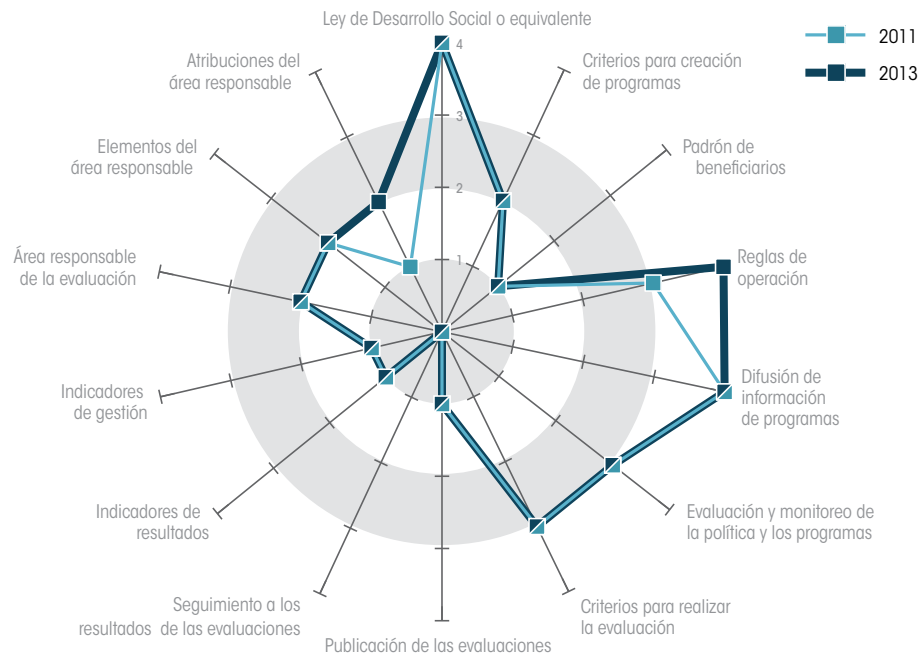
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En la normativa se establece que las reglas de operación deben incluir información sobre el objetivo general y específico, la población objetivo, la dependencia responsable de la ejecución del programa, el tipo de apoyo entregado y los requisitos y restricciones de los beneficiarios.
- ✓ Se identificaron un mayor número de atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación, que incluyen normar la evaluación de la política de desarrollo social; coordinar la implementación de evaluaciones; y revisar o participar en la construcción de indicadores de la política social.

En la gráfica 124 se advierte que, aunque el estado presenta un incremento de 2011 a 2013 en el componente, aún es necesario fortalecer la normativa relacionada con la información que los padrones de beneficiarios deben contener, la publicación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar, y el marco normativo concerniente al área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 124. Cambios en el componente normativo, Nuevo León 2011-2013



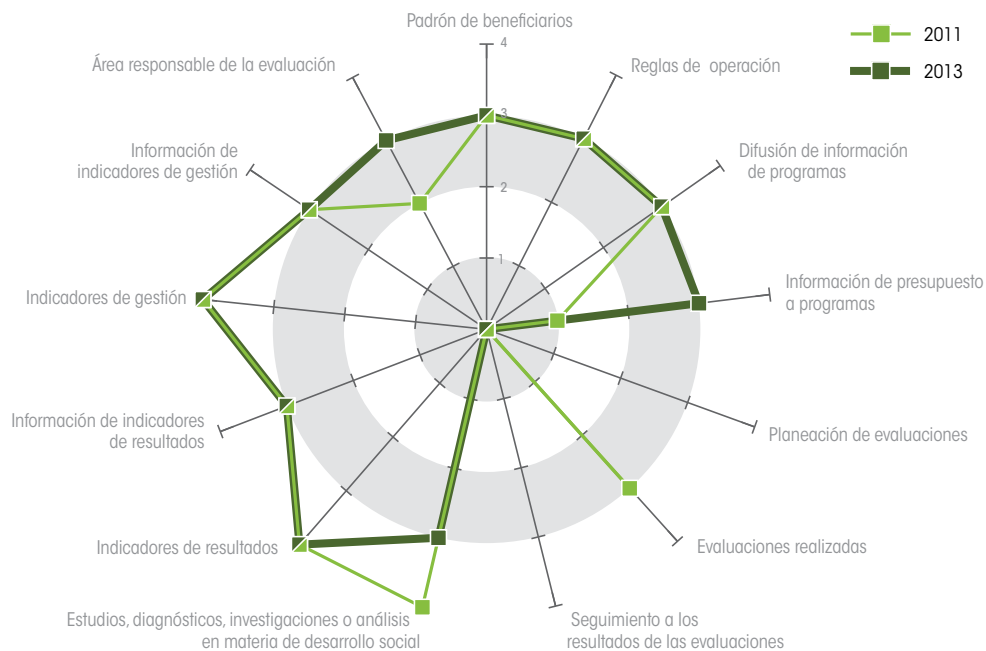
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado tiene información presupuestaria desagregada para algunos programas de desarrollo social.
- ✓ Se identificó el *Manual de organización y de servicios* de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, que define las características del área responsable de realizar/coordinar la evaluación.
- ✗ El estado no efectuó evaluaciones en el periodo 2011-2013.
- ✗ Los diagnósticos llevados a cabo por el estado presentan menos información que los identificados en 2011.

De acuerdo con la gráfica 125, aunque el estado experimentó una mejora en el elemento de información presupuestaria y en el del área responsable de la evaluación, muestra una disminución en otros dos elementos: realización de evaluaciones y de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social. La importancia de contar en la práctica con instrumentos de monitoreo y evaluación radica en la información que éstos aportan para la toma de decisiones; en este sentido, se debe implementarlos periódicamente y tener cuidado en mantener la calidad de éstos.

■ Gráfica 125. Cambios en el componente práctico, Nuevo León 2011- 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como la información que los padrones de beneficiarios deben contener; la información que se debe publicar en las evaluaciones; el seguimiento a los resultados de éstas; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque, exclusivamente, a impulsar la evaluación de los programas y las políticas estatales, incluida la política social.

Se establecen como organismos encargados de la evaluación tanto la Secretaría Técnica del Comité de Planeación, Evaluación e Innovación de la Administración Pública Estatal como a la Unidad de Planeación e Informática, inscrita en la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, no se menciona el esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último, no se tuvo evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los dos organismos.

Por otro lado, en el componente práctico, uno de los retos que enfrenta Nuevo León es dar continuidad a la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se determinan y cuidar la calidad de éstos, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados. Asimismo, la implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación, en muchos casos, depende de acciones fuera del alcance de los responsables del monitoreo y la evaluación. En este sentido, es importante que las dependencias encargadas de la evaluación y el monitoreo dispongan de los recursos financieros suficientes para implementar estos instrumentos y con ello contribuir a la mejora de la política pública en la entidad.

## 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 Nuevo León:

Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad

dad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la Federación y del estado. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos. Se debe señalar que la difusión de estas reglas también permite transparentar el acceso a los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, ya que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información contribuye a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que los recursos son limitados, es recomendable 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 que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Retomar la implementación de evaluaciones es indispensable, dado que abonan al análisis del logro de los objetivos y las metas de los programas, además de que brindan información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también permiten medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, es conveniente incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De esta manera, la información que procede de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Nuevo León cuenta con información sistematizada de indicadores de gestión y de resultados para todas sus dependencias, en la normativa no se especi-

ca qué información se debe reportar en los indicadores. Esto tiene consecuencias en la práctica, pues la mayoría de los indicadores identificados no publican información relacionada con la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia de medición, la línea base y las metas.

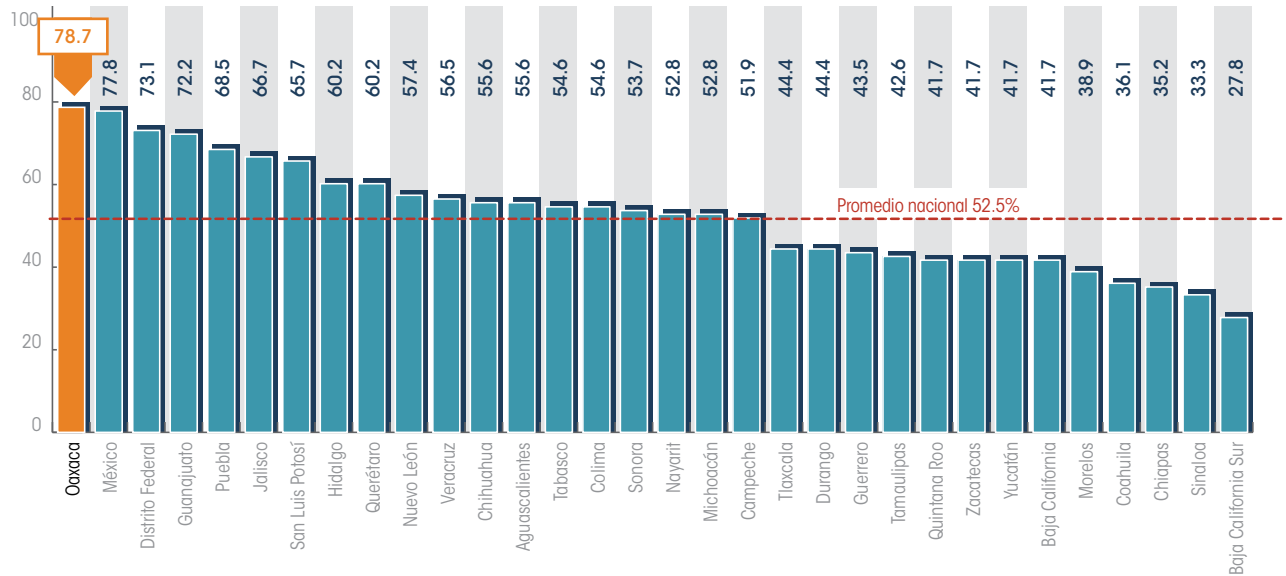
Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



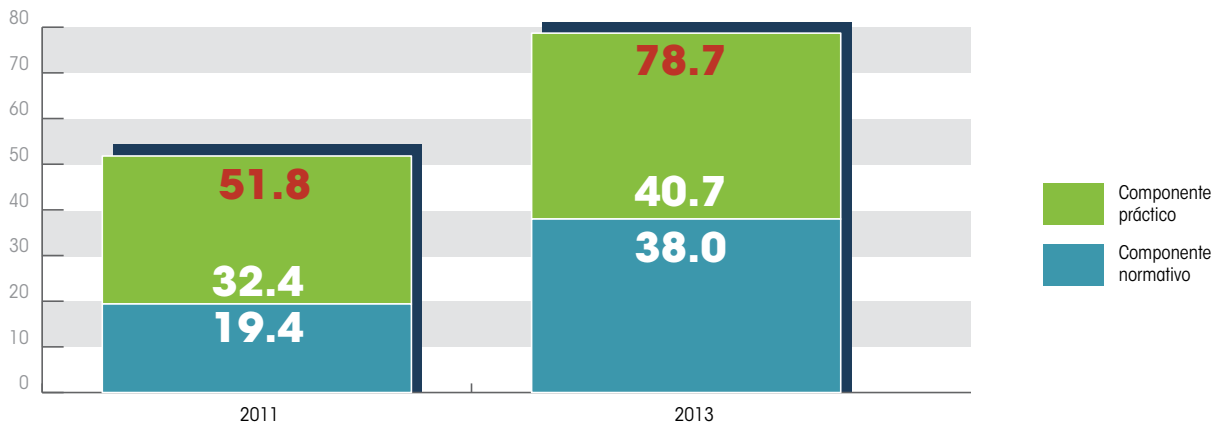


■ **Gráfica 126. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 127. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Oaxaca 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 127 presenta el avance del estado de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Oaxaca registró un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, presentó un índice de 51.8 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –19.4 en el componente normativo y 32.4 en el práctico–. Actualmente, experimenta un avance global de 78.7 por ciento –38.0 en el componente normativo y 40.7 en el práctico–, lo que significa un incremento de 51.8 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición siete en 2011 a la número uno en 2013 (gráfica 126).<sup>39</sup> Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un aumento de 95.2 por ciento en comparación con 2011.

El avance identificado en el plano normativo se debe, en parte, a que se publicó en mayo de 2013 la LDS y en julio de 2013, el Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora. De igual forma, el estado dispone de documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca y la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

---

<sup>39</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Aunque se menciona que todos los residentes del estado son susceptibles de ser considerados beneficiarios de las políticas de desarrollo social y humano, se otorgará preferencia a las personas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad por su bajo índice de desarrollo social y humano.

De igual forma, la LDS establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y establece la obligatoriedad de integrar el Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La LDS señala que la normativa estatal, con el fin de regular la operación de los programas para el desarrollo social, debe contener los siguientes elementos: objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de operarlo, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos, así como indicadores para el programa.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se establece que, con el propósito de asegurar la transparencia, equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, con la participación de las dependencias y entidades estatales y de los municipios, deberá integrar el Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales, por lo que se deberán emprender acciones de coordinación entre dependencias estatales, municipales y del Gobierno Federal. No obstante, la normativa no especifica la información que debe tener el citado padrón.

En la práctica se encontró un padrón único de beneficiarios para cinco programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, de la estrategia “Bienestar” y un programa a cargo del DIF estatal. Los padrones tienen una estructura homogénea y en ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan y el programa que entrega el apoyo, pero no el tipo de apoyo, el responsable de actualizarlos u otras características. Los padrones corresponden a 2013.

### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado– se determina que a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano le corresponde formular las reglas de operación de los programas a su cargo. Sin embargo, no se encontró

legislación pública sobre la información específica que las citadas reglas deben contener. Por otro lado, la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que el Ejecutivo debe publicar en el *Periódico Oficial del Estado* las reglas de operación de los programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas vigentes.

En la práctica se identificaron diez reglas de operación: nueve de los programas de la estrategia "Bienestar" (2013) y una del Programa de Participación Comunitaria para el Desarrollo Humano con Asistencia Alimentaria a cargo del DIF estatal (2012). Las reglas de la estrategia "Bienestar" presentan una estructura homogénea, y las del programa del DIF, aunque con una estructura distinta, tienen la misma información que las otras nueve. Todas contienen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la LDS– señala que el Gobierno del Estado y los municipios implementarán campañas de difusión para dar a conocer a la población el contenido, reglas de operación y beneficios de los programas de desarrollo social estatales. En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado se establece que las dependencias deberán difundir el diseño, la ejecución, los montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificó información para treinta programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado, tales como la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, el DIF y el Instituto Estatal de Educación para Adultos Mayores. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se establece que el presupuesto asignado a los programas sociales será prioritario, por lo que no podrá ser inferior al del año anterior. Asimismo, se menciona que en el Presupuesto de Egresos del Estado y de los Municipios se debe incluir de forma desagregada y específica los recursos asignados al desarrollo social y humano.

En la práctica, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013, específicamente en la clasificación programática del gasto del Poder Ejecutivo, es posible identificar información del presupuesto asignado a las acciones de desarrollo

social y humano, así como el destinado a todos los programas "Bienestar"; esta información se encuentra también en la página de transparencia presupuestaria del Gobierno del Estado. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no reportarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que contribuyan a que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS del estado dispone que sea atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y del Congreso del Estado de Oaxaca evaluar los resultados de la política estatal de desarrollo social. Aunado a esto, la misma LDS define ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- Se podrán realizar evaluaciones externas e internas a las acciones y programas de desarrollo social.
- Se deberán tomar en cuenta los indicadores de desempeño que apruebe el Comité Estatal.
- La evaluación de la política de desarrollo social del estado podrá ser realizada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y el Congreso por sí mismos o a través de organismos independientes; se determinan las características que deben cumplir los evaluadores independientes.
- Las evaluaciones deben realizarse en dos etapas, que están relacionadas con la programación del ejercicio fiscal. En la práctica se identificó la vinculación de las evaluaciones y el proceso presupuestario.
- El cumplimiento del objetivo social, los indicadores de resultados, de gestión y de servicios, la percepción y aceptación de los beneficiarios, y consideraciones generales cualitativas deberán ser tomados en cuenta.
- Los resultados de las evaluaciones serán dados a conocer al Congreso y publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*.
- Se ordena a la Secretaría de Desarrollo Social el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y se establecen los elementos que debe tener el plan de trabajo de seguimiento de una evaluación, como las acciones que se realizarán para mejorar los aspectos señalados; responsables de ejecutar dichas acciones; calendario y programación de actividades; y mecanismos de coordinación cuando se involucra a más de una dependencia y entidad.
- El Congreso podrá emitir sugerencias y recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones a las dependencias de la administración pública estatal y municipal.

Hay que destacar que antes de la publicación de la LDS, existía normativa respecto a las evaluaciones, específicamente la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta normativa establece que la Secretaría de Finanzas deberá efectuar la evaluación de desempeño, cuyo objetivo es la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. La citada ley estipula lo siguiente respecto a las evaluaciones:

- La evaluación la realizará la instancia técnica de evaluación y se podrán hacer evaluaciones respecto de las políticas públicas, los programas y el desempeño de las instituciones.
- La información de la evaluación deberá publicarse; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador; el costo, el objetivo y la metodología de la evaluación; los instrumentos de recolección de la información; las bases de datos generadas; y las recomendaciones de la evaluación.
- La creación de programas anuales de evaluación.
- Las evaluaciones contendrán información desagregada por sexo a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

En julio de 2013 se publicó el Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora que establece el procedimiento que deberán seguir las dependencias y entidades responsables para dar atención a las recomendaciones de las evaluaciones realizadas.

En la práctica se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales, el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2012, que especifica que se llevarán a cabo evaluaciones de diseño a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y que la fecha límite para entregarlas será en enero de 2013.

También se identificó que en 2013 se efectuaron evaluaciones a siete programas "Bienestar". El formato de éstas es homogéneo y se caracterizan por ser públicas e indicar los datos de los responsables de la ejecución de la política, de quién realizó la evaluación, la metodología, y los principales resultados y recomendaciones; sin embargo, no se establece el objetivo ni el costo de la evaluación.

Por otro lado, los Planes Regionales de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 contienen diagnósticos sobre problemáticas de desarrollo social del estado, en los que se

hace un análisis de la población que padece el problema, las causas y consecuencias, así como las acciones que se podrían implementar para resolverlo.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente la LDS– establece que los programas sociales deben evaluarse considerando sus indicadores de resultados, de gestión y de servicios. De igual forma, define los elementos que deben tener los indicadores: nombre, descripción, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.

En la práctica, el estado cuenta con el Reporte Anual de Seguimiento 2012, el cual es una compilación de un conjunto de indicadores de resultados y de gestión. Las fichas de este reporte proveen información sobre el nombre del indicador, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la meta y la unidad responsable para cada indicador.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se asienta que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y el Congreso del Estado de Oaxaca, por lo que el área de evaluación no es un organismo ajeno a la operación de la política social y, además, es una dependencia del Poder Ejecutivo estatal. En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca se definen las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, a la cual se le ordena proponer mecanismos de evaluación que permitan mantener actualizado un diagnóstico sobre los avances y rezagos en la materia. Sin embargo, no hay normativa que establezca la estructura organizacional del área ni los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Por otro lado, la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las atribuciones de la instancia técnica: llevar a cabo evaluaciones, darles seguimiento y realizar planeación de éstas.

Ahora bien, en la práctica, las evaluaciones efectuadas este año a los programas “Bienestar” fueron coordinadas por la Jefatura de la Gubernatura y la Secretaría de Finanzas. En ambas es posible identificar los objetivos, estructura organizacional y el ámbito de acción de la Secretaría de Finanzas.

### COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 127 revela que, de 2011 a 2013, Oaxaca presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor avance en

el estado se dio en el plano normativo, donde registró un cambio de 18.6 puntos, que lo situó, en 2013, en la posición número tres en este componente, junto con el Distrito Federal.

A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

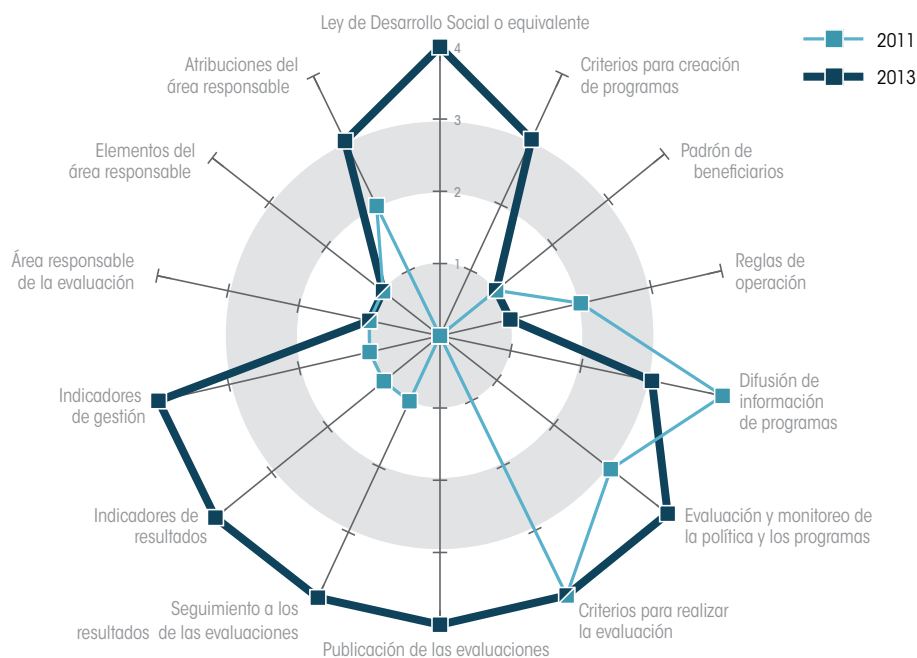
#### Avances en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se publicó la LDS para el estado (mayo 2013), en la cual se norman varios elementos de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social que no estaban previstos en algún otro documento normativo anterior, como:
  - ✓ La población prioritaria a la cual deben orientarse las acciones de desarrollo social.
  - ✓ La creación del padrón de beneficiarios único.
  - ✓ Los criterios para justificar la creación de programas nuevos.
  - ✓ Los criterios para realizar la evaluación de programas de desarrollo social.
  - ✓ Las características del seguimiento de las evaluaciones.
  - ✓ Las características que deben tener los indicadores de gestión y de resultados.
  - ✓ Los criterios para asignación del presupuesto para el desarrollo social.
- ✓ Se publicó el Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora (julio 2013), que describe las acciones a realizar derivadas de la evaluación a los programas "Bienestar".
- ✗ En 2011 en el Presupuesto de Egresos se incluyeron las características que debían contener las reglas de operación de los siete programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. En 2013, a pesar de que la normativa que dispone la elaboración de reglas de operación está vigente, no se señalan las características que éstas deben tener.

En la gráfica 128 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios, así como fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de la evaluación.



## ■ Gráfica 128. Avances en el componente normativo, Oaxaca 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Avances en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

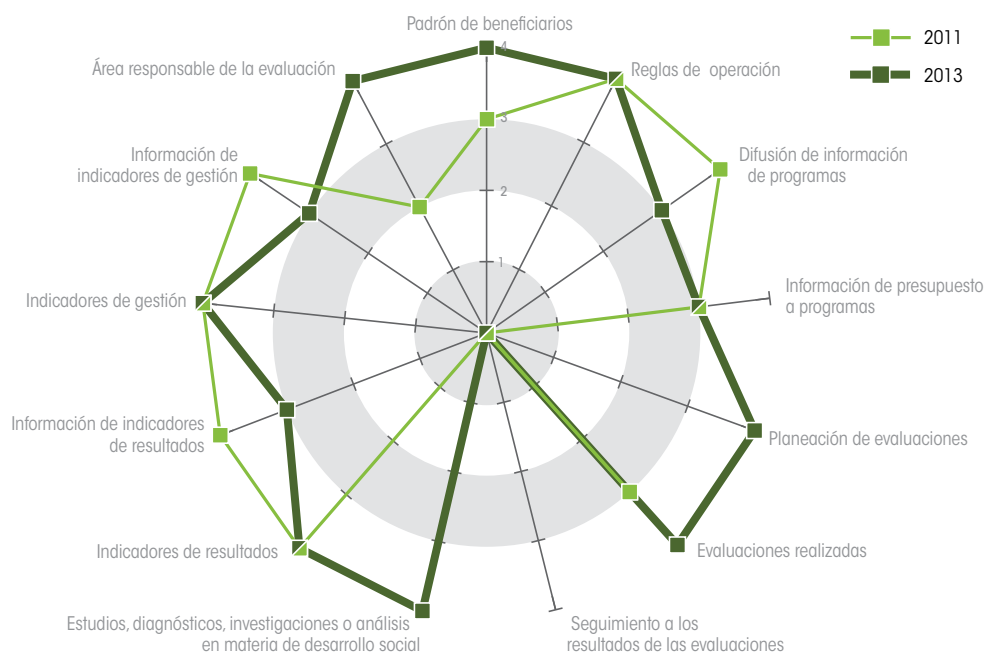
- ✓ En 2011, el estado no contaba con planeación de las evaluaciones. En 2013 se identificó el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2012.
- ✓ Las evaluaciones realizadas en 2013 a siete de los programas "Bienestar" ofrecen mayor información de la que se proporcionó en las evaluaciones identificadas en 2011.
- ✓ En 2011 no se encontraron estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social. En 2013, el estado publicó diagnósticos en materia de desarrollo social, los cuales están incluidos en los ocho Planes Regionales de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016.
- ✓ En el estado opera un área responsable de coordinar la evaluación, la Jefatura de la Gobernatura y la Secretaría de Finanzas. Los objetivos y la estructura organizacional de la Secretaría de Finanzas están definidos.
- ✗ En promedio, se difunde menos información de los programas de desarrollo social en el estado. En 2011 se encontró información para siete programas de desarrollo social. En 2013, a pesar de que se encontró información para más programas de desarrollo social (treinta), se difunde menos en promedio debido a que cada dependencia presenta distintas características. En 2013, la mayoría de los programas da a conocer el objetivo del programa,

la población objetivo y la institución responsable; sólo para algunos programas se difunden los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad. El estado aún no hace pública información del padrón de beneficiarios y del presupuesto asignado de todos los programas ni tampoco sobre los indicadores de desempeño por programa.

- ✘ Se identificó menos información pública que en 2011 de los indicadores de gestión y de resultados. En 2013, los indicadores proporcionan el nombre del indicador, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y la meta.

De acuerdo con la gráfica 129, el estado tuvo un avance práctico o de implementación en el padrón de beneficiarios, al ser un padrón único, así como en la planeación de evaluaciones, en la información de las evaluaciones realizadas, en los estudios y diagnósticos y en la práctica del área responsable de llevar a cabo la evaluación, tanto de resultados como de gestión, así como en la información que deben contener. Sin embargo, también mostró una disminución en la difusión de información de los programas y los indicadores, como se mencionó.

■ Gráfica 129. Avances en el componente práctico, Oaxaca 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un gran avance de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Con la publicación de la LDS del estado, se concentró la regulación relativa a varios aspectos relevantes de la política de desarrollo social que no estaban considerados en ningún otro documento, en especial los relacionados con la creación de un padrón único, los criterios para la creación de programas nuevos y la evaluación de la política de desarrollo social.

Es importante resaltar que la LDS complementó lo que ya se disponía en la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sobre el tema de la evaluación. Las ventajas de la complementariedad de ambos documentos normativos es que hay características que no se establecen en uno y sí en otro; por ejemplo, las que debe tener la publicación de las evaluaciones se señalan en la Ley Estatal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero no en la LDS; sin embargo, ésta sí precisa las características de los indicadores de gestión y de resultados, así como para el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones. No obstante, ambos documentos también tienen desventajas; la más clara es que la normativa estatal designa a dos dependencias como responsables de la evaluación: por un lado, la LDS atribuye a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano esta labor y, por otro, la Ley Estatal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria designa a la Secretaría de Finanzas, a través de una instancia técnica.

En la práctica, las últimas evaluaciones efectuadas a los programas de desarrollo social fueron coordinadas por la Jefatura de la Gubernatura y por la Secretaría de Finanzas, a pesar de que son programas normados y operados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

Por otro lado, el otro documento normativo recién emitido, el Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora, establece el proceso que deben observar las dependencias para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, derivados de informes y evaluaciones. Este documento normativo contribuye a mejorar el desempeño de los programas estatales y el proceso programático presupuestario.

A pesar de los avances que ha tenido el estado, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave, especialmente en regular las características que debe tener un padrón de beneficiarios único, que ya se ha implementado en el estado, así como definir las características de las reglas de operación.

Es muy claro que en el estado se ha trabajado en la construcción de un marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación. Asimismo, se debe reconocer el gran esfuerzo que se ha hecho para implementar en la práctica los elementos que se encuentran reglamentados. En el componente práctico, los avances que registró la entidad se deben a que las evaluaciones y los indicadores de gestión y de resultados muestran un mayor número de características recomendables; por otro lado, los padrones, las evaluaciones, los indicadores y las reglas de operación se presentan en un formato homogéneo cada uno, lo que hace que todos tengan las mismas características. En este sentido, uno de los principales retos para Oaxaca radica en continuar la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que ya estableció en su normativa, y refinar ciertos aspectos en la práctica, de tal manera que se pueda obtener información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados.

## 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. Si bien en el estado de Oaxaca se han tomado medidas acertadas encaminadas al monitoreo y evaluación de la política estatal, a continuación se dan algunas sugerencias:

Dado que la LDS le otorgó distintas atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, se podría elaborar un documento normativo que complemente a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y regule los objetivos, las funciones y las atribuciones de esta secretaría para evitar duplicidades con otras dependencias de este nivel.

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 a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se recomienda 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.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas y no sólo aquellos que están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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 este aspecto, se reconoce que el estado realice el ejercicio de construir matrices de marco lógico para algunos de sus programas sociales, y se invita a extender esta práctica para todos los programas de desarrollo social que operan diversas dependencias.

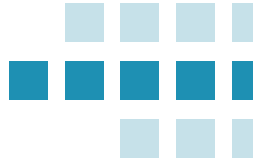
Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental establecer y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que la creación de dichas reglas se aplique a todos los programas estatales. La difusión de las reglas de operación permite transparentar el acceso a los programas.

En virtud de que se ha avanzado en la creación de un padrón único, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación en el marco normativo, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea. Por otro lado, para impulsar la transparencia, en caso de que el estado cuente con padrones de beneficiarios para los años anteriores a 2013, se sugiere que se pongan a disposición de la ciudadanía.

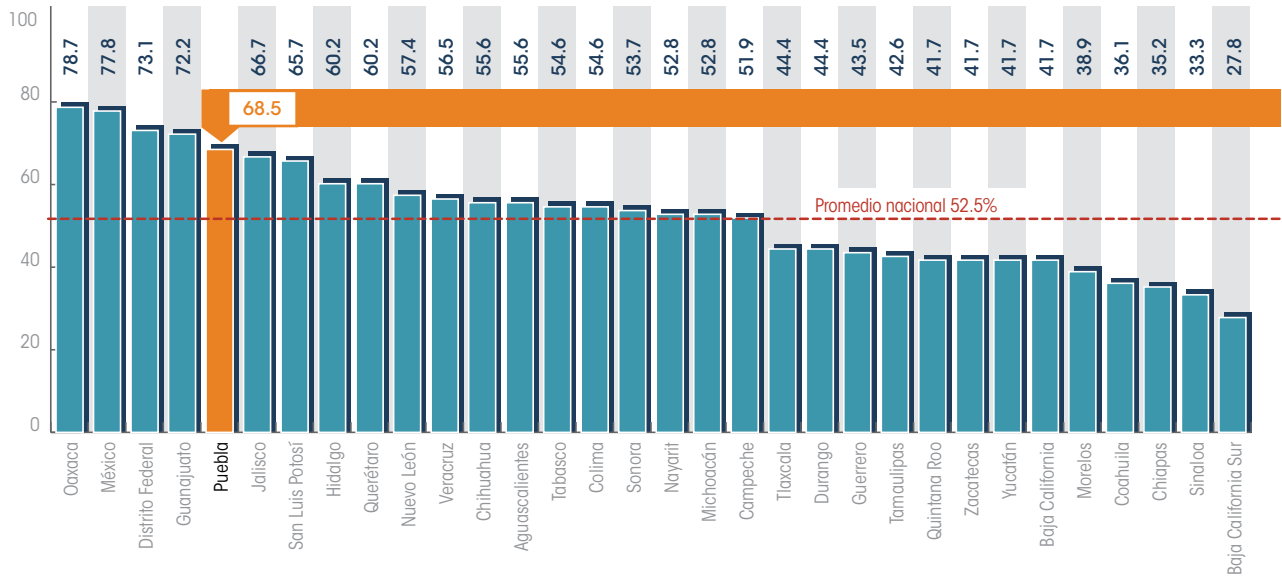
Debido a que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, y que ya se tiene el documento normativo que rige las evaluaciones, es importante poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Lo anterior, en el marco del Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora. De este modo, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es importante dar seguimiento a los indicadores de gestión y de resultados en un menor tiempo, de ser posible, y determinar con qué programa de desarrollo social están relacionados para conocer de manera individual sus conclusiones y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

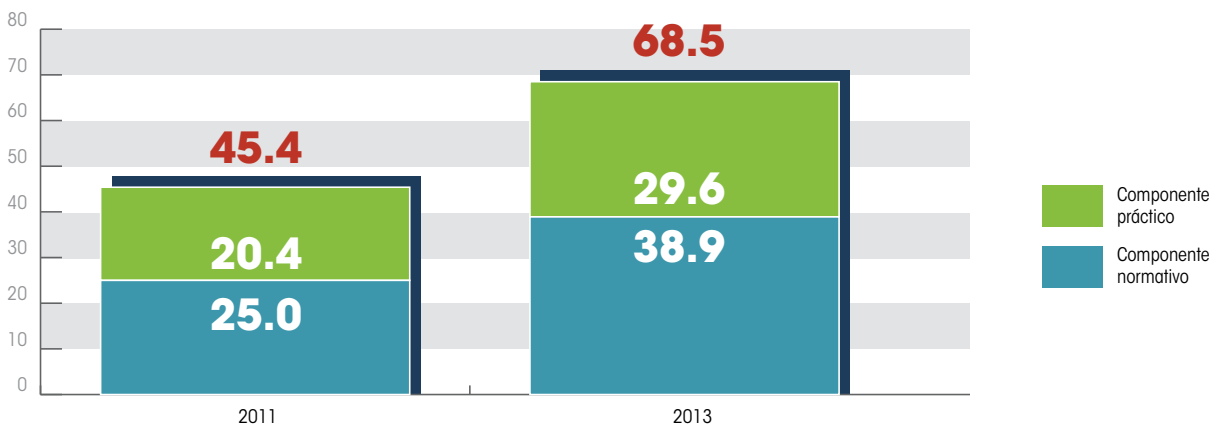


■ Gráfica 130. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 131. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Puebla 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 131 presenta la variación del estado de Puebla de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Puebla presentó un avance significativo de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 45.4 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –25 por ciento en el componente normativo y 20.4 en el práctico–. Actualmente, el estado reporta un avance global de 68.5 por ciento –38.9 en el componente normativo y 29.6 en el práctico–, lo que significa un incremento de 50.9 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición número diez en 2011 a la cinco en 2013 (gráfica 130).<sup>40</sup> Así, el mayor avance se dio en el plano normativo.

Este avance se debe, en parte, a que el estado publicó los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales, que incluyen criterios para la creación de programas nuevos. Asimismo, cuenta con los Lineamientos generales para la conformación de un padrón único de beneficiarios de los programas estatales; Criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales; los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales; y los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales.

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Menciona que toda persona o grupo social en situación de pobreza, marginación o desventaja social tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendentes al mejoramiento de sus condiciones sociales, y se deberá sujetar a lo que establezca la normativa de cada programa.

<sup>40</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

De igual forma, la LDS establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y dicta la obligatoriedad de las dependencias y entidades estatales y de los municipios de integrar un padrón único de beneficiarios.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

El estado cuenta con los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales. En la normativa se señala que, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, para crear un nuevo programa de desarrollo social la dependencia o entidad responsable de él elaborará un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, siguiendo los lineamientos que determine la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, deberá elaborar un diagnóstico que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas estatales existentes, y precisar su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se determina que el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de los municipios se coordinarán para la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, con el propósito de hacer eficiente el gasto y evitar duplicidad de acciones sociales y beneficiarios. En este sentido, se publicaron los Lineamientos generales para la conformación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales estatales, que definen las reglas y los procedimientos para crear un padrón único de beneficiarios de los programas, así como su integración, actualización y mantenimiento a través de un sistema único de información sobre beneficiarios de los programas de desarrollo; esto, a fin de garantizar los criterios de equidad, transparencia y focalización en el ejercicio del gasto público destinado al desarrollo social.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2011, 2012 y 2013. El estado tiene publicados diecinueve padrones de beneficiarios correspondientes a algunos programas desarrollo social. La importancia de contar con estos padrones radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permitan al estado tomar decisiones de política pública. Si esta información no está actualizada, los padrones dejan de cumplir con su función, pues no aportan información de utilidad a los operadores de la política.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la LDS– se establece que el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos de los municipios elaborarán y harán del conocimiento público cada año sus programas de desarrollo social y sus reglas de operación a través de los



medios más accesibles a la población. Además, en los Criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales se establece puntualmente el contenido de las reglas o lineamientos de operación de los programas estatales, así como su vínculo con los elementos básicos de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En la práctica se identificaron 44 reglas de operación en el portal de transparencia del estado, las cuales presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y, en su mayoría, la forma de entrega del apoyo. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establece de manera clara los pasos a seguir para la operación de los programas y que las mejoras en el diseño de éstos se refleja en dichos procesos.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –la LDS– se establece que los ayuntamientos de los municipios deben informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, así como hacer públicos y difundir los programas sociales. Los sujetos designados elaborarán y harán del conocimiento público, cada año, sus programas de desarrollo social y las reglas de operación de éstos a través de los medios más accesibles a la población. Finalmente, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla se especifica que se deberá poner a disposición del público la información de los programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a ellos y los mecanismos de participación ciudadana.

En la práctica se identificó información para 26 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. En el caso de dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social también se especifica la forma de entrega de los apoyos.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se identificó que la distribución del gasto social con que se financiará el desarrollo social se sujetará a la promoción de un desarrollo regional equilibrado, se basará en indicadores de pobreza y marginación para beneficiar a la población en situaciones menos favorecidas, y se podrá orientar a la ejecución de proyectos específicos entre el estado y los municipios.

En la práctica, la estructura programática del gasto del Poder Ejecutivo autorizado para 2013 facilita identificar información del presupuesto asignado desagregado para algunos de los programas de desarrollo social. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que contribuye a avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no reportarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS del estado estipula que la política estatal de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social deberán evaluarse anualmente, con el objeto de conocer el cumplimiento de los programas, las metas y las acciones en la materia. Asimismo, para la evaluación de la política de desarrollo social, los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Aunado a esto, se identificaron los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales, los cuales establecen los tipos de evaluación, los elementos mínimos que deben tener las evaluaciones y los requisitos que deben cumplir los evaluadores.

En la LDS se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- Para la evaluación de la política de desarrollo social, los programas de desarrollo social deberán, de manera invariable, incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.
- En la evaluación de la política de desarrollo social podrán participar como organismos independientes evaluadores las instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- La evaluación será anual y se define como periodo del 1 de mayo al 30 de abril del año consecutivo; podrá también ser multianual en los casos que así se determine.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales. Por otro lado, se identificó el Cronograma Anual de Evaluación, emitido por el estado para dos programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en el periodo 2013-2016.

Finalmente, no se identificó información pública sobre estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado para el periodo 2011-2013. Hay que destacar que el estado posee el diagnóstico *Estrategia integral para la reducción de la pobreza extrema en el estado de Puebla*; sin embargo, no es público.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

El estado cuenta con los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales, los cuales contienen criterios para el establecimiento de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.

En la práctica, el estado reporta indicadores de gestión y de resultados para algunos programas de desarrollo social de los ejes 1 y 2 del Plan Estatal de Desarrollo. Además, indicadores de resultados en las matrices de indicadores de resultado publicadas en el portal de transparencia de los programas de las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación. Los primeros proporcionan el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta; mientras los segundos cuentan, además, con la descripción de lo que se quiere medir, la línea base y el método de cálculo.

Finalmente, en el estado funciona el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados, el cual concentra los indicadores de la Matriz de Marco Lógico de los programas de desarrollo social de la entidad. Si bien no es un sistema público, se pueden consultar los programas presupuestarios en el portal de transparencia fiscal

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

La LDS determina que la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública será la encargada de verificar el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Asimismo, la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla establece que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, a través de sus áreas competentes, integrará la información para efectos de la presentación y rendición de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, así como para la evaluación del desempeño de las dependencias y entidades y la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos. Finalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, publicado el 28 de junio de 2013, estipula que será la Secretaría de Finanzas y Administración, por medio de la Dirección de Evaluación, la responsable de emitir el Programa Anual

de Evaluación de la administración pública estatal.

En la práctica se pudo identificar a la Secretaría de Desarrollo Social como la encargada de llevar a cabo actividades de evaluación y monitoreo en el estado. A través de la Coordinación General de Política Social, emitió la normativa que regula la evaluación externa y el monitoreo de los programas, los criterios para la creación de programas nuevos, la conformación de un padrón único de beneficiarios y las reglas de operación.

## COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 131 se observa que, de 2011 a 2013, el estado de Puebla presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor avance se dio en el plano normativo, donde registró un importante cambio de 2011 a 2013 -55.6 por ciento-; en relación con las demás entidades, el estado ocupa la posición número dos en el componente normativo.

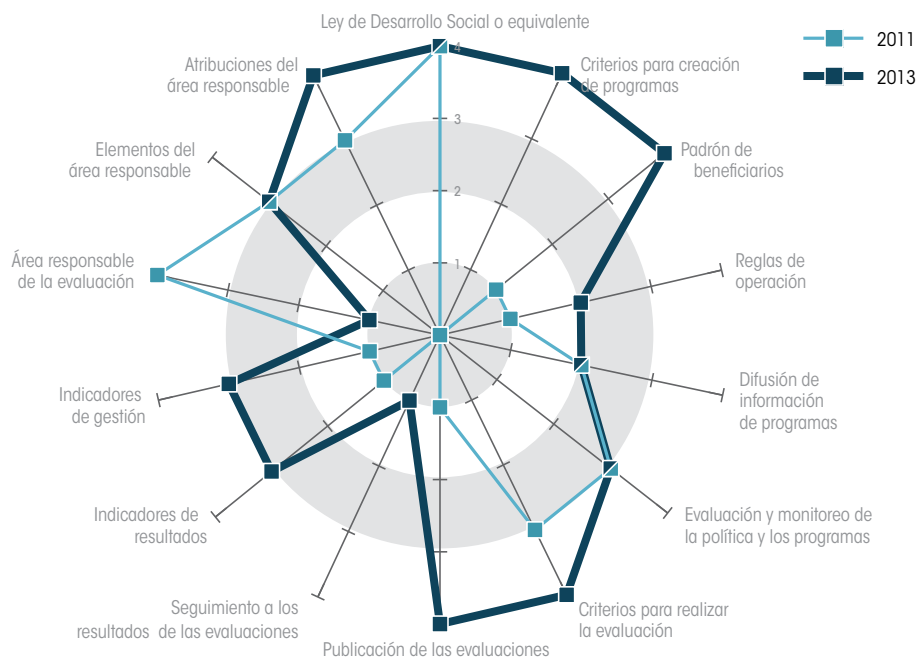
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales (enero 2013), que establecen los criterios para la creación de programas nuevos.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la conformación del padrón único de beneficiarios de los programas estatales (enero 2013), que señalan los criterios para la realización de padrones de beneficiarios.
- ✓ Se publicaron los Criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales (enero 2013).
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales (enero 2013), que describen los tipos de evaluación, los elementos mínimos que deben tener las evaluaciones y los requisitos que han de cumplir los evaluadores.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales (enero 2013), que contienen criterios para el establecimiento de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.
- ✗ Actualmente, en la entidad ya no funciona el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza, por lo que se pierden características en el área de evaluación, como la autonomía técnica y de gestión. No obstante, el estado considera en su normativa nuevas atribuciones y elementos en materia de evaluación para la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado.

En la gráfica 132 es posible observar que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo un avance, y si bien la entidad considera en su normativa atribuciones y elementos en materia de evaluación para la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, la desaparición del Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza condujo a una disminución en el tema correspondiente al área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 132. Avances en el componente normativo, Puebla 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

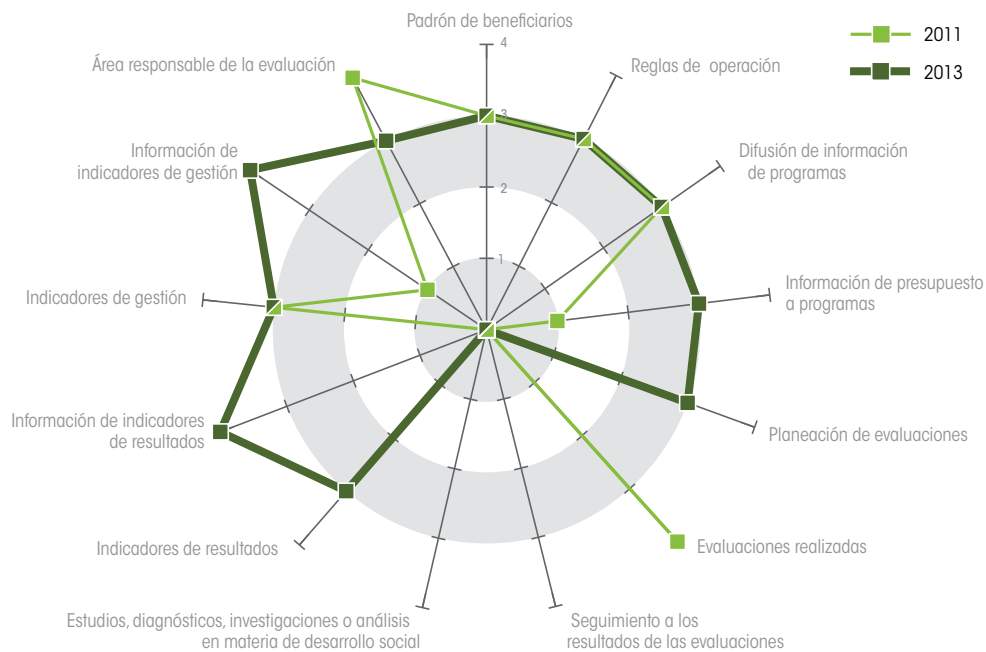
## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado emitió el Cronograma Anual de Evaluación para dos programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en el periodo 2013-2016.
- ✓ El estado cuenta con indicadores de desempeño de los programas de las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación, los cuales están integrados en las matrices de indicadores de resultado publicadas en el portal de transparencia del estado.

De acuerdo con la gráfica 133, el estado tuvo un avance práctico o de implementación en el tema de indicadores, tanto de resultados como de gestión, así como en la información que deben contener. Sin embargo, mostró una disminución en cuanto al área responsable de evaluación en el estado y la realización de evaluaciones, aunque la entidad manifiesta que en el año en curso ya emitió el Programa Anual de Evaluación 2013, que considera la alineación de los programas al Plan Nacional de Desarrollo y el diseño de indicadores.

Por otro lado, la entidad continúa con un área de oportunidad en el seguimiento a los resultados de las evaluaciones efectuadas, así como en la realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

**Gráfica 133. Avances en el componente práctico, Puebla 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación. CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un avance de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, con la publicación de los lineamientos se reguló la formulación de nuevos programas, la elaboración de padrones de

beneficiarios y de reglas de operación. Por otro, los lineamientos para la evaluación externa y los lineamientos para el monitoreo y la evaluación fortalecieron el marco normativo relativo al monitoreo, al precisar los tipos de evaluación, los elementos mínimos que deben tener éstas y los requisitos que han de cumplir los evaluadores, además de definir los indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.

Si bien en el estado se ha trabajado en la construcción de un marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación, en la práctica no se han implementado todos los elementos que se encuentran normados. No se pudo identificar la realización de evaluaciones y de diagnósticos ni el seguimiento a recomendaciones.

En el componente práctico, los avances que presentó la entidad se deben a que se emitió el Cronograma Anual de Evaluación para dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y a la elaboración de la Matriz de Marco Lógico de los programas de desarrollo social del estado.

Finalmente, uno de los mayores retos que afronta el estado de Puebla radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que dispone en la actualidad. Lo anterior se debe a que su normativa para la creación de nuevos programas, los lineamientos normativos para integrar un padrón único de beneficiarios y las características para llevar a cabo la evaluación y el monitoreo en el estado fueron establecidos sólo para 2013; por lo tanto, la temporalidad de dicha normativa podría poner en riesgo la implementación de los ejercicios de evaluación llevados a cabo.

## 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 esta entidad:

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. Ante esto, es importante que el estado prevea consolidar la normativa en materia de evaluación y monitoreo de forma permanente, puesto que la temporalidad con que se emite ésta podría no asegurar el desarrollo de programas nuevos con las características ya establecidas.

Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, los programas y las 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 Secretaría de Desarrollo Social son del ámbito social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.

Se sugiere organizar el presupuesto estatal por 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.

Aun cuando algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos los programas sociales en el estado. Hay que señalar que la difusión de las reglas de operación también permite transparentar el acceso a los programas.

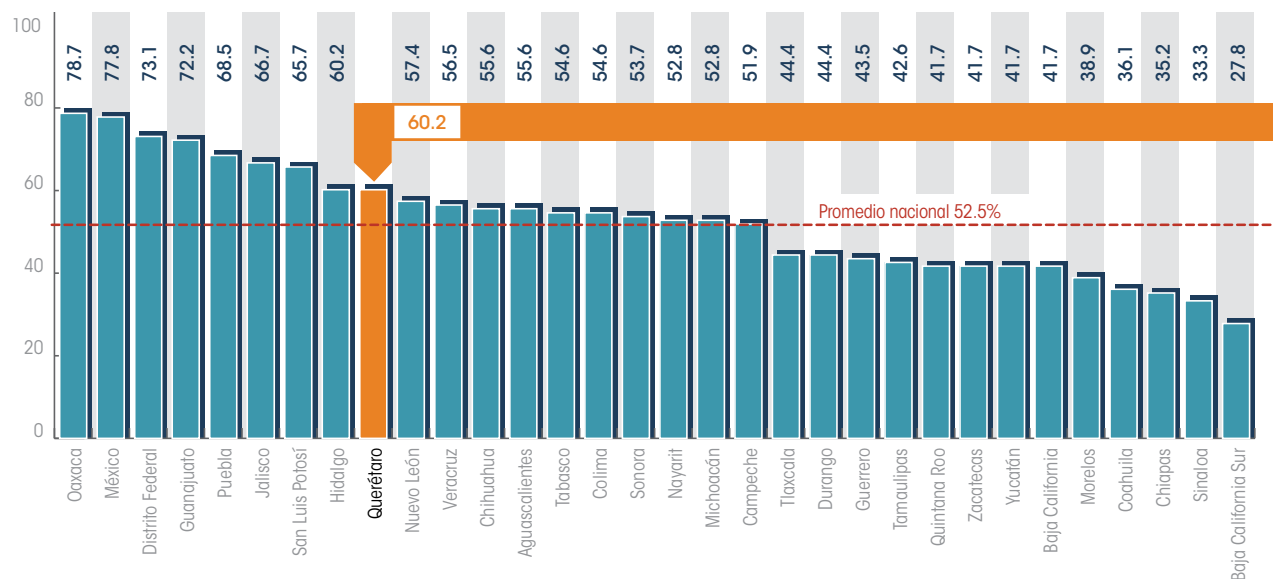
Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados, es necesario monitorear su evolución en el tiempo.

Finalmente, 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 los resultados de las evaluaciones.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

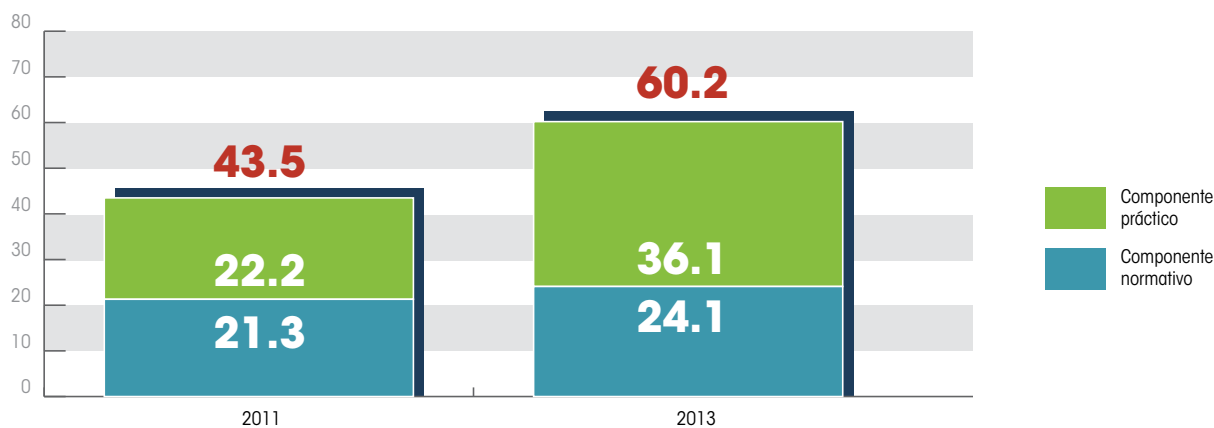


■ Gráfica 134. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 135. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Querétaro 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 135 presenta la variación registrada por Querétaro de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Querétaro presentó un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 43.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –21.3 en el componente normativo y 22.2 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 60.2 por ciento –24.1 en el componente normativo y 36.1 en el práctico–, lo que significa un incremento de 38.3 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición once en 2011 a la número ocho en 2013,<sup>41</sup> que comparte con el estado de Hidalgo (gráfica 134). Como se observa, el mayor avance se dio en el componente práctico, donde el estado tuvo un aumento de 62.5 por ciento en comparación con 2011.

El gran avance en el plano práctico se debe, principalmente, a que el estado ejecuta una planeación de sus evaluaciones, ha realizado evaluaciones de diseño y diagnósticos en materia de desarrollo social, además de poseer información del presupuesto asignado a sus programas de desarrollo social. Por su parte, el avance en el plano normativo se debe, en parte, a la publicación del Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modificó los Lineamientos generales del Programa Soluciones y los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos del Poder Ejecutivo. El estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley del Sistema de Asistencia Social, la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental y el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados.

---

<sup>41</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley del Sistema de Asistencia Social

A pesar de que no se identificó la existencia de una LDS para el estado de Querétaro, la Ley del Sistema de Asistencia Social constituye normativa que se refiere a desarrollo social. Esta ley especifica la población vulnerable sujeta de los servicios de asistencia social, entre los que se encuentran los menores en estado de abandono, los alcohólicos y farmacodependientes, las mujeres en estado de abandono, los adultos mayores en estado de abandono, los discapacitados, los indigentes, los marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, las personas afectadas por desastres, entre otros.

De igual forma, la Ley del Sistema de Asistencia Social establece la coordinación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de salud que prestan las instituciones de seguridad social federales o del Poder Ejecutivo del estado. Sin embargo, esta ley no determina los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la creación de programas nuevos; tampoco norma la difusión de información y evaluación de los programas estatales de desarrollo social ni la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identificaron criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, como la elaboración de un diagnóstico y el establecimiento del objetivo del programa, su población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entregar los apoyos, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal que establece la integración y actualización de los padrones de beneficiarios es el Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del Programa Soluciones, por lo que sólo es normativa aplicable para la estrategia "Soluciones", que si bien incluye varios programas, no son todos los de desarrollo social del estado.

En la práctica se encontraron trece padrones de beneficiarios: cinco del DIF estatal; uno de la Secretaría de Planeación y Finanzas; dos de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; uno de la Oficialía Mayor; uno del Fideicomiso Promotor del

Empleo; dos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable; y uno de la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, pero no el responsable de actualizarlos u otras características. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal que dispone la elaboración de las reglas de operación es el Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del Programa Soluciones; por lo tanto, de nuevo, sólo es normativa aplicable para los programas "Soluciones".

En la práctica se identificaron doce reglas de operación: siete de los programas de la estrategia "Bienestar" (2013) y los demás de distintos programas: Agua cerca de Todos, Luz cerca de Todos, Vivienda Contigo, Equidad Económica y Programa Tsuni. Las siete reglas de operación de la estrategia "Bienestar" presentan una estructura homogénea; las del programa del DIF, aunque con una estructura distinta, tienen la misma información que las otras nueve. Estas doce reglas de operación proporcionan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental– establece que las entidades gubernamentales y de interés público deberán difundir, en el portal de internet, los servicios y programas de apoyo que entregan, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad y los beneficiarios de los programas que operan.

En la práctica se localizó información para 27 programas de desarrollo social<sup>42</sup> en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado, como la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el DIF, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro, el Instituto de la Vivienda del Estado, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, entre otros. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; algunos programas dan a conocer la institución responsable de su operación y los apoyos otorgados.

---

<sup>42</sup> Además de los 27 programas de desarrollo social definidos por la entidad y que se encuentran en operación, en la búsqueda externa del CONEVAL se identificaron ocho acciones adicionales encaminadas al desarrollo social, aunque éstas no entran en la definición de programa establecida por la entidad.

## 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No se identificó normativa que disponga la distribución del presupuesto asignado a los programas sociales.

En la práctica, a pesar de que en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no hay información del presupuesto destinado a acciones de desarrollo social, es posible identificar información del presupuesto asignado para algunos de los programas de desarrollo social estatales dentro del portal del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal, específicamente dentro del Reporte de Egresos por Programa. En este sentido, para el Ejercicio Fiscal 2012, dicho reporte da información del presupuesto ejercido, mientras que para 2013 ofrece información del presupuesto autorizado. Vale la pena mencionar que, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se designen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social se encuentra en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos 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, cuyo objetivo es regular la evaluación de los programas públicos de las dependencias y el Sistema de Evaluación de Resultados. En estos dos documentos se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- El objetivo de la evaluación es identificar el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas públicos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del estado, así como determinar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- La Unidad de Evaluación de Resultados es un órgano desconcentrado de la administración pública del estado de Querétaro, con autonomía técnica y de gestión, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, cuyo objeto es evaluar el resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos.
- La Unidad de Evaluación de Resultados podrá realizar evaluaciones respecto de las políticas públicas, los programas o el desempeño de las instituciones encargadas de ejecutarlos.
- La evaluación de resultados se deberá basar en indicadores estratégicos y de gestión.

- La Unidad de Evaluación de Resultados es la responsable de formular el Plan Anual de Evaluaciones, el cual deberá publicarse en el portal de internet de la misma unidad.
- La Unidad de Evaluación de Resultados determinará, con base en el Plan Anual de Evaluaciones, las evaluaciones que se aplicarán a los programas públicos. Las evaluaciones podrán ser efectuadas por la propia unidad o por instancias especializadas.
- En la normativa se señalan los distintos tipos de evaluaciones a las cuales podrán someterse los programas (aquellas que establece el CONEVAL, la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y se establece que la Unidad de Evaluación de Resultados podrá proponer otros tipos de evaluación.
- La Unidad de Evaluación de Resultados publicará los resultados ejecutivos de las evaluaciones y las acciones de mejora en su portal de internet. Sin embargo, la normativa no determina las características que debe tener la publicación de las evaluaciones.
- Las dependencias y entidades darán seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones que se les practiquen, aunque en la normativa no se incluyen los procesos para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de la evaluación.
- Para conformar el Sistema de Evaluación de Resultados, las dependencias y entidades entregarán a la Unidad de Evaluación de Resultados la totalidad de la información relativa a la gestión y operación de los programas públicos a su cargo.

Destaca que la Ley de Planeación instituye que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro es el responsable del seguimiento y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.

En la práctica se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones, pues existen los planes anuales de evaluaciones correspondientes a 2012 y 2013. Ambos especifican los programas, del ejercicio fiscal anterior, que deberán someterse a evaluaciones de diseño.

En este sentido, en 2012 se realizaron las evaluaciones que establecía el Plan Anual de Evaluación 2012, y se publicaron los resultados de estas evaluaciones compilados en un documento que está disponible en el portal del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal.

El formato de dichas evaluaciones es homogéneo y tiene estas características: son públicas y se indica el responsable de realizar la evaluación, la metodología,

los principales resultados y los aspectos susceptibles de mejora. Sin embargo, no se establece el objetivo, los datos de los responsables de la ejecución de los programas ni el costo de la evaluación. Si bien las evaluaciones mencionan a la dependencia o entidad responsable del programa, no se proporcionan los datos específicos de los responsables de su ejecución.

Por otro lado, se identificó en el portal de la Unidad de Evaluación de Resultados que ésta ha realizado estudios y publicaciones en materia de desarrollo social: uno sobre la pobreza, marginación y rezago social, y otro sobre la estrategia agua, luz y piso firme.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados– determina que, para que la evaluación de resultados verifique la relevancia y el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas y políticas públicas, así como el desempeño de las instituciones, se deberá sustentar en indicadores estratégicos y de gestión.

En la práctica, el estado cuenta con el documento *Indicadores estratégicos y de gestión 2012*, que es una compilación de un conjunto de indicadores y provee información sobre el nombre del indicador, el método de cálculo, la meta y el resultado; también ofrece información sobre el programa, la dependencia y la unidad responsable de cada indicador; sin embargo, no brinda una descripción de lo que busca medir el indicador, de la frecuencia de medición ni de la línea base. El documento es público y está disponible en el portal del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal. Es de mencionar que el estado cuenta con el Sistema de Información Estratégico para la Gestión del Gobierno del Estado de Querétaro, el cual proporciona información adicional de los indicadores; no obstante, dicho sistema no es público.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa se estipula que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Unidad de Evaluación de Resultados, órgano desconcentrado de la administración pública del estado, con autonomía técnica y de gestión, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Por lo tanto, el área responsable de realizar la evaluación no tiene la atribución de operar la política de desarrollo social del estado.

La normativa define los objetivos del área, como ya se mencionó, y su ámbito de acción es estatal. Sin embargo, no hay normativa que señale la estructura organizacional del área ni los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica se identificó que la Unidad de Evaluación de Resultados se encuentra en operación y llevó a cabo las evaluaciones de diseño de los programas del Ejercicio Fiscal 2011 en 2012. En el portal de dicha unidad aparecen los objetivos, las publicaciones, las evaluaciones y las capacitaciones que ésta ha efectuado.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 135, de 2011 a 2013, el estado de Querétaro presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. Su mayor avance se dio en el plano práctico, donde registró un cambio de 13.9 puntos. Querétaro, junto con Hidalgo, es uno de los tres estados con el mayor cambio de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades. Lo anterior hace que, en 2013, ocupe la posición número cuatro en el componente práctico.

A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

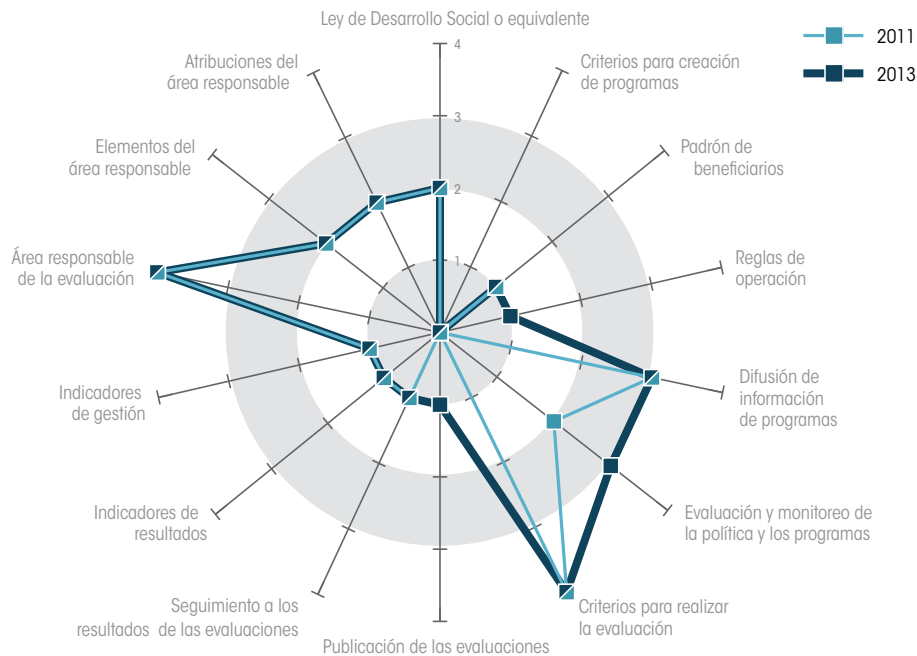
- ✓ Se publicó el Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del programa (julio 2011), en el que se norma la creación del padrón de beneficiarios y de las reglas de operación de los programas de la estrategia "Soluciones". Dichos elementos de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social no estaban previstos en ningún otro documento normativo anterior.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos del Poder Ejecutivo (junio 2012), los cuales complementan al Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados; éstos norman las atribuciones de la citada unidad, la implementación de evaluaciones y del Sistema de Evaluación de Resultados.

En la gráfica 136 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En algunos elementos se registraron mejoras, pero todavía queda pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas



de operación y los padrones de beneficiarios; especificar las características de la publicación de evaluaciones, el seguimiento a los resultados y los indicadores de gestión y de resultados; establecer los criterios para la creación de programas nuevos, así como fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de la evaluación.

■ **Gráfica 136. Cambios en el componente normativo, Querétaro 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

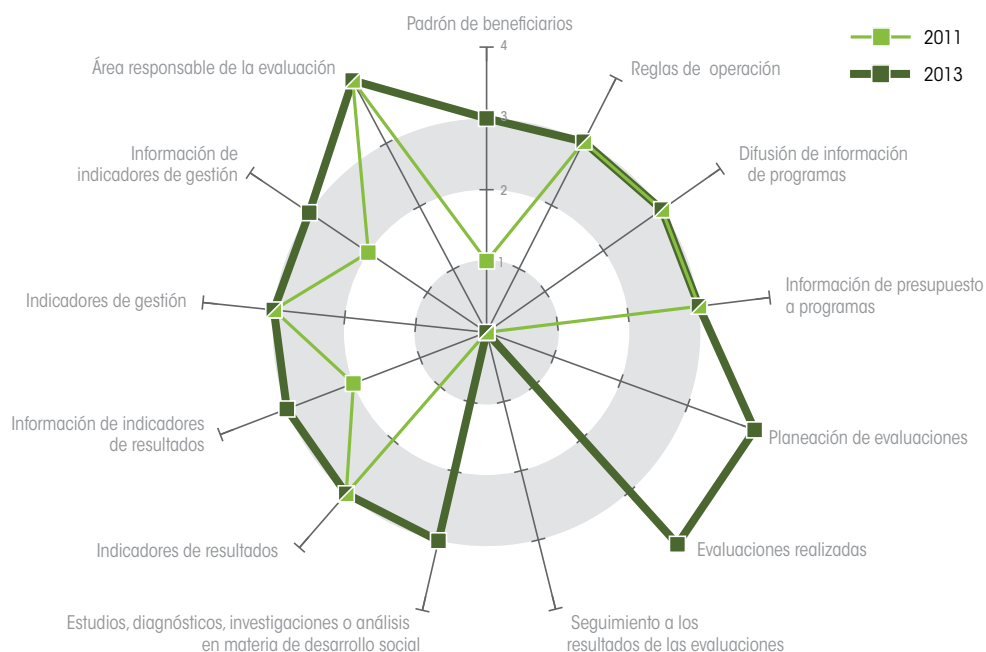
### Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011, el estado no contaba con planeación de las evaluaciones. En 2013 se identificó el Plan Anual de Evaluaciones de 2012 y de 2013, los cuales especifican los programas del ejercicio fiscal anterior a los que se deberá realizar evaluación de diseño.
- ✓ En 2011, el estado no había llevado a cabo evaluaciones. En 2012, efectuó evaluación de diseño a los programas que se establecían en el Plan Anual de Evaluaciones 2012. En total, se evaluaron 34 programas presupuestarios.
- ✓ En 2011, el estado no contaba con estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social. En 2013 se encontró que la Unidad de Evaluación de Resultados publicó dos diagnósticos en materia de desarrollo social, los cuales están disponibles en su portal de internet.

- ✓ En 2013, los padrones de beneficiarios se integraron mejor. En 2011, el estado sólo difundía el padrón de un programa.
- ✓ En 2013, el estado difundió más información de los indicadores de gestión y de resultados que en 2011.

De acuerdo con la gráfica 137, el estado mejoró en la implementación de casi todos los temas y no hubo disminución en ninguno.

■ Gráfica 137. Cambios en el componente práctico, Querétaro 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente práctico, el estado presenta un gran avance de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que se identificaron elementos que permiten confirmar la operación de la Unidad de Evaluación de Resultados del estado. Esta unidad realizó la planeación de las evaluaciones para 2012 y 2013, y en 2012 las llevó a cabo conforme a su plan, como lo ordenan los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios; además, ha emprendido estudios en materia de desarrollo social, de manera que se lleva a la práctica lo que dispone la normativa en materia de evaluación; esta es una de las principales fortalezas del estado.

Aunado a lo anterior, hay otros elementos que el estado ha puesto en marcha. En primer lugar, cuenta con más padrones de beneficiarios que en 2011, cuando sólo tenía un padrón. En segundo, se encontró que más programas tienen lineamientos o reglas de operación; no obstante, en ninguna se establecen indicadores para medir el avance del programa correspondiente. En tercero, los indicadores de gestión y de resultados proporcionan más información y están integrados en un solo documento, en el que se presenta el grado de avance de la meta. Se debe destacar que los indicadores están alineados a los programas que operan las dependencias, por lo que en la práctica se mide el grado de avance de éstos.

Por otro lado, el pequeño avance en el componente normativo se debió a la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios y del Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del Programa Soluciones. El primero complementa lo que dicta el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados en materia de evaluación; mientras que el segundo dispone la creación del padrón de beneficiarios y de reglas de operación, de modo que ambos determinaron elementos que no se incluían en algún otro documento normativo anterior.

Es muy claro que en el estado se ha trabajado para implementar elementos de monitoreo y evaluación. Por ello, uno de los principales retos para Querétaro radica en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación y que permita continuar con la puesta en práctica de los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

## 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 que respalden su realización homogénea y sistemática; éstos deben definir a 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 normativa que regula la Unidad de Evaluación de Resultados especifique los mecanismos de vinculación entre ésta y las

dependencias, así como el de seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora. Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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 discrecionalidad en la generación de programas 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 este sentido, es deseable que tanto en la práctica como en la normativa se establezcan criterios para la creación de programas nuevos.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación y padrones de beneficiarios, es importante que esta práctica se extienda a todos los programas estatales. La difusión de ambos elementos permite transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario incluir en la normativa los criterios y lineamientos para su conformación. Lo anterior permitirá que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

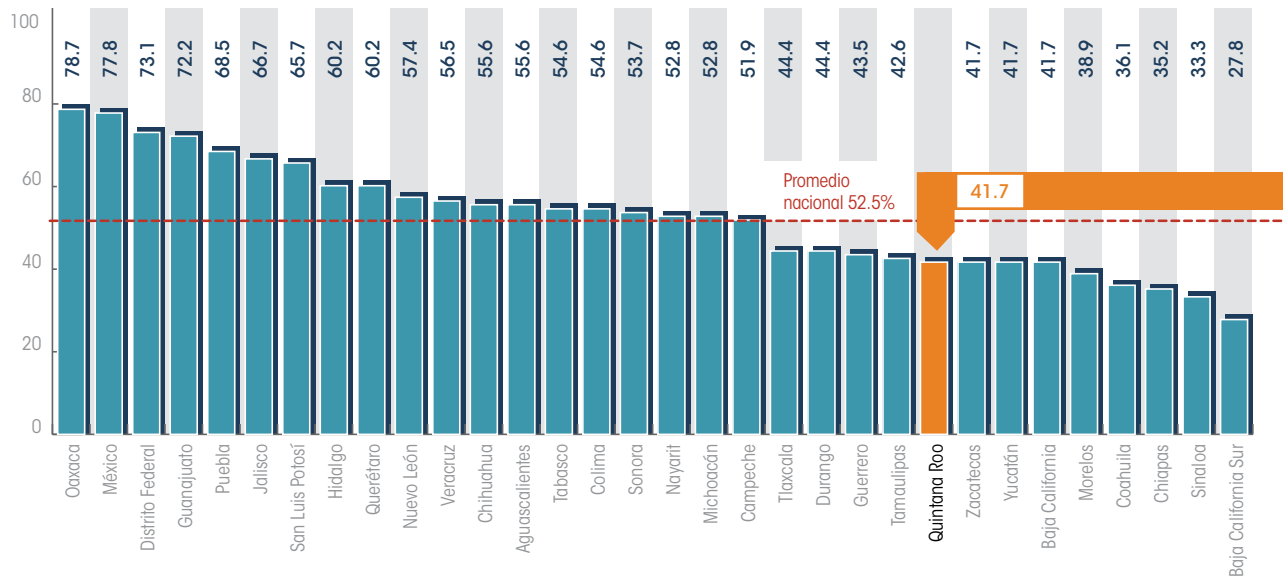
Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, y que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es conveniente poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De este modo, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es importante continuar y extender la práctica de tener 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.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

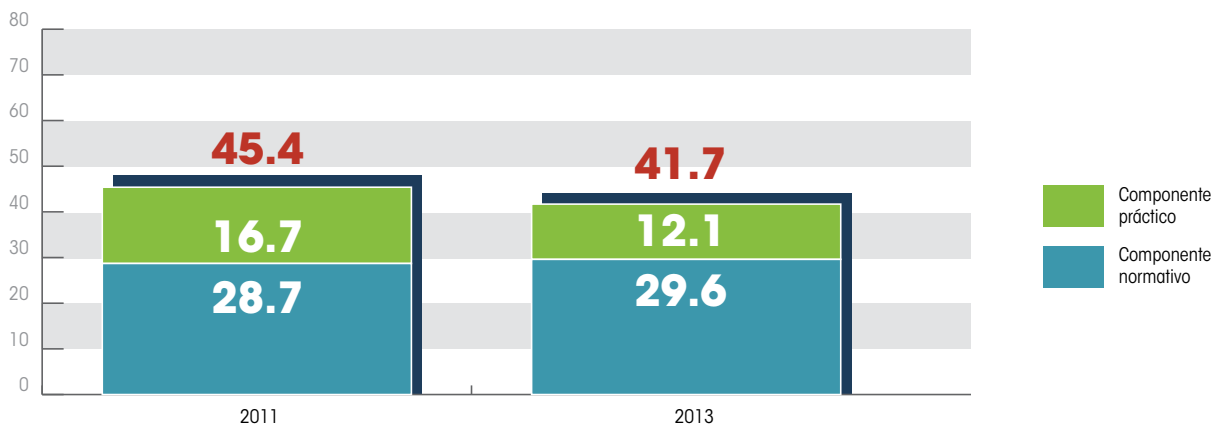
# QUINTANA ROO

■ **Gráfica 138. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 139. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Quintana Roo 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 139 muestra el avance del estado de Quintana Roo de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, los elementos de monitoreo y evaluación de Quintana Roo se mantuvieron estables tanto en el componente legislativo como en el práctico. En consecuencia, el índice de avance global en 2013 es inferior al de 2011. En 2011, presentó un índice de 45.4 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -28.7 en el componente normativo y 16.7 en el práctico-. Actualmente, registra un avance global de 41.7 por ciento -29.6 en el componente normativo y 12.1 en el práctico-, lo que significa un decremento de 8.2 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diez en 2011 a la diecinueve en 2013,<sup>43</sup> la cual comparte con Baja California, Zacatecas y Yucatán (gráfica 138).

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado -la LDS- especifica que la población prioritaria de la política de desarrollo social son las personas en situación de vulnerabilidad, marginación, pobreza o sin bienestar mínimo. De igual forma, la LDS establece los elementos con que se debe contar para la formulación de programas nuevos y los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y dicta la obligatoriedad del gobierno estatal y los gobiernos municipales de integrar sus padrones de beneficiarios.

<sup>43</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado –la LDS– señala que, para la instrumentación de los programas en materia de desarrollo social, se deberá contar con el diagnóstico focalizado de las Zonas de Atención Prioritaria, las unidades administrativas responsables de operar los programas y los lineamientos para la implementación, el seguimiento y la evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no se establece que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación ni que se debe especificar el objetivo del programa, la población objetivo o el tipo de apoyo que entrega el programa

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se decide que el gobierno estatal y los gobiernos municipales integrarán padrones de beneficiarios, y que el padrón será integrado, coordinado y actualizado por la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena y los municipios, según corresponda. De esta manera, la normativa no señala las características que deben tener los padrones.

En la práctica se identificó un padrón de beneficiarios único para los dieciocho programas de la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena. Sin embargo, los padrones sólo difunden información del nombre del beneficiario, el municipio que habita, la dependencia y el programa del que recibe apoyo.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, la LDS, se estipula como función de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional promover la realización, validación y difusión de las reglas de operación de los programas de desarrollo social. Además, el Reglamento de la LDS menciona los siguientes criterios para generar reglas de operación del programa de actividades productivas: objetivo general, población objetivo, dependencia u órgano responsable de la ejecución del programa, tipo de monto de los apoyos, requisitos y restricciones de los beneficiarios.

En la práctica, sin embargo, no se encontraron reglas de operación para los programas de desarrollo social del estado. La importancia de contar con reglas actualizadas radica en que detallan, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa y que las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

## 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la Ley de Transparencia– se dispone que los sujetos obligados deben publicar las metas y los objetivos de sus programas más relevantes, así como información completa y actualizada sobre

sus indicadores de gestión. Además, la misma ley especifica que los sujetos obligados deberán publicar los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a dichos servicios. Por otro lado, de acuerdo con la LDS, deberá publicarse la población beneficiaria, así como el padrón respectivo con el nombre de las personas físicas o la razón o denominación social de las personas morales beneficiarias.

En la práctica se identificó información para 35 programas de desarrollo social: 34 del DIF y uno de la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena. La información que difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la práctica, en el Presupuesto de Egresos de 2013 únicamente se encuentra información del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena. No se identificó el presupuesto por programa, que representa un factor que contribuye a avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados. Al no localizar información presupuestaria para los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS ordena la evaluación de la política de desarrollo social y establece que ésta tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, las metas y acciones para corregirlos, modificarlos, adicionarlos y reorientarlos. Aunado a esto, en la LDS se precisan ciertas características para la realización de las evaluaciones:

- Para la evaluación de resultados, los programas sociales, de manera invariable, deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.
- Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el *Periódico Oficial del Estado* y entregados al Congreso del Estado, a la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Comisión de Evaluación) y a la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena.
- Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- Las evaluaciones se realizarán en dos etapas: la primera corresponde a los primeros nueve meses del ejercicio fiscal y sus resultados servirán



para la programación y elaboración de presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; la segunda abarca el ejercicio fiscal siguiente y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.

No se identificó normativa que indique los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la planeación de las evaluaciones, las características para la publicación de éstas y el seguimiento a sus resultados.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni el uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– establece que, para la evaluación de resultados, los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que permitan medir la cobertura, la calidad y el impacto de los resultados. Asimismo, los indicadores de gestión y de servicios que se utilicen deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, las metas y acciones de la política de desarrollo social, mientras que los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento. No se corroboró que la normativa disponga 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 la práctica no se encontraron indicadores de resultados. Únicamente se identificó que el estado cuenta con indicadores de gestión concentrados por dependencia; sin embargo, éstos no son públicos, ya que no se presenta el dato del indicador; sólo se menciona cómo se construye. La información que se tiene del indicador es: nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia de medición.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se establece que la Comisión de Evaluación tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social estatal y municipal. En este sentido, en el Reglamento de la LDS se identifica información sobre la estructura organizacional de la Comisión. Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional señala

que la Subsecretaría de Desarrollo Social participará en la evaluación de la política de desarrollo social que realice la Comisión de Evaluación.

De acuerdo con el Reglamento de la LDS, la Comisión de Evaluación estará integrada por el titular de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, seis investigadores y un secretario ejecutivo designado por el titular de esta secretaría. Las atribuciones que se le confieren a la Comisión de Evaluación son: aprobar los indicadores de resultados, de gestión y de servicios de los programas y acciones de desarrollo social, así como emitir sugerencias y recomendaciones conforme a los resultados de las evaluaciones.

En la práctica se identificó que el estado cuenta con la Subsecretaría de Políticas Sociales, cuya función es participar en la evaluación de la política de desarrollo social que realice la Comisión de Evaluación.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 139, de 2011 a 2013, Quintana Roo presentó una disminución en el índice a nivel global, explicado por la disminución en el componente práctico. Se debe señalar que el estado registró un pequeño cambio en el componente normativo, en el cual tuvo un cambio de 0.9 puntos porcentuales y se situó en la posición número siete en este componente.

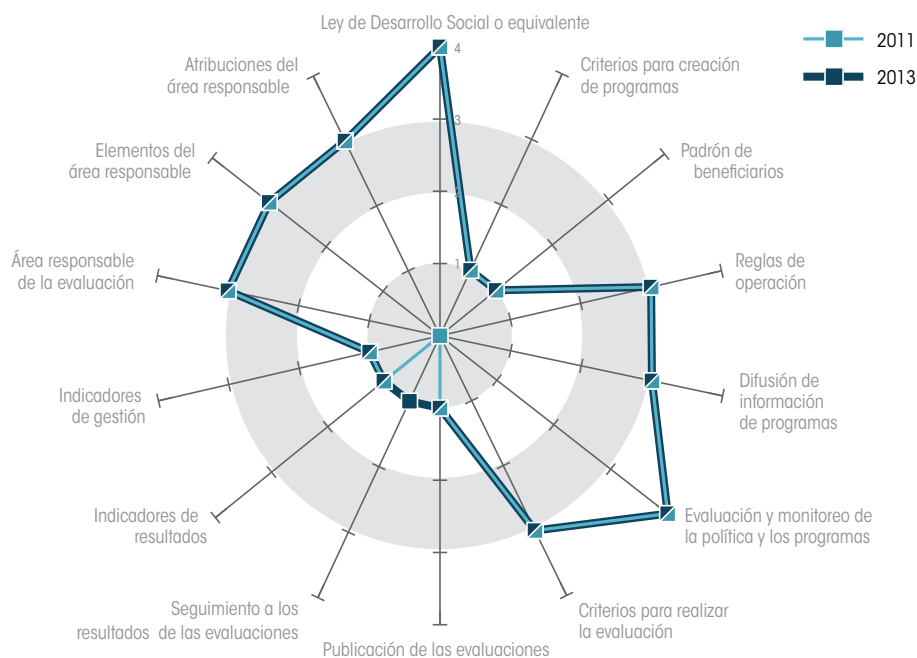
A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado:

#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ La normativa del estado dispone la publicación de las evaluaciones, aunque no determina el contenido mínimo que éstas deben tener.

En la gráfica 140 se observa que es necesario establecer la información que deben contener los padrones, y la que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; también es importante delimitar el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación y los criterios para la creación de programas nuevos.

## ■ Gráfica 140. Avances en el componente normativo, Quintana Roo 2011-2013



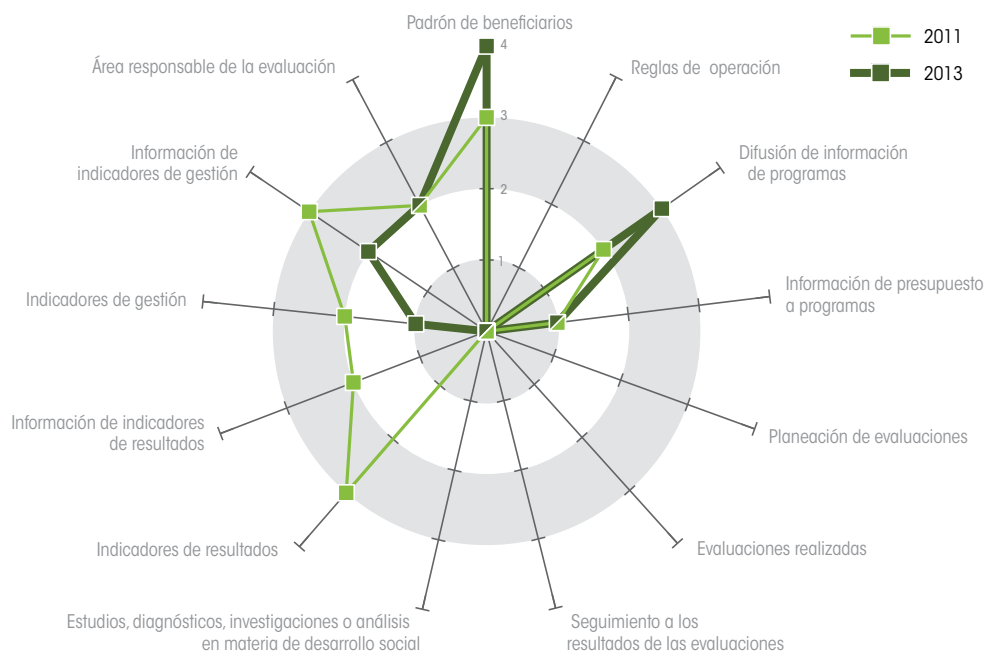
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✗ En 2013 no fue posible identificar indicadores de resultados relacionados con los programas de desarrollo social del estado. Además, en promedio, se difunde menos información de los indicadores de gestión que en 2011.
- ✓ En 2011 se identificaron padrones de beneficiarios para algunos programas de desarrollo social. En 2013 se reportó un padrón de beneficiarios único para los programas de la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena.
- ✓ En 2013, el estado difundió más información en promedio de los programas de desarrollo social. Es de señalar que se encontró información para 35 programas de este tipo.

De acuerdo con la gráfica 141, el estado presentó un avance únicamente para el elemento práctico de los padrones de beneficiarios, mientras que para los demás temas no hubo cambios positivos ni negativos.

■ Gráfica 141. Avances en el componente práctico, Quintana Roo 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el plano normativo, se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Quintana Roo. Sin embargo, no se encontraron factores clave como realizar una planeación de las evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, el contenido de los indicadores de resultados y de gestión y los criterios para la creación de programas nuevos. No hay evidencia de que se haya iniciado la implementación de algunos elementos de evaluación, prescritos en la normativa. Tampoco se identificaron evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que permitan conocer la situación de desarrollo social de la población.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta Quintana Roo radica en fortalecer el marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como en implementar, de manera estructurada, los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se le establece al estado, de tal modo que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados. Asimismo, es importante reanudar la implementación de algunos elementos que el estado había llevado a cabo en el pasado, como difundir los indicadores de resultados.

## 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. Al respecto, se recomienda valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica. En este sentido, se debe poner en marcha la Comisión de Evaluación.

Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa; 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). Así, también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica 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.

Es deseable que los programas de desarrollo social cuenten con reglas de operación, ya que su difusión permite transparentar el acceso a los programas.

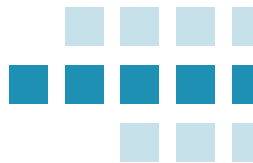
Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información del estado y los tipos de evaluación.

Es necesario difundir los indicadores de resultados vinculados a la política de desarrollo social del estado; asimismo, identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer sus resultados de manera individual y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Una vez generados, es conveniente monitorear su evolución en el tiempo.

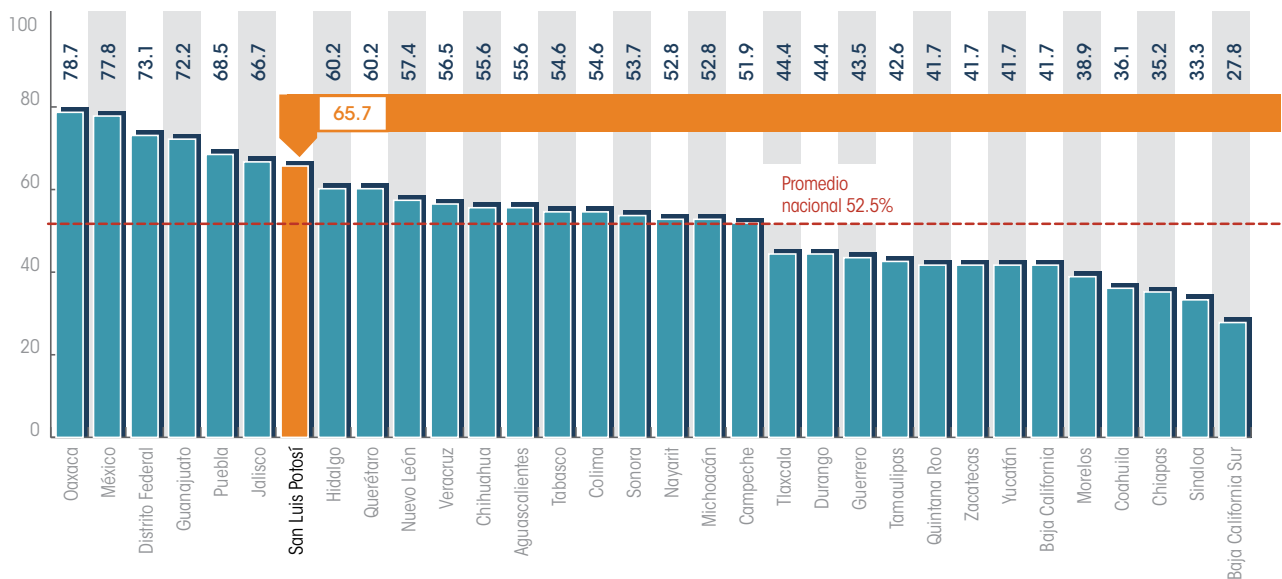
Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizarla, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

## SAN LUIS POTOSÍ



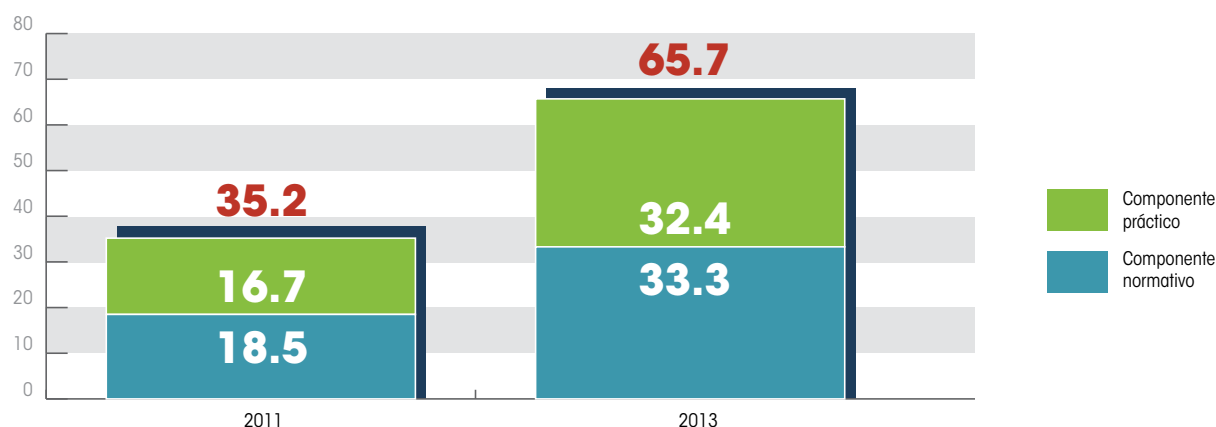
■ Gráfica 142. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ **Gráfica 143.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en San Luis Potosí 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 143 muestra la variación del estado de San Luis Potosí de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, San Luis Potosí presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 35.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –18.5 en el componente normativo y 16.7 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 65.7 por ciento –33.3 en el componente normativo y 32.4 en el práctico–, lo que significa un incremento de 86.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecisiete en 2011 a la siete en 2013 (gráfica 142).<sup>44</sup> Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde tuvo un incremento de 75.1 por ciento en comparación con 2011.

<sup>44</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

El avance identificado se debe a que incorporó el artículo 28bis en la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en el que se establecieron criterios para las reglas de operación de los programas. Asimismo, se identificó el documento *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*, publicado en la página de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado, y los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios en 2013.

De igual forma, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Menciona que toda persona o grupo social en situación de pobreza, marginación, desigualdad social y vulnerabilidad tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, así como recibir apoyos a través de acciones tendentes a disminuir su desventaja.

De igual forma, la normativa señala los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y algunos para difundir información de estos programas. Finalmente, indica que el Sistema Estatal de Desarrollo Social es un mecanismo de coordinación interinstitucional y concertación social, y será el órgano rector del desarrollo social del estado en el diseño, la planeación, ejecución y evaluación de las políticas y los programas en esta materia.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo, el estado publicó los *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*, en los que se determinan la justificación, el diagnóstico y los objetivos del programa, así como los mecanismos de participación social y los de evaluación y monitoreo.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se estipula que el Sistema Estatal deberá integrar los padrones de beneficiarios de los diversos programas sociales, y la



Secretaría de Desarrollo Social será la encargada de integrar un padrón único de beneficiarios. Al respecto, el estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional emitió los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios de los programas sociales, los cuales definen los criterios para su generación y captura.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013. El estado tiene publicados veinte padrones de beneficiarios correspondientes a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional. La importancia de contar con estos padrones radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –LDS– se establece que los programas de desarrollo social deberán contar con reglas de operación que consideren nueve criterios mínimos.

En la práctica se identificaron lineamientos de operación de doce programas sociales coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional actualizados a 2013. Dichos lineamientos contaron con información sobre el objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo y los criterios de elegibilidad.

La importancia de tener reglas de operación actualizadas radica en que describen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa y que las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la LDS dispone, por un lado, la obligación de informar a la sociedad sobre los avances en torno al desarrollo social y el alcance y los objetivos del programa estatal. Por otro, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí ordena la difusión de la información de los padrones de beneficiarios de los programas sociales aplicados por el estado y los municipios, así como la información sobre el diseño, los montos, el acceso, la ejecución y los beneficiarios de los programas de subsidio.

En la práctica se identificó información para 34 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y, en algunos programas, la lista de los beneficiarios.

## 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se identificó que el presupuesto para el desarrollo social, los programas sociales y el combate a la pobreza no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior.

En la práctica, el estado cuenta con información por partida presupuestaria en el Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013. En este sentido, el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva, representada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado. Aunado a esto, la LDS y la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 formulan algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- La evaluación será cuando menos anual y tendrá como propósito revisar sistemáticamente los avances y resultados en el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, los proyectos y las acciones de política social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos, o suspenderlos de manera total o parcial.
- Las evaluaciones, de manera invariable, incluirán indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto de los programas sociales.
- La evaluación podrá ser interna y externa y, para ambos casos, incluirá la opinión de los beneficiarios y deberá darse a conocer al Sistema Estatal a través de la Secretaría Ejecutiva.
- El estado y los municipios deberán hacer públicos los resultados de las evaluaciones.

En la práctica se observaron diez evaluaciones públicas realizadas a programas estatales en 2011. Si bien estas evaluaciones fueron internas, contaron con información sobre el objetivo de la evaluación, los datos de quién la realizó, los principales hallazgos y las recomendaciones formuladas.

Por otro lado, el estado llevó a cabo una planeación de evaluaciones en 2013 de los siete programas sociales que opera, así como un diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, correspondiente a los 81 municipios del estado. Dicha información contiene mapeos de la marginación 2010 con base en datos

del Consejo Nacional de Población (CONAPO); del rezago social 2010 con datos del CONEVAL; y la marginación urbana con datos del CONAPO. Además, cuenta con diagnósticos de las condiciones del estado por rubro (agua, drenaje, electrificación, vivienda, servicio sanitario, urbanización y economía local).

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

De acuerdo con la LDS, las evaluaciones incluirán, de manera invariable, indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas sociales. Ordena que las dependencias u organismos estatales o municipales ejecutores de los programas a evaluar deben proporcionar a los evaluadores información veraz y otorgar las facilidades para los trabajos respectivos. No obstante, no se detallan las características que han de tener estos indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en el ejercicio de marco lógico "concentrado" que tiene para sus programas de desarrollo social. Estos indicadores proporcionan el nombre, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición y, para los indicadores de gestión, la meta al 2013.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se determina que la evaluación de la política de desarrollo social del estado estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva, la cual está representada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional. Asimismo, el reglamento de esta secretaría señala que la Dirección de Planeación y Evaluación deberá diseñar y operar las herramientas metodológicas y un catálogo de indicadores que permitan llevar a cabo evaluaciones de procesos, resultados e impactos de los programas impulsados por la citada secretaría.

En la práctica se identificó que la Dirección General de Planeación y Evaluación es responsable de realizar y coordinar la evaluación del programa sectorial de desarrollo social 2010-2015 y de los programas sociales que se deriven de él.

### COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 143 se revela que, de 2011 a 2013, San Luis Potosí presentó un incremento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. El estado registró una variación significativa en el componente normativo, con un cambio de 14.8 puntos porcentuales de 2011 a 2013, que lo situó en la posición número cinco en ese componente en relación con las demás entidades

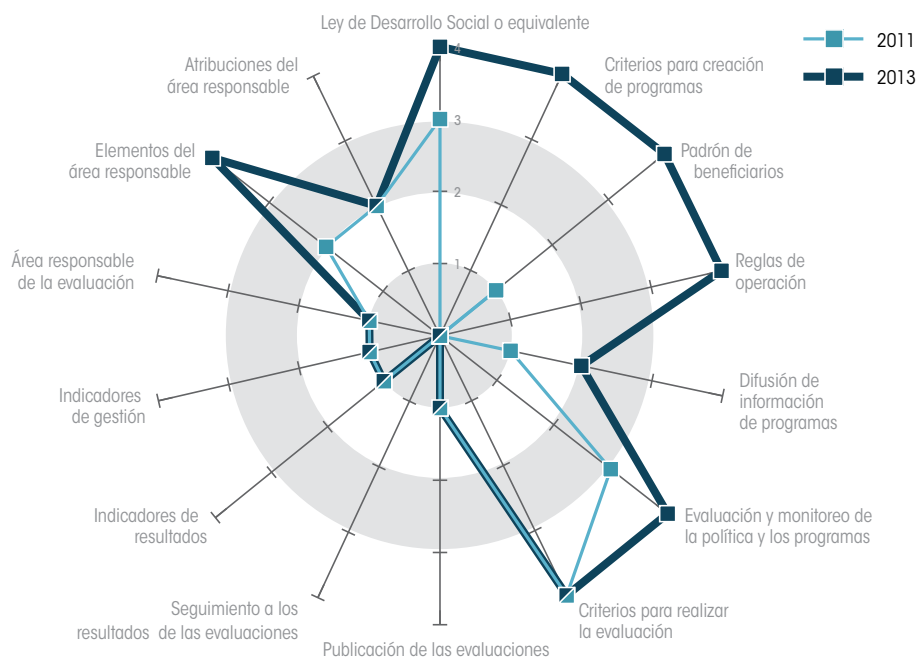
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ La LDS adicionó el artículo 28bis, en el que se formularon criterios para las reglas de operación de los programas.
- ✓ Se elaboró el documento *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*, que fue publicado en la página de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado.
- ✓ El estado publicó los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios en 2013.
- ✓ La Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 dispone el presupuesto basado en resultados, y establece que la evaluación y el monitoreo se usarán para decisiones presupuestarias.

En la gráfica 144 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa de los criterios para realizar, publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que efectúe el estado a sus programas sociales, así como de los indicadores de desempeño. En la entidad existe una vinculación interinstitucional entre la Secretaría de Desarrollo Social y Regional y la Secretaría de Finanzas para mejorar el diseño de indicadores desempeño; además, está en proceso de actualización el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional para considerar nuevas atribuciones del área responsable de la evaluación de los programas en el estado. Sin embargo, todavía no es posible identificar resultados concretos de estas acciones, por lo que será importante que sean públicos y estén disponibles a la ciudadanía una vez que hayan concluido.

## ■ Gráfica 144. Cambios en el componente normativo, San Luis Potosí 2011-2013



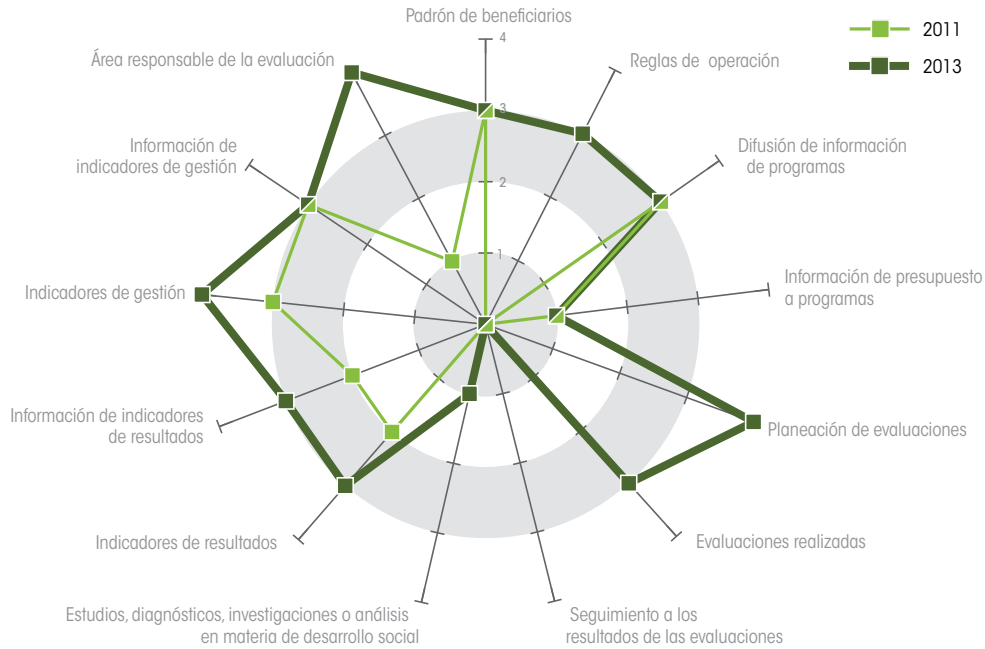
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con lineamientos de operación de sus programas de desarrollo social actualizados a 2013.
- ✓ Si bien no se prevé en su normativa, el estado tiene una planeación de evaluaciones en 2013 de siete programas sociales. Asimismo, cuenta con evaluaciones para diez programas, las cuales fueron realizadas en 2011.
- ✓ En la práctica, la Dirección de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional lleva a cabo la evaluación y el monitoreo de programas sociales; por lo tanto, en el estado existe un área en operación responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 145, el estado tuvo un aumento en el componente práctico o de implementación en el tema de planeación y realización de evaluaciones. No obstante, aún queda pendiente el seguimiento de los resultados de las evaluaciones, la elaboración de diagnósticos con un mayor número de criterios y la difusión del presupuesto por programa.

■ **Gráfica 145. Cambios en el componente práctico, San Luis Potosí 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de la evaluación. Por un lado, la LDS dispone la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros aspectos. Asimismo, la LDS y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí garantizan la difusión de información sobre los programas sociales y considera algunos elementos que debe tener dicha información.

Por otro lado, la publicación de *los Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013* permitió avanzar en el establecimiento de criterios para programas nuevos. La realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. Asimismo, la publicación de los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios en 2013 formuló criterios para la integración del padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional en 2013.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se identificó normativa relacionada con la definición de criterios para los indicadores de desempeño, tanto de gestión como de resultados.

En cuanto a la designación de la Secretaría Ejecutiva como organismo responsable de realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, al estar representada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, no se encontraron elementos como autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de la evaluación y el monitoreo en los programas sociales. No obstante, se constató que en la práctica la Dirección de Planeación y Evaluación de la citada secretaría ha llevado a cabo ejercicios de evaluación en sus programas.

Finalmente, hay que destacar que uno de los principales retos para San Luis Potosí radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, puesto que su normativa para la creación de programas nuevos, así como los lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios fueron establecidos sólo para 2013, por lo que la temporalidad de dicha normativa podría poner en riesgo la continuación de los ejercicios de evaluación realizados.

## 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 el estado de 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, así como definir a los actores encargados de su ejecución las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, es importante que el estado considere incorporar en la normativa las características que deben tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que han de contener los indicadores de desempeño. Asimismo, si bien en la LDS se mencionan algunos elementos indispensables para la evaluación de los programas sociales, todavía faltan por considerar aspectos para el seguimiento de las evaluaciones realizadas y criterios para la difusión de éstas.

Otro aspecto relevante para impulsar el presupuesto basado en resultados es la publicación del presupuesto por programa, ya que esta característica permite focalizar recursos, fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Si bien el estado cuenta con criterios para la creación de programas nuevos, es importante que los consolide en un documento normativo permanente, puesto que la temporalidad con que se emite dicha normativa podría no asegurar la generación de programas nuevos con las características ya establecidas.

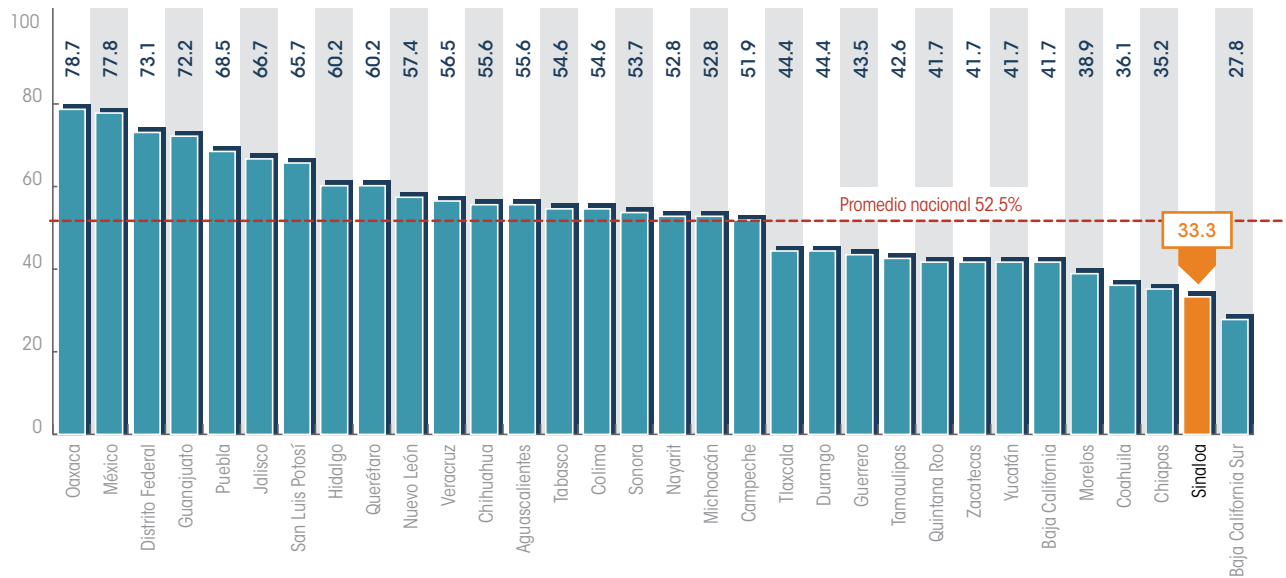
Asimismo, es necesario que el estado siga impulsando la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, se deben formular los criterios y lineamientos en un documento oficial y permanente para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Finalmente, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. Así, la información que procede de éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

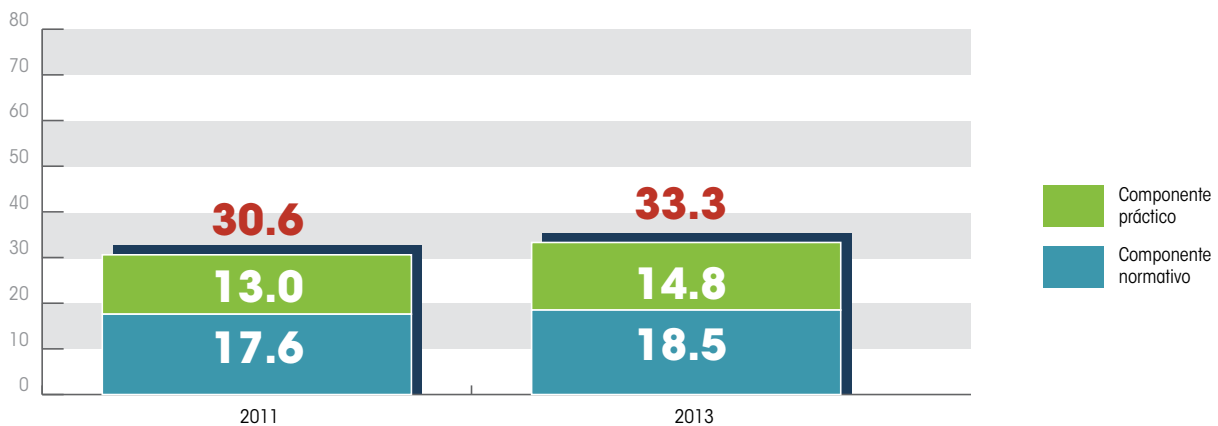


■ **Gráfica 146.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 147.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Sinaloa 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 147 muestra la variación registrada por Sinaloa de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Sinaloa experimentó un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 30.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –17.6 en el componente normativo y 13.0 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 33.3 por ciento –18.5 en el componente normativo y 14.8 en el práctico–, lo que significa un incremento de 8.8 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecinueve en 2011 a la veintitrés en 2013 (gráfica 146).<sup>45</sup> Lo anterior evidencia que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

A pesar de que Sinaloa no ha publicado una LDS, sí cuenta con un documento equivalente, la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, la cual especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social al indicar que el gobierno estatal proporcionará servicios de asistencia social en forma prioritaria a los individuos con carencias esenciales que no son superables de manera autónoma. También, establece la evaluación de los resultados de los servicios asistenciales que se presten.

No se identificó en esta normativa la formulación de los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, los criterios

---

<sup>45</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

para la creación de programas nuevos, la difusión de información de la política y los programas estatales de desarrollo social ni la creación de padrones de beneficiarios.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

No se identificó normativa que establezca los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

Si bien no se encontró de manera directa el mandato de implementar un padrón único o padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, en la normativa estatal –específicamente en la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa– se dicta que toda entidad pública debe difundir el padrón de beneficiarios de los programas sociales. Tampoco se tuvo información sobre las características de éstos; por ejemplo, nombre del beneficiario, clave única de identificación, domicilio, programa y apoyo entregado, entre otros.

En la práctica se tuvo conocimiento de un padrón de beneficiarios para el programa 70 y Más estatal, el cual contiene información sobre el nombre del beneficiario, la localidad en la que reside y el programa del cual recibe el apoyo. No se pudo identificar información sobre el área responsable de integrar el padrón, el uso de una clave de identificación única –por ejemplo, CURP o RFC– y el apoyo entregado.

## 4. Creación de reglas de operación

No existe normativa que establezca la elaboración de reglas de operación o lineamientos normativos que regulen la operación de los programas de desarrollo social.

Sin embargo, en la práctica se encontraron cuatro reglas de operación para 2012: 70 y Más estatal, apoyo a escuelas deportivas, Centros Interactivos de Desarrollo Integral y otorgamiento gratuito de uniformes escolares a los alumnos de educación básica inscritos en escuelas públicas. Todas las reglas de operación identificadas presentan información sobre el objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo, la forma de entregarlo y los criterios de elegibilidad. Tres reglas ofrecen información de la población objetivo y sólo las del programa Centros Interactivos de Desarrollo Integral contienen información de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

## 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa– se establece que toda entidad pública debe difundir

información sobre los servicios y programas que ofrece, así como de los trámites y requisitos para acceder a ellos, y sus padrones de beneficiarios. También, dispone que el Poder Ejecutivo debe difundir información de los planes federales y estatales de desarrollo y de sus respectivos indicadores de gestión para conocer las metas y los avances físicos y financieros. En la normativa no se advierte la instrucción de que se debe difundir el objetivo de los programas, su población objetivo y la institución responsable de operarlos.

En la práctica se identificó información para 31 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La mayoría de los programas publica información sobre su población objetivo, la institución responsable de operarlo y los apoyos otorgados. Algunos proporcionan información sobre su objetivo, criterios de elegibilidad y padrón de beneficiarios. Ninguno publica información sobre su presupuesto.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No se identificó información del presupuesto desagregado por programa. El estado cuenta con información sobre el presupuesto asignado al tema de desarrollo social en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal de 2013.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En el Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Sinaloa se señala que, con la intención de lograr una administración pública estatal y paraestatal eficiente, eficaz y de calidad, es atribución de la Secretaría de Innovación Gubernamental la evaluación de la gestión. En este documento y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Es facultad de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la evaluación de los programas de protección al medio ambiente, ecología, desarrollo social y humano, abastecimiento y tratamiento de aguas, y servicios de drenaje y alcantarillado.
- El uso de indicadores para evaluar la evolución en el tiempo de variables relacionadas con la pobreza y la marginación.
- La implementación de evaluaciones de impacto para medir el cumplimiento de objetivos y metas.
- No se identificó normativa que describa los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la frecuencia con que se deben realizar, la planeación y publicación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas y su uso para decisiones de presupuesto.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se advirtió la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se establece que esta secretaría debe elaborar, implementar y difundir indicadores que permitan evaluar la variación en el tiempo de la pobreza y la marginación, así como de indicadores de evaluación de impacto para analizar el cumplimiento de los objetivos y las metas. No se identificó normativa que señale la información que los indicadores de resultados deben reportar. Por otro lado, aunque no se ordena la elaboración de indicadores de gestión de manera directa, en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se menciona que el Poder Ejecutivo debe difundir la información de los planes federales y estatales de desarrollo y sus respectivos indicadores de gestión, incluyendo su método de cálculo y sus metas. No se encontró normativa que determinara que los indicadores deben reportar información sobre la descripción de lo que buscan medir, su unidad de medida, la frecuencia de medición y la línea base.

En la práctica, en el portal de transparencia del estado aparece información homogénea y sistematizada de indicadores de gestión para cinco dependencias relacionadas con desarrollo social: la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Secretaría de Educación Pública y Cultura, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Salud. Estos indicadores presentan información de nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo y frecuencia de medición; sin embargo, no se pudo identificar información sobre su unidad de medida, línea base y meta, ni tampoco indicadores de resultados públicos en el estado.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa se establece que, con la intención de lograr una administración pública estatal y paraestatal eficiente, eficaz y de calidad, es atribución de la Secretaría de Innovación Gubernamental la evaluación de la gestión.

Por su parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se estipula que es facultad de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la evaluación de los programas de protección al medio ambiente, ecología,

desarrollo social y humano, abastecimiento y tratamiento de aguas, y servicios de drenaje y alcantarillado. Entre las atribuciones de esta secretaría se encuentran: implementar y difundir metodologías e indicadores de avances y evaluación; evaluar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos de los programas, proyectos y acciones sociales; y elaborar indicadores y mediciones que permitan evaluar la evolución en el tiempo de las variables relacionadas con la pobreza y la marginación. No son atribuciones de esta secretaría: realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones y sugerencias derivadas de los resultados de las evaluaciones; llevar a cabo estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica no se observaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la Secretaría de Innovación Gubernamental ni por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 147, de 2011 a 2013, el estado de Sinaloa presentó un incremento tanto en el índice global como en ambos componentes. El mayor avance se dio en el componente práctico, en el cual registró un crecimiento de 14.3 por ciento que lo ubicó en la posición dieciocho, al igual que Durango.

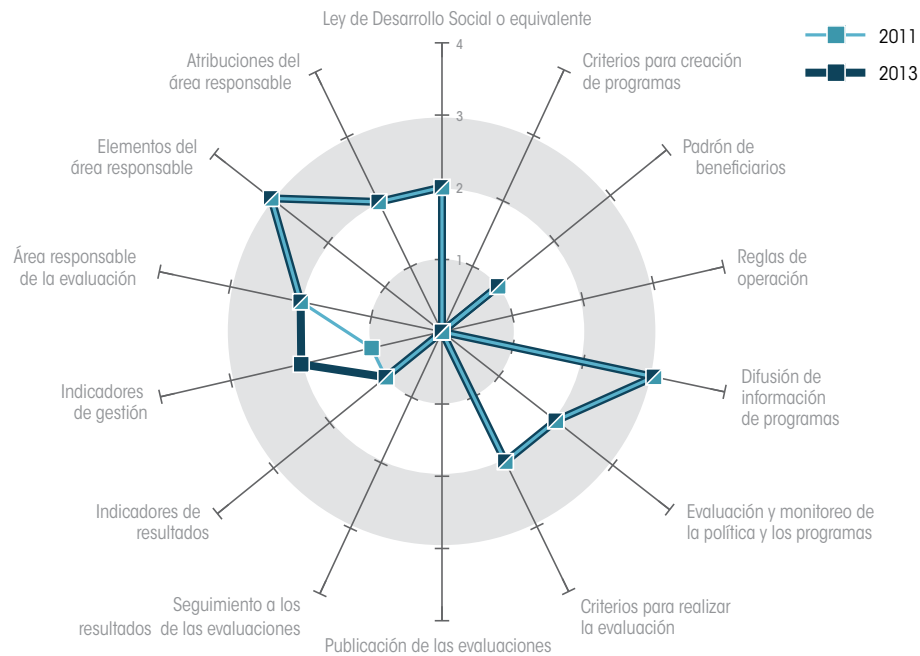
A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se establece el uso de indicadores de gestión, los cuales deben difundir información sobre su método de cálculo y sus metas.

La gráfica 148 revela que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de los indicadores de gestión, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es necesario regular los criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones; trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios; y establecer la información que deben contener las reglas de operación, los requisitos que ha de cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la frecuencia con que se deben realizar, la planeación y publicación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar y el marco normativo concerniente al área responsable de la evaluación.

## ■ Gráfica 148. Cambios en el componente normativo, Sinaloa 2011-2013



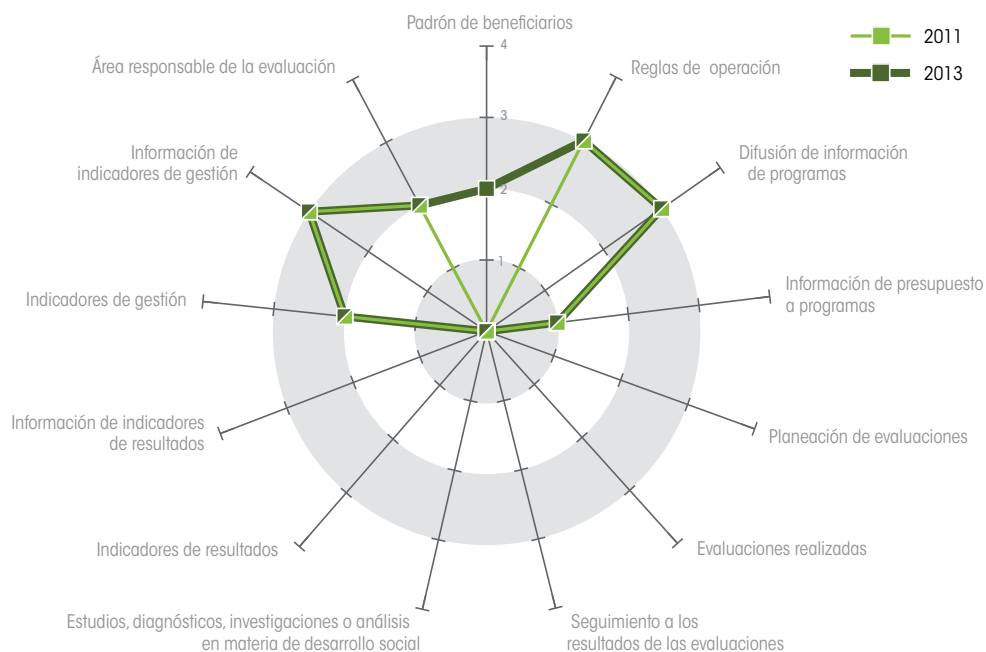
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado cuenta con un padrón de beneficiarios. En 2011 no se identificaron padrones para ningún programa.

De acuerdo con la gráfica 149, el estado experimentó una mejora en el elemento de creación de padrones de beneficiarios. Pese a esto, aún debe trabajar en la implementación de otros instrumentos, como la disposición de un presupuesto desagregado por programa, la planeación y ejecución de evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, la realización de diagnósticos o estudios en materia de desarrollo social y el establecimiento de indicadores de resultados.

## ■ Gráfica 149. Cambios en el componente práctico, Sinaloa 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son los criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones. Además, debe trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios y establecer la información que deben contener las reglas de operación, los requisitos que ha de cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la frecuencia de éstas, su publicación, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, la información que los indicadores de resultados deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En este sentido, se designan como organismos encargados de la evaluación tanto a la Secretaría de Innovación Gubernamental como a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Sin embargo, no se define el esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último,



no se encontró evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los dos organismos.

Los elementos en materia de monitoreo y evaluación que se han formulado han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Sinaloa es 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

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:

Se recomienda impulsar la creación de una LDS en la que se concentre la normativa relacionada con el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. El documento puede incluir información acerca de la población prioritaria; los criterios para la asignación del presupuesto y para la creación de programas nuevos; el establecimiento de la difusión de información y evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la elaboración de un padrón único de beneficiarios y de reglas de operación; la creación de un organismo de evaluación, de preferencia con autonomía técnica; y el uso de indicadores de gestión y resultados.

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado apruebe una normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden poner en práctica se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; establecer la dependencia encargada de operar el programa; determinar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; proporcionar información del programa, como objetivos, población objetivo, tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos. Una herramienta que permite definir el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

Normar e impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales para 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 es necesario expresar los criterios y lineamientos para su

conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos, así como determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. Hay que señalar que la difusión de estas reglas también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que permite fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiere el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Es conveniente implementar evaluaciones dado que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también facilitan medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, es importante incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Aunado a ello, se sugiere normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación y determinar los tipos de evaluación y la frecuencia con que se deben implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es indispensable establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que provenga de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Sinaloa cuenta con información de indicadores de gestión para varias secretarías, no se identificó el uso de indicadores de resultados. De ahí que se sugiera reglamentar la información que deben arrojar los indicadores para garantizar que reporten como mínimo ciertos datos, como, por ejemplo, nombre, descripción

de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. Del mismo modo, es necesario que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo a fin de poder tomar decisiones relacionadas con el diseño y la implementación de los programas. En este sentido, no se identificó información numérica asociada a los indicadores.

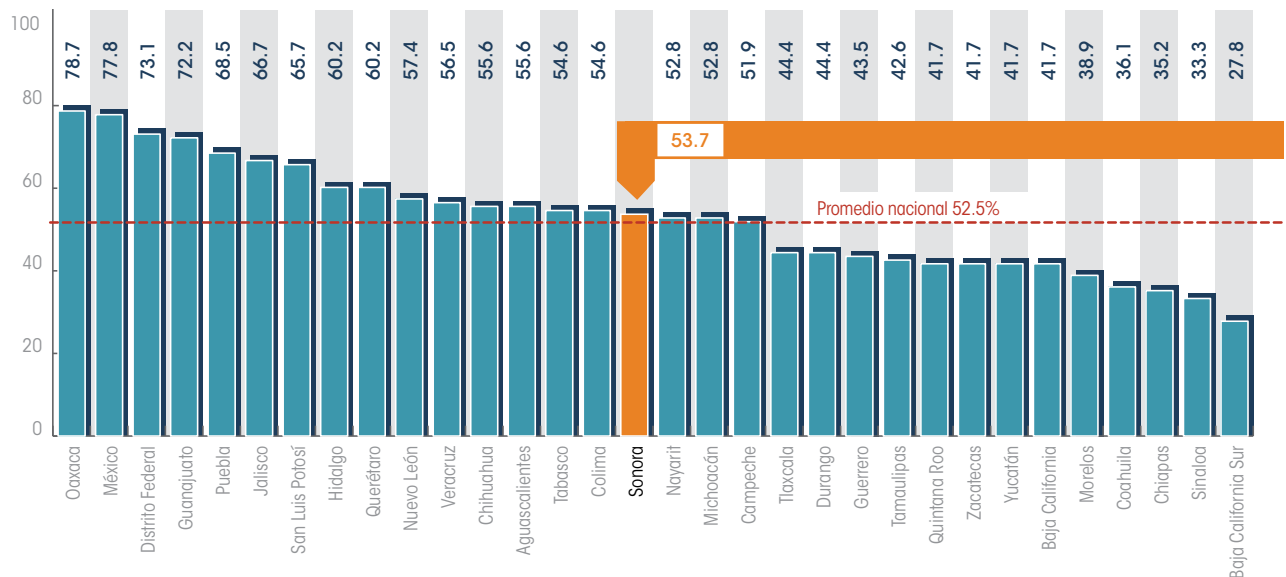
Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática y definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



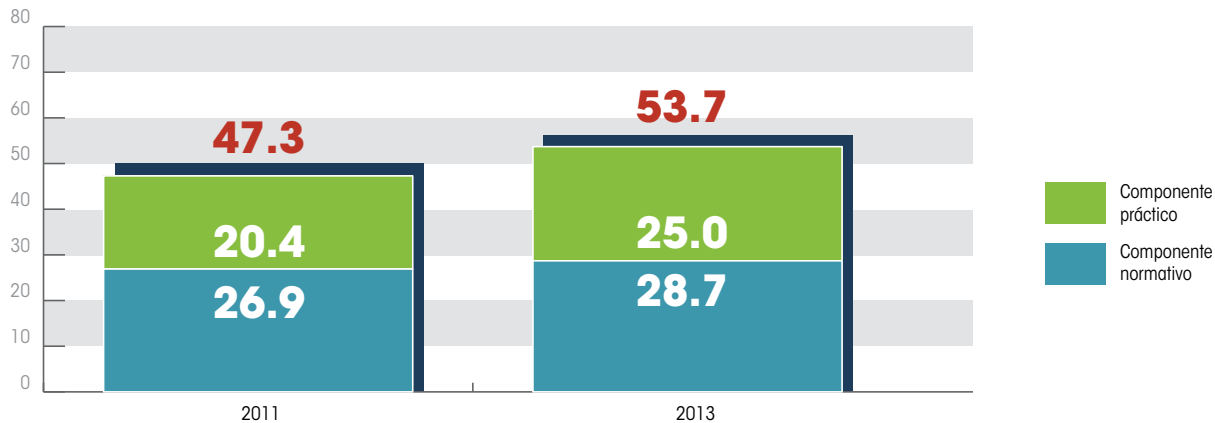
## SONORA

■ Gráfica 150. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 151. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en el estado de Sonora 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 151 muestra la variación del estado de Sonora de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Sonora presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 47.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -26.9 en el componente normativo y 20.4 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 53.7 por ciento -28.7 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-, lo que significa un incremento de 13.8 por ciento respecto a 2011 de manera global. Desde una perspectiva comparativa, esto ha significado para Sonora pasar de la posición nueve en 2011 a la trece en 2013 (gráfica 150).<sup>46</sup>

<sup>46</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social como todas las personas en condiciones de desventaja o marginación social, así como las organizaciones y los grupos en situación de vulnerabilidad extrema.

Asimismo, la LDS y su reglamento establecen criterios para la creación de programas nuevos, norman la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social, y fijan la obligatoriedad de integrar un padrón único de beneficiarios.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La LDS dispone que, para crear programas 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. No obstante, no se halló prueba de la existencia de estos últimos, por lo que no es posible determinar si se solicita información acerca del diseño, la población objetivo y el resultado esperado del programa, su vinculación a la planeación estatal y los elementos para su monitoreo y evaluación.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –el Reglamento de la LDS– se determina que la Secretaría de Desarrollo Social deberá integrar un padrón de los programas de desarrollo social con base en la información proporcionada por los beneficiarios y demás instancias que participen en cada programa de desarrollo social. Además, se ordena el registro de los apoyos que reciben los beneficiarios y la información sociodemográfica que se requiera para la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de éstos y la planeación para el desarrollo social. Por otro lado, se establece que la Secretaría de Desarrollo Social 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 información adicional al perfil del beneficiario y el tipo de apoyo otorgado.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios para quince programas de la Secretaría de Desarrollo Social que corresponden a 2012 y 2013, los

cuales contaron con elementos como el perfil de beneficiario, referencias sobre su domicilio (municipio) y el nombre del programa por el cual fueron beneficiados. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permita al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la LDS– se señala que las dependencias del gobierno estatal y los municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social y sus reglas de operación. De este modo, se dispone que los programas cuenten con reglas de operación claras y concisas que definan su operación; sin embargo, no se observó un contenido mínimo para su elaboración.

En la práctica se identificaron quince reglas de operación para trece programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF) estatal para 2011 y 2013, y dos de la Secretaría de Desarrollo Social para 2013. Estas últimas presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo; sin embargo, en los programas del Sistema DIF no se proporcionan todos los elementos. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que describen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa y las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS– se establece que las dependencias del gobierno estatal y los municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social y sus reglas de operación a través de medios de comunicación masivos accesibles a la población. Además, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora se determina la obligación de poner a disposición del público los criterios de acceso a programas de subsidio, el padrón de beneficiarios y los montos asignados a dichos programas.

En la práctica se identificó información para dieciséis programas de desarrollo social en la página del Sistema DIF del estado y para cinco de la Secretaría de Desarrollo Social. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, la lista de éstos y en algunos programas el presupuesto asignado al programa.

## 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la práctica se pudo verificar que los programas del Sistema DIF cuentan con el presupuesto desagregado por programa. En cuanto a los de la Secretaría de Desarrollo Social, sólo se tuvo conocimiento de información relacionada con el presupuesto de tres programas sociales. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que contribuyan a que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

Finalmente, la normativa estatal –la LDS– dispone que la ejecución de los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no puedan sufrir disminuciones ni transferirse para otros conceptos en el ejercicio fiscal.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS del estado establece que es función de la Comisión Estatal de Desarrollo Social evaluar periódicamente el impacto de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo social que realicen las dependencias y entidades estatales y los comités regionales.

Aunado a esto, en la misma ley se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- Los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir invariablemente los criterios, factores e indicadores de su evaluación de impacto y desempeño, así como la periodicidad con que se aplicarán las evaluaciones y los estudios respectivos y, finalmente, la instancia que los realizará.
- La evaluación de los programas de desarrollo social será interna o externa. La externa será la que realicen las instituciones de educación superior, de investigación científica o, en general, organizaciones o instituciones no lucrativas diferentes a las que lleven a cabo los programas.
- La evaluación de los programas de desarrollo social podrá referirse a situaciones de impacto socioeconómico, de desempeño, de operación o de aspectos más específicos.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco, la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– estipula que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir invariablemente los criterios, factores e indicadores de su evaluación de impacto y desempeño.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Salud Pública, de la Secretaría de Educación y Cultura, y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura. Las fichas están actualizadas a 2013 y proveen información de los avances en los indicadores, así como el nombre del indicador, la descripción de lo que se quiere medir con el indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta.

## 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, es función de la Comisión Estatal de Desarrollo Social evaluar periódicamente el impacto de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo social que realicen las dependencias y entidades estatales, así como los comités regionales. De igual forma, en la LDS se incluye información sobre la estructura organizacional de la Comisión, la cual estará compuesta de trece miembros y será presidida por el gobernador del estado. Sus atribuciones son:

- Definir los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir la cobertura, la calidad y el impacto de los programas sociales.
- Emitir las indicaciones y recomendaciones que considere pertinentes a las instancias encargadas de la ejecución de los programas evaluados.
- Promover estudios y diagnósticos de carácter social en colaboración con investigadores de instituciones de los sectores gubernamental, social y privado.

En la práctica no se encontraron elementos que permitan identificar la realización de actividades de evaluación por parte del organismo de evaluación. Si bien el estado cuenta con actas de las sesiones de la Comisión Estatal de Desarrollo Social, no hay evidencia pública que muestre al ciudadano la operación de dicha Comisión en el ejercicio de la evaluación de los programas sociales.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 151, de 2011 a 2013, el estado de Sonora presentó un aumento en el índice a nivel global, derivado de un incremento tanto en el componente normativo como en el práctico. En 2013, el mayor avance se dio en



el plano práctico, lo que lo llevó a ocupar la posición ocho en este componente en relación con las demás entidades.

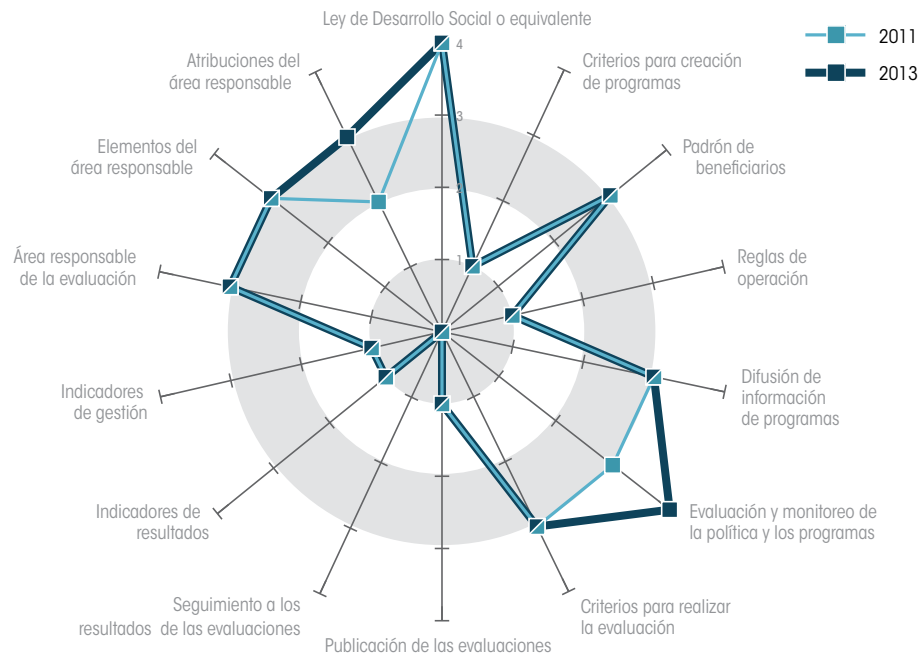
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ La Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público estatal establece que, a partir de las conclusiones e informes que procedan de la evaluación, la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público podrá determinar las previsiones que constituyan las bases para el proceso de programación y elaboración del presupuesto del ejercicio, esto es, la evaluación y el monitoreo se usarán para decisiones de presupuesto.

De este modo, la gráfica 152 revela que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación, principalmente en cuanto a las atribuciones del área responsable de la evaluación y los criterios para la evaluación y el monitoreo en el estado.

■ Gráfica 152. Cambios en el componente normativo, Sonora 2011-2013



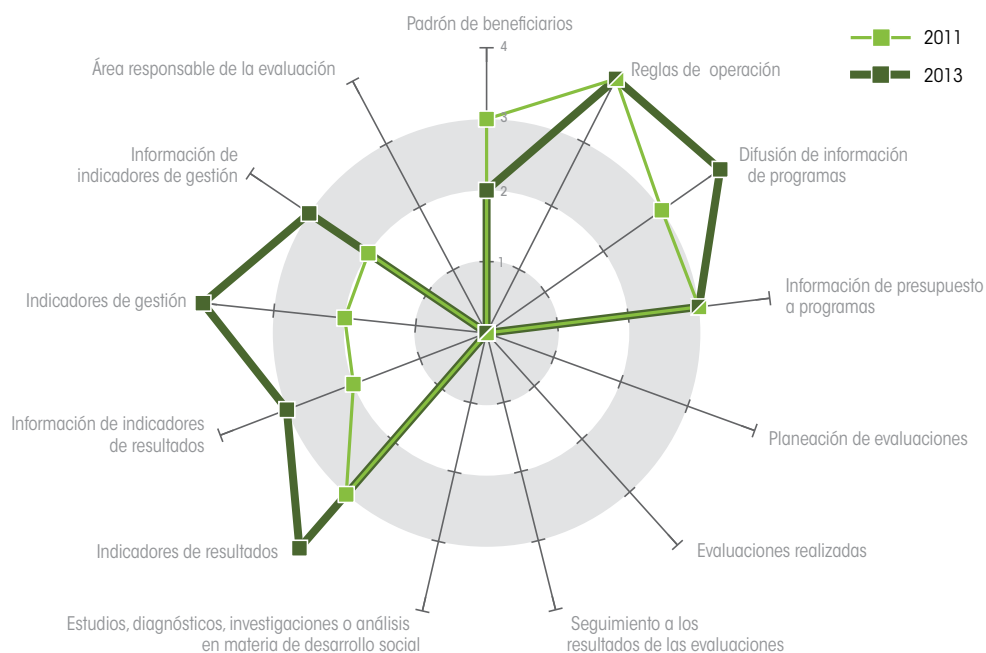
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ Los indicadores de gestión y de resultados ofrecen más información en 2013, como nombre, descripción de lo que buscan medir, unidad de medida, frecuencia de medición y meta.

De acuerdo con la gráfica 153, el estado tuvo un aumento en el componente práctico con la publicación de la información y las características de sus indicadores, tanto de resultados como de gestión. Sin embargo, mostró una disminución en cuanto a padrones de beneficiarios, dado que poseen un menor número de características en comparación con 2011.

■ Gráfica 153. Cambios en el componente práctico, Sonora 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente práctico, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha derivado del establecimiento de información y características de los indicadores que usa para medir el desempeño de sus programas. Asimismo, en el plano normativo se encontró que la LDS y su reglamento regulan el establecimiento de padrones de beneficiarios y considera algunos criterios para el ejercicio de la evaluación; no obstante, aún faltan por considerar mecanismos que permitan

normar criterios mínimos para las reglas de operación de los programas y la creación de programas sociales nuevos.

Por otro lado, la Comisión Estatal de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y la Secretaría de Desarrollo Social tienen atribuciones de evaluación; sin embargo, no se encontró 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 facilita el conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para la ejecución de sus tareas.

De este modo, el reto que afronta Sonora es implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se establecen, a fin de 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, los cuales deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Si bien se determina en la normativa la creación de programas nuevos y la construcción del padrón de beneficiarios, es importante que el estado especifique aspectos técnicos mínimos de su contenido.

Asimismo, para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social en el estado, es fundamental delimitar las acciones, los programas y las políticas consideradas, 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 Secretaría de Desarrollo Social son de desarrollo social, no lo es respecto de otras dependencias y entidades estatales.

Por otro lado, es conveniente que el estado continúe publicando el presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas estatales, ya que esta característica es necesaria para presupuestar con base en los resultados. 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 pronóstica, 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 ayuda a determinar su diseño lógico es el uso de la Matriz de Marco Lógico.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental definir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de evaluación y monitoreo. Por ende, deben ser aplicables a todos los programas estatales.

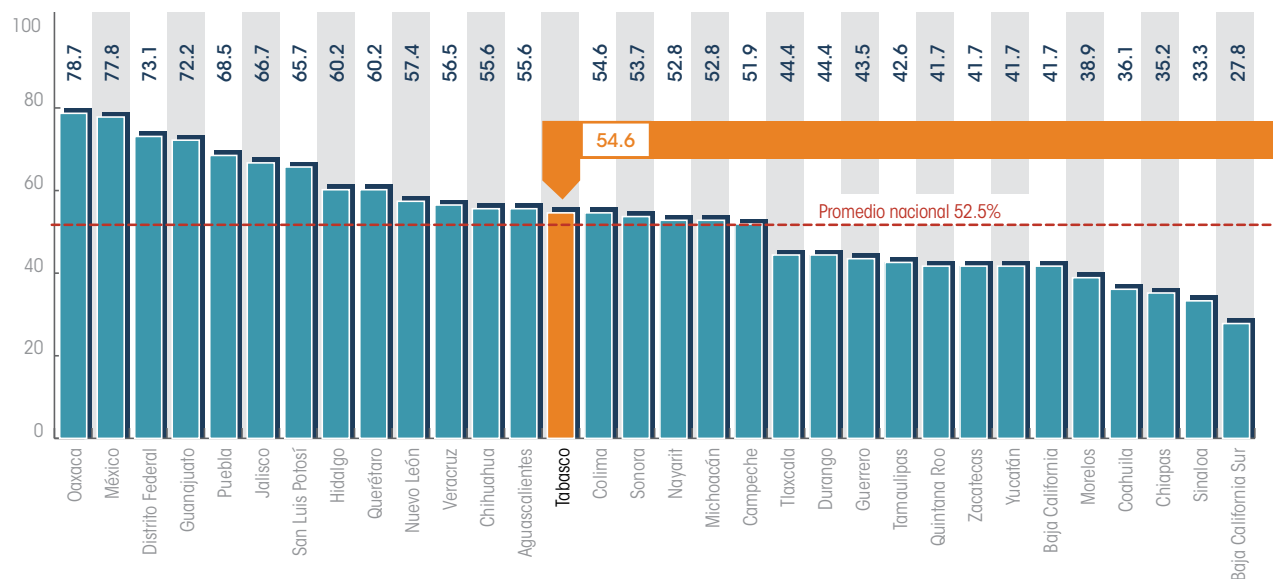
De igual forma, el estado debe impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS para que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados a los beneficiarios, así como referir los que provienen de la Federación, del estado e incluso de los municipios.

Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante una 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, el presupuesto y las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso. Para su integración, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.

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 en el Sistema Estatal para el Desarrollo Social de Sonora.

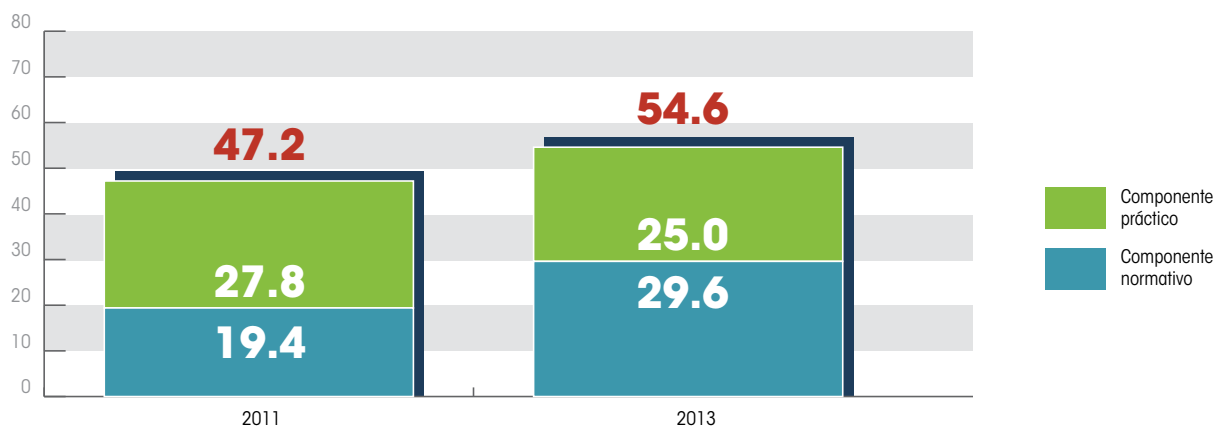
En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

■ **Gráfica 154. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 155. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Tabasco 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito de las entidades federativas. La gráfica 155 muestra la variación de Tabasco de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Tabasco presentó un incremento de 2011 a 2013 en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. En 2011, registró un índice de 47.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -19.4 en el componente normativo y 27.8 en el práctico-. Actualmente, tiene un avance global de 54.6 por ciento -29.6 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-, lo que significa un aumento de 15.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición nueve en 2011 a la doce en 2013,<sup>47</sup> junto con el estado de Colima (gráfica 154). Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2007, Tabasco cuenta con una LDS que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. En este documento se menciona que toda persona tiene derecho a participar y a ser beneficiado por los programas de desarrollo social puestos en marcha por los gobiernos federal, estatal o municipal y que los grupos sociales vulnerables tienen derecho a ser beneficiados con apoyos y acciones tendientes a mejorar su situación social.

De igual forma, en la LDS se establecen los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, la difusión de información

---

<sup>47</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social, así como la creación del padrón único de beneficiarios. En este documento no se identificó que se formularan los criterios para la creación de programas nuevos de desarrollo social.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

No se identificó normativa que establezca los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado– se dispone que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social elaborar y operar el padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales de desarrollo social, y que éste deberá ser público. No se encontró que se regule la inclusión de información en los padrones, como es el perfil del beneficiario, su domicilio geográfico y el tipo de apoyo que recibe.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios para ocho programas: cuatro de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero; uno de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo; dos de la Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental; y uno de la Secretaría de Salud. La mayoría de los padrones contienen información sobre el perfil del beneficiario, su domicilio geográfico, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que reciben. No se reportó información sobre el área responsable de integrar el padrón ni del uso de una clave única de identificación –por ejemplo, CURP o RFC.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, específicamente en la LDS, se determina que se deben elaborar reglas de operación para la ejecución de los programas. De igual forma, el Consejo Estatal de Desarrollo Social deberá revisar y aprobar las reglas de operación de los programas estatales de desarrollo social. No se identificó normativa que regule el tipo de información que las reglas de operación deben contener, como, por ejemplo, el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, el procedimiento para entregarlo, los criterios de elegibilidad y los indicadores para monitorear y evaluar el programa.

En la práctica se encontraron seis reglas de operación: tres de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo y tres de la Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental. La mayoría de las reglas ofrecen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de

operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, el procedimiento para la entrega del apoyo y, sólo para algunos programas, los indicadores para su seguimiento.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado– se dispone que los sujetos obligados<sup>48</sup> deberán difundir información del diseño, los montos, el acceso y la ejecución de los programas de subsidios, así como de los padrones de beneficiarios. No se identificó normativa que estipule la difusión del objetivo del programa, la población objetivo y la institución responsable de operarlo.

En la práctica se tuvo información para ocho programas de desarrollo social. La información que se difunde para la mayoría de ellos es: el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad. Algunos programas proporcionan información del presupuesto que les es asignado y ninguno da a conocer el padrón de beneficiarios.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No se identificó información del presupuesto desagregado por programa. El estado cuenta con información presupuestaria por dependencia y área y está disponible en el Presupuesto General de Egresos 2013.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de evaluar la política de desarrollo social de manera anual a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos, las metas y acciones de la política estatal de desarrollo social; de ese modo, se pueden corregir, modificar, adicionar o reorientar. Tanto en este documento como en la Ley de Planeación en el Estado de Tabasco se detallan los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Los entes públicos deben hacer llegar sus matrices de marco lógico, indicadores de desempeño y metas al Consejo Estatal de Evaluación, de tal modo que este organismo cuente con información para las evaluaciones de desempeño. Los resultados de éstas deberán ser incluidos en la Cuenta Pública.

---

<sup>48</sup> El Poder Ejecutivo del estado, sus órganos y dependencias, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos; el Poder Legislativo, sus órganos y dependencias; el Poder Judicial, sus órganos y dependencias; los ayuntamientos y concejos municipales, dependencias y entidades municipales y paramunicipales; los organismos dotados de autonomía; los partidos y agrupaciones políticas con registro oficial, entre otros.



- Las evaluaciones de resultados deberán incluir los indicadores de gestión y de resultados para poder medir cobertura, calidad e impacto.
- El Consejo Estatal de Evaluación será el encargado de realizar por sí mismo o a través de terceros las evaluaciones en materia de desempeño y deberá establecer el calendario anual de evaluación.
- Los resultados de las evaluaciones deberán publicarse.
- No se identificó normativa que especifique los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar y el seguimiento de sus resultados.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco, la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se encontraron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social –el Plan de Innovación de la Cafecultura en el Estado de Tabasco y las bases generales de los indicadores para el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del Estado de Tabasco–. Ambos diagnósticos cuentan con información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, efectos y características de la problemática. Sólo se identificaron propuestas de acciones a seguir en las bases generales de los indicadores para el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del Estado de Tabasco.

## 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente la LDS– establece que, para la evaluación de resultados, deberán incluirse indicadores de gestión y de resultados para medir la cobertura, calidad e impacto. Asimismo, se define que los indicadores de resultados deben reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas, mientras que los de gestión, los procedimientos y la calidad de los servicios que otorgan los programas. En la normativa no se observó que se regule la información que han de reportar los indicadores, como la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y la meta.

En la práctica se advirtieron indicadores de gestión, concentrados en el portal de transparencia del estado, para catorce dependencias: Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, Secretaría de Turismo, Instituto para el Desarrollo Social del Estado, Coordinación de Regulación para la Tenencia de la Tierra, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

del Estado de Tabasco, Instituto de la Juventud y el Deporte, Instituto Estatal de Cultura, Comisión Estatal Forestal, Instituto Estatal de la Mujer, Instituto de Vivienda de Tabasco, y para el proyecto YUMCA. La mayoría de estos indicadores ofrecen información de su nombre, método de cálculo y frecuencia de medición, y algunos, de la línea base. Ninguno proporciona información de lo que busca medir, la unidad de medida y las metas.

Aunado a esto, el Presupuesto General de Egresos 2013 contiene las matrices de marco lógico de estas catorce dependencias estatales, en las que es posible encontrar indicadores de resultados. La mayoría de éstos contiene información de su nombre, método de cálculo y frecuencia de medición; algunos presentan la línea base, y ninguno da a conocer lo que busca medir, la unidad de medida y las metas.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se establece que es atribución de la Secretaría de Desarrollo Social la evaluación anual de la política de desarrollo social con la finalidad de analizar el cumplimiento de los objetivos de los programas, las metas y acciones de la política estatal de desarrollo. Por su parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se determina que le corresponde el establecimiento de los lineamientos y criterios para la evaluación de los programas sociales y el análisis de los resultados de las evaluaciones para retroalimentar el desempeño de esta secretaría; además, proponer mecanismos para la evaluación de impacto a partir de los indicadores de gestión y de resultados; revisar las evaluaciones anuales y las trianuales del Consejo Estatal de Desarrollo Social para proponer mejoras en la aplicación de las políticas; y efectuar estudios en la materia.

Por otro lado, en la Ley de Planeación se estipula que el Consejo Estatal de Evaluación, órgano con autonomía técnica y de gestión, tendrá la atribución de coordinar la evaluación de las políticas públicas, los programas y el desempeño de los entes públicos. Asimismo, dicho consejo tiene la facultad de revisar las recomendaciones del Comité Consultivo de Desarrollo Social para emprender estudios o investigaciones en el tema.

Ahora bien, en la práctica se observó que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de su subsecretaría, lleva a cabo el monitoreo y la evaluación de los programas sociales en el estado, y tiene por mandato de su reglamento interno el fungir como enlace ante el CONEVAL en la evaluación y el monitoreo de los programas sociales de la Secretaría, así como las entidades del sector. Por otro lado, no hay evidencia de la puesta en operación del Consejo Estatal de Evaluación que ordena la Ley de Planeación en el estado.

## COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 155 revela que Tabasco presentó de 2011 a 2013 un incremento en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. El aumento de 52.4 por ciento en el componente normativo le significó pasar a la posición trece en 2013.

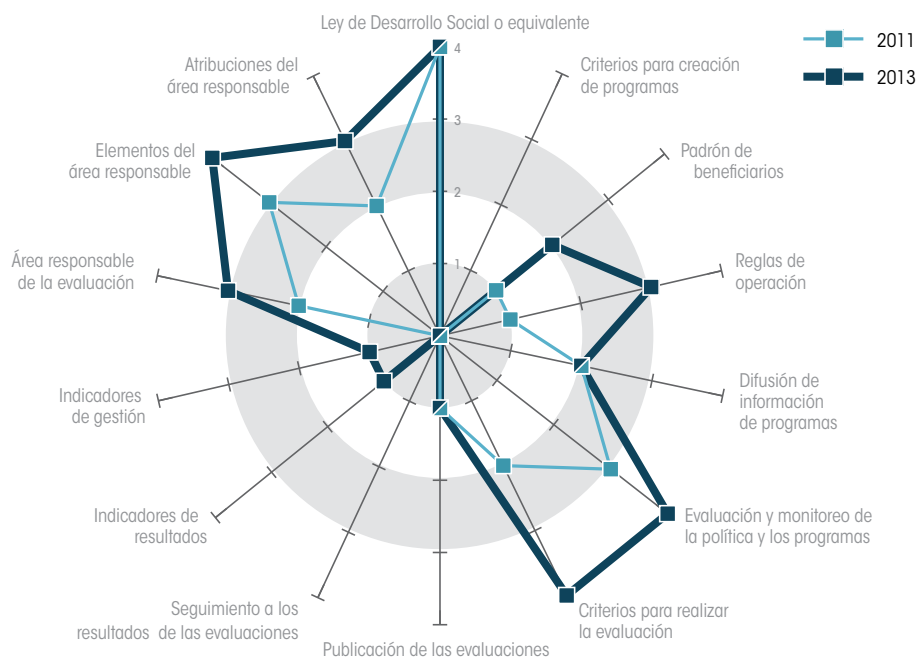
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011, el estado tuvo una serie de reformas en su Ley de Planeación, que definieron los criterios para la evaluación de programas, el establecimiento de un calendario anual de evaluación, la publicación de los resultados de las evaluaciones, las atribuciones y los elementos del Consejo Estatal de Evaluación, así como el uso de los ejercicios de evaluación y monitoreo para decisiones de presupuesto.
- ✓ La LDS ordena la elaboración de las reglas de operación de todos los programas de desarrollo social en el estado, y junto con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, establece criterios para creación de padrones de beneficiarios.

En la gráfica 156 se observa que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de nueve de los catorce elementos analizados, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es necesario regular la definición de criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el padrón único de beneficiarios; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; el seguimiento a los resultados de éstas y la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar.

## ■ Gráfica 156. Cambios en el componente normativo, Tabasco 2011-2013



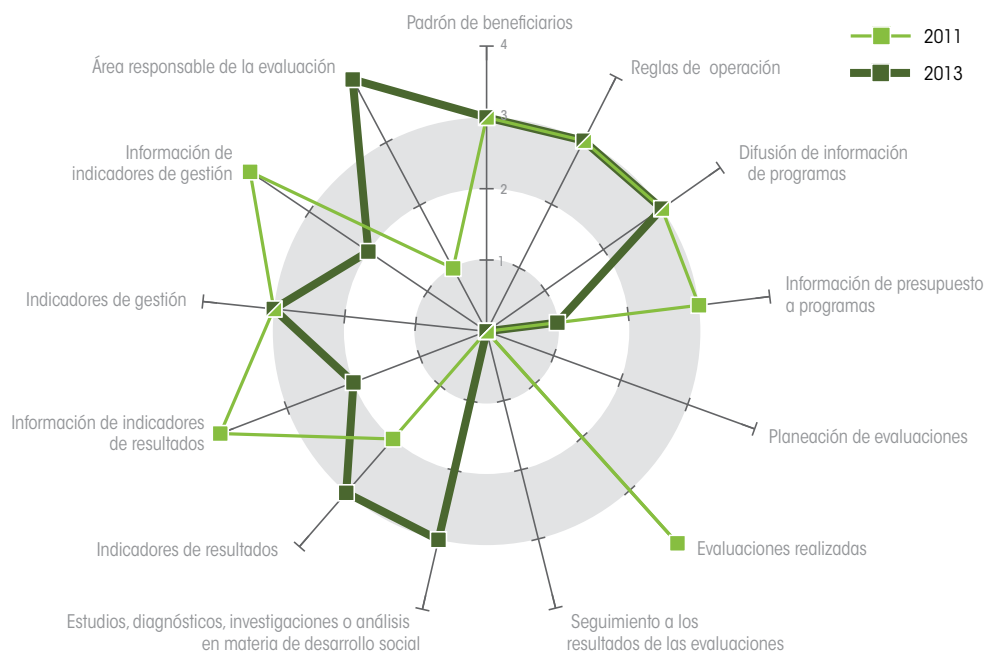
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se identificaron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social. En 2011 no se encontró ninguno.
- ✓ El estado cuenta con un área en operación que se encarga de la evaluación y monitoreo de los programas de desarrollo social.
- ✗ El estado cuenta con información presupuestaria por dependencia y área, pero no por programa.
- ✗ El estado no realizó evaluaciones a sus programas de desarrollo social en 2012 y 2013.

De acuerdo con la gráfica 157, aunque el estado tuvo una mejora en el tema de realización de estudios en materia de desarrollo social, muestra una disminución en cuatro de los elementos analizados: información presupuestaria por programa, evaluaciones e información de indicadores de gestión y de resultados. La importancia de contar en la práctica con instrumentos de monitoreo y evaluación radica en la información que éstos aportan para la toma de decisiones; en este sentido, es importante implementarlos periódicamente y tener cuidado en mantener la calidad de éstos.

### ■ Gráfica 157. Cambios en el componente práctico, Tabasco 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son los criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el padrón único de beneficiarios y las reglas de operación; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; el seguimiento a los resultados de éstas; y la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar.

Por otro lado, los elementos en materia de monitoreo desarrollados han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Tabasco es implementar los elementos que por ley se establecen, de tal modo que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

En cuanto al establecimiento del Consejo Estatal de Evaluación como órgano con autonomía técnica y de gestión, con atribución de coordinar la evaluación de las políticas públicas, de los programas y el desempeño de los entes públicos,

no se identificaron elementos que permitan verificar su operación en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales; no obstante, se constató que en la práctica la Subsecretaría de Desarrollo Social ha efectuado actividades relacionadas con el seguimiento a los programas sociales que coordina.

## 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 Tabasco:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, de ahí que se sugiere que el estado establezca normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden adoptar se encuentra elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; establecer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; proporcionar información del programa, como los objetivos, la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico

Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a fin de 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, es conveniente precisar los criterios y lineamientos para su conformación, de manera que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos. La difusión de dichas reglas también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Retomar la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información ayuda a fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Dado que los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones para determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que

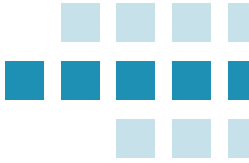
se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Retomar la implementación de evaluaciones, dado que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también facilitan medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual forma, es conveniente incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Por otro lado, se sugiere normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación, y describir los tipos de evaluación que se pueden implementar.

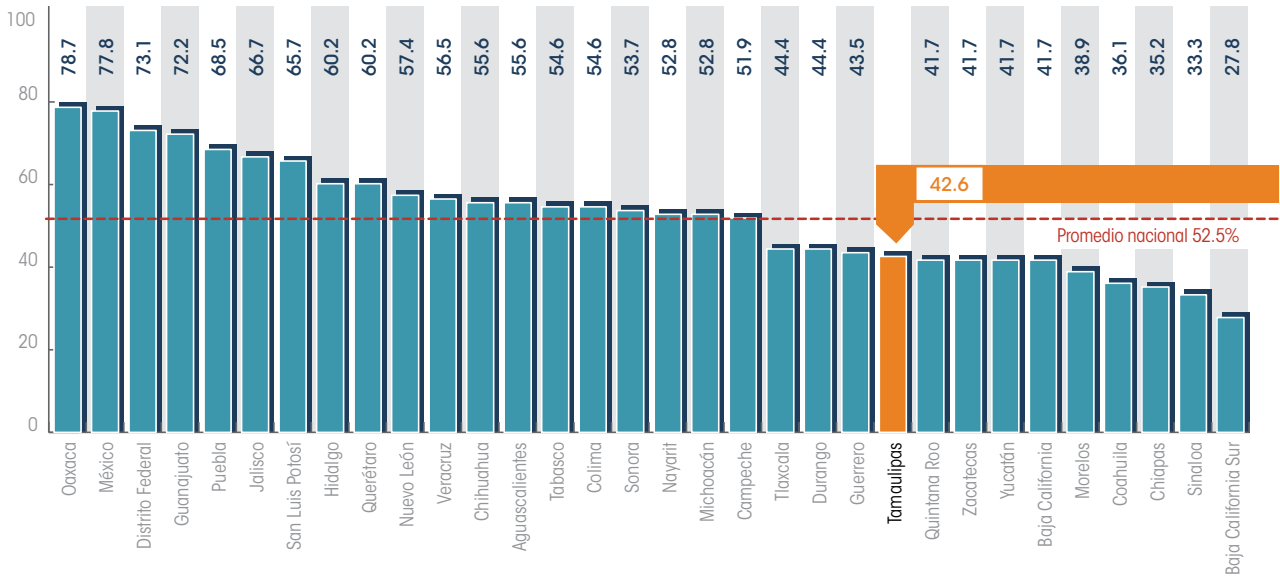
En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que arrojan éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Tabasco cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para varias dependencias, se sugiere reglamentar este tema para garantizar que los indicadores reporten cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

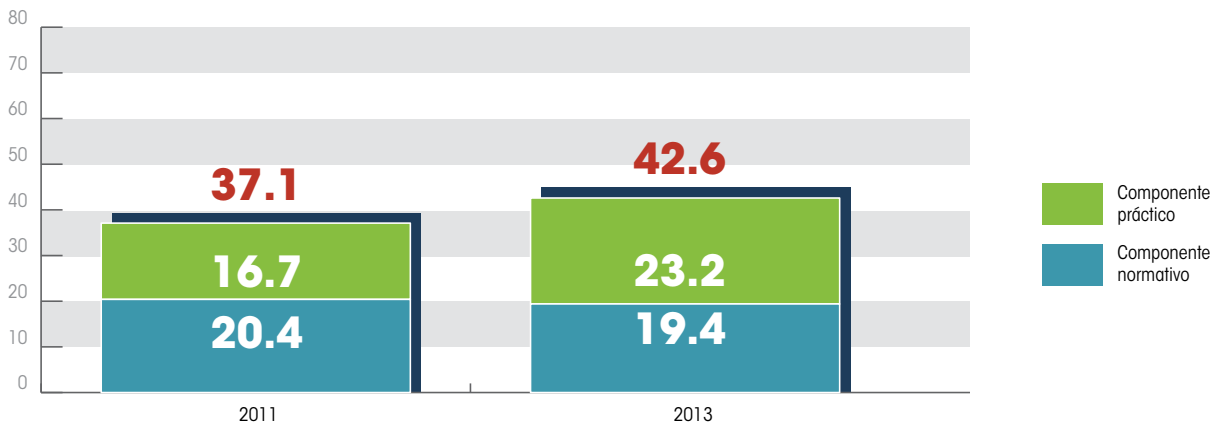


■ **Gráfica 158. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 159. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Tamaulipas 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.





A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 159 muestra la variación de Tamaulipas de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Tamaulipas presentó un incremento de 2011 a 2013 en el índice global y en el componente práctico, y un decremento en el componente normativo. En 2011, el estado registró un índice de 37 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –20.4 en el componente normativo y 16.7 en el práctico–. Actualmente, tiene un avance global de 42.6 por ciento –19.4 en el componente normativo y 23.2 en el práctico–, lo que significa un incremento de 14.9 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición dieciséis en 2011 a la dieciocho en 2013 (gráfica 158).<sup>49</sup> Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados.

### 1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2004, Tamaulipas cuenta con su LDS, que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Este documento establece que son prioritarios los programas sociales dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad. De igual forma, señala los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y establece la creación de un padrón único de beneficiarios.

<sup>49</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

No se identificó normativa que formule los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –en la LDS– se determina que las dependencias y entidades que ejecuten programas sociales deben incorporar la información de sus beneficiarios al Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales. No se encontró información sobre las características que éste debe tener; por ejemplo, nombre del beneficiario, clave única de identificación, domicilio, programa y apoyo entregado, entre otros.

En la práctica se localizaron padrones de beneficiarios para dos programas: Nutriendo Tamaulipas y Empleo Temporal a la Gente Protege, ambos de la Secretaría de Desarrollo Social. Los padrones contienen información sobre el nombre del beneficiario y el municipio en donde residen. No se pudo tener información sobre el área responsable de integrar el padrón, el uso de una clave de identificación única –por ejemplo, CURP o RFC–, el programa del cual reciben el apoyo, el apoyo entregado y el año del que se presenta la información.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, la LDS, se dispone que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte validar las reglas de operación de los programas sociales. No se identificó normativa que establezca la información que dichas reglas deben contener, como el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo entregado, los criterios de elegibilidad, el procedimiento de entrega del apoyo y la inclusión de indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social.

En la práctica se identificaron veinte reglas de operación para 2012 y 2013: dos de la Secretaría de Desarrollo Rural, once de la Secretaría de Desarrollo Social y siete del Instituto de la Juventud de Tamaulipas. La mayoría de ellas contiene información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo entregado y la forma de entregarlo. Las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Rural y la mayoría de las de la Secretaría de Desarrollo Social ofrecen información sobre los criterios de elegibilidad. Ninguna proporciona información de indicadores para monitorear y evaluar los programas.

## 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal, específicamente en la LDS, se estipula que el ejecutivo y los ayuntamientos municipales darán a conocer sus pro-

gramas operativos de desarrollo social. Por otro lado, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas se establece que el Poder Ejecutivo deberá difundir y publicar en internet información sobre los servicios y programas de apoyo que implementa, así como los trámites y requisitos para acceder a ellos y la relación de beneficiarios con los subsidios que se otorgan, es decir, se deben dar a conocer los padrones de beneficiarios.

En la práctica se identificó información para 64 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La mayoría publica su objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa y los apoyos otorgados, y algunos programas, los criterios de elegibilidad y el padrón de beneficiarios. Ninguno publica información sobre su presupuesto.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No se identificó el presupuesto desagregado por programa. El estado cuenta con información sobre el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el Ejercicio Fiscal 2013.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal, en la LDS, se establece que el objetivo de la evaluación es la permanente revisión de resultados en el mejoramiento del nivel de vida de las personas en situación de pobreza y marginación, así como la revisión periódica del cumplimiento de objetivos de los programas de desarrollo social, sus metas y acciones. En esta normativa también se precisan los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Establecer convenios de colaboración con instituciones públicas, sociales y privadas para implementar evaluaciones a los programas de desarrollo social.
- En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas se especifica que la Secretaría de Desarrollo Social debe integrar y mantener actualizado el acervo informático de la evolución de la pobreza y el impacto de los programas sociales con el fin de evaluar y revisar las políticas de desarrollo social.
- No se identificó normativa que precise los requisitos que debe cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la frecuencia con que se deben realizar; la planeación, la publicación y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su uso para decisiones sobre presupuesto.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni el uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se identificó una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se localizó un estudio, diagnóstico, investigación o análisis en materia de desarrollo social en 2013: Grupos Sociales Primarios, que ofrece información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, efectos y características de la problemática; no se advirtieron propuestas de acciones a seguir, por lo que es importante considerar su inclusión.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas se establece que el Poder Ejecutivo deberá difundir y publicar en internet información sobre los indicadores de gestión. En la normativa no se identificó que se regule la información que estos indicadores deben reportar; por ejemplo, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas. Tampoco se tuvo conocimiento de alguna normativa que determine el uso de indicadores de resultados.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión de la Secretaría de Salud e indicadores de resultados de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación, del Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes, del Instituto Tamaulipeco del Deporte, de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Desarrollo Rural. Estos indicadores se encuentran concentrados en el portal de transparencia del estado. Por su parte, el Segundo Informe de Gobierno, 2012, también presenta indicadores de resultados en el tema de salud y educación. La mayoría de éstos proporciona información sobre su nombre, la descripción de lo que buscan medir, la unidad de medida, la línea base y las metas, pero no sobre el método de cálculo y la frecuencia de medición.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDS se dispone la creación de la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual será presidida por el secretario de Desarrollo Social, Cultura y Deporte y se integrará por los titulares de las secretarías de Educación, de Salud, de Desarrollo Económico y del Empleo, y de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, entre otros. Sus atribuciones son coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social y fomentar la realización de convenios de colaboración con instituciones públicas, sociales y privadas para implementar las evaluaciones. No es facultad de esta comisión normar la evalua-

ción de la política y los programas de desarrollo social; realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones; revisar o participar en la construcción de indicadores; llevar a cabo estudios, investigaciones o diagnósticos en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica no se identificaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Por otro lado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública se asienta que la Secretaría de Desarrollo Social tiene entre sus atribuciones la evaluación de la política estatal de desarrollo social. En la práctica no se localizaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por dicha secretaría.

Finalmente, en la Ley Estatal de Planeación se establece que la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas tiene entre sus atribuciones coordinar la evaluación y el seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo. En la práctica no se encontraron elementos de monitoreo y evaluación puestos en práctica por esta coordinación.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 159, de 2011 a 2013, Tamaulipas presentó un incremento en el índice a nivel global y en el componente práctico, y un decremento en el componente normativo. El mayor avance del estado se dio en el componente práctico, en el cual registró un crecimiento de 38.9 por ciento, que lo colocó en la posición quince respecto de los demás estados.

A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

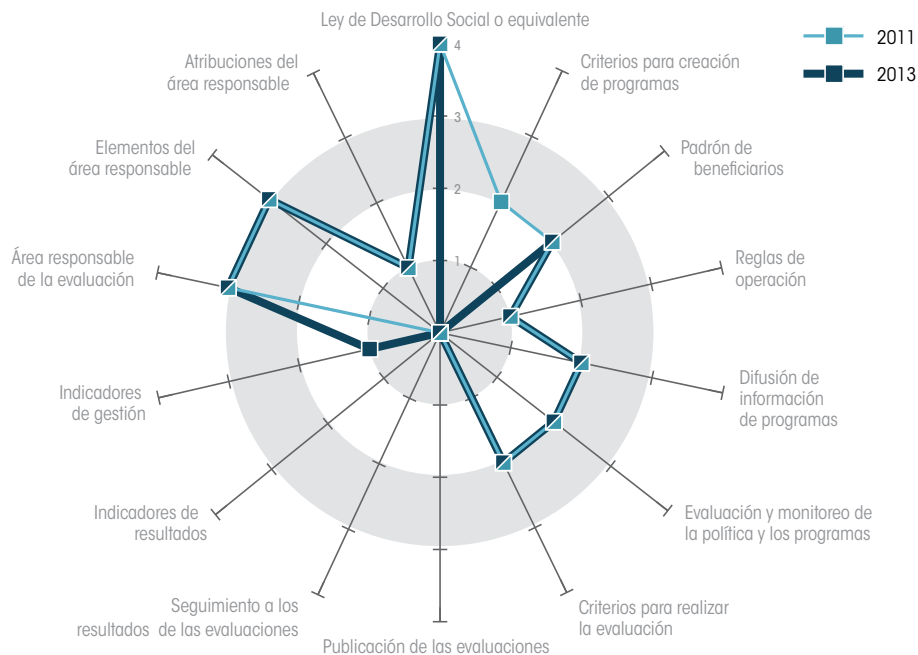
### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, cuya última reforma de mayo de 2013 establece el uso de indicadores de gestión.
- ✗ No se identificó normativa que dicte los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

En la gráfica 160 es posible observar que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de los indicadores de gestión, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e instituciona-

lizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es conveniente regular los criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales y las reglas de operación; la información de los programas de desarrollo social que se debe difundir; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar y la frecuencia con que se deben realizar; la planeación y la publicación de las evaluaciones; el seguimiento a los resultados de éstas; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 160. Avances en el componente normativo, Tamaulipas 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

### Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

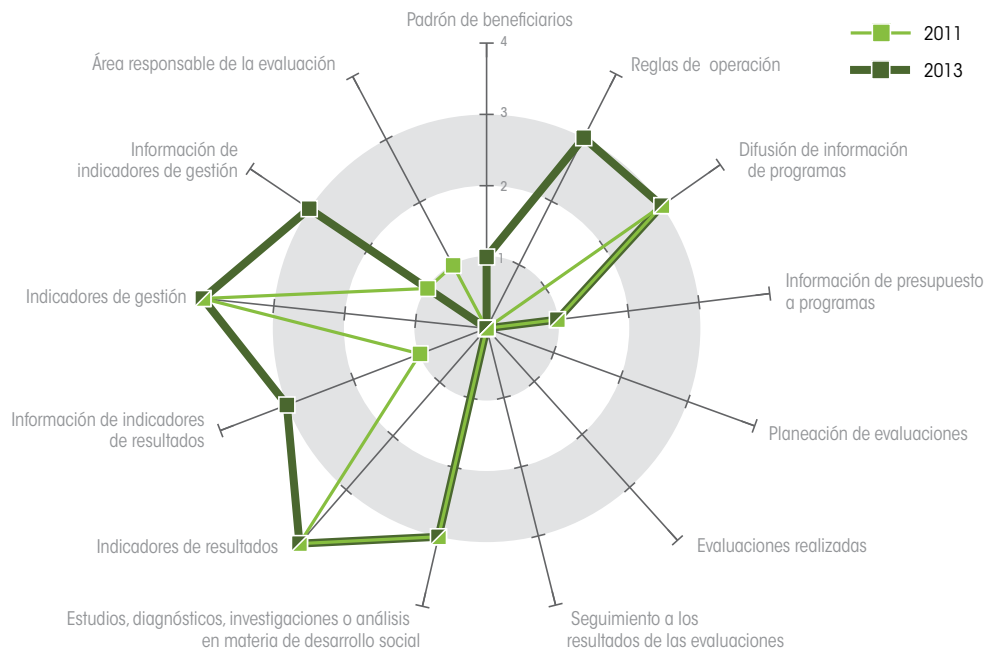
- ✓ Se identificaron dos padrones de beneficiarios. En 2011 no se tuvo conocimiento de padrones de beneficiarios en la entidad.
- ✓ Se encontraron reglas de operación para dieciséis programas. En 2011 no se localizaron dichas reglas en ningún programa.
- ✓ Los indicadores de gestión y de resultados reportan mayor información. Actualmente, la mayoría de los indicadores brindan información sobre su

nombre, descripción de lo que buscan medir, unidad de medida, línea base y metas.

- x En 2013 se modificó la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social (*Periódico Oficial*, 12 de marzo de 2013). No se observó una actualización del *Manual de organización* de la Secretaría de Desarrollo Social, cuya última versión hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte (*Periódico Oficial*, febrero de 2007).

De acuerdo con la gráfica 161, el estado tuvo una mejora en el componente práctico o de implementación en los elementos de creación de padrones de beneficiarios –aunque aún es necesario trabajar en la calidad de la información que presenta este instrumento–, el establecimiento de reglas de operación y en información que reportan los indicadores de gestión y de resultados. Pese a estas mejoras, el estado todavía debe trabajar en la aplicación de otros instrumentos, como son la planeación y ejecución de evaluaciones, y el seguimiento a los resultados de éstas.

■ Gráfica 161. Avances en el componente práctico, Tamaulipas 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son los criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales y las reglas de operación; la información de los programas de desarrollo social que se debe difundir; los requisitos que debe cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la frecuencia con que se deben realizar; la planeación y publicación de las evaluaciones, así como el seguimiento a sus resultados; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque exclusivamente en impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la política social.

En este sentido, se designan como organismos encargados de la evaluación la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social y la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas. Sin embargo, no se determina el esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último, no se tuvo evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los tres organismos.

Por otro lado, los elementos en materia de monitoreo que se han aplicado han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Tamaulipas es 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

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:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado establezca normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden



adoptar se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; establecer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; proporcionar información del programa, como los objetivos, la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

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, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos. Asimismo, es fundamental determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. Hay que destacar que la difusión de dichas reglas también permite transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que contribuye a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que 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 que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Por otro lado, es conveniente implementar evaluaciones dado que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también facilitan medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual forma, es importante incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las reco-

mendaciones de la evaluación. Por otro lado, se sugiere normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación, y establecer los tipos de evaluación que se pueden implementar y la frecuencia con que se deben efectuar estos ejercicios.

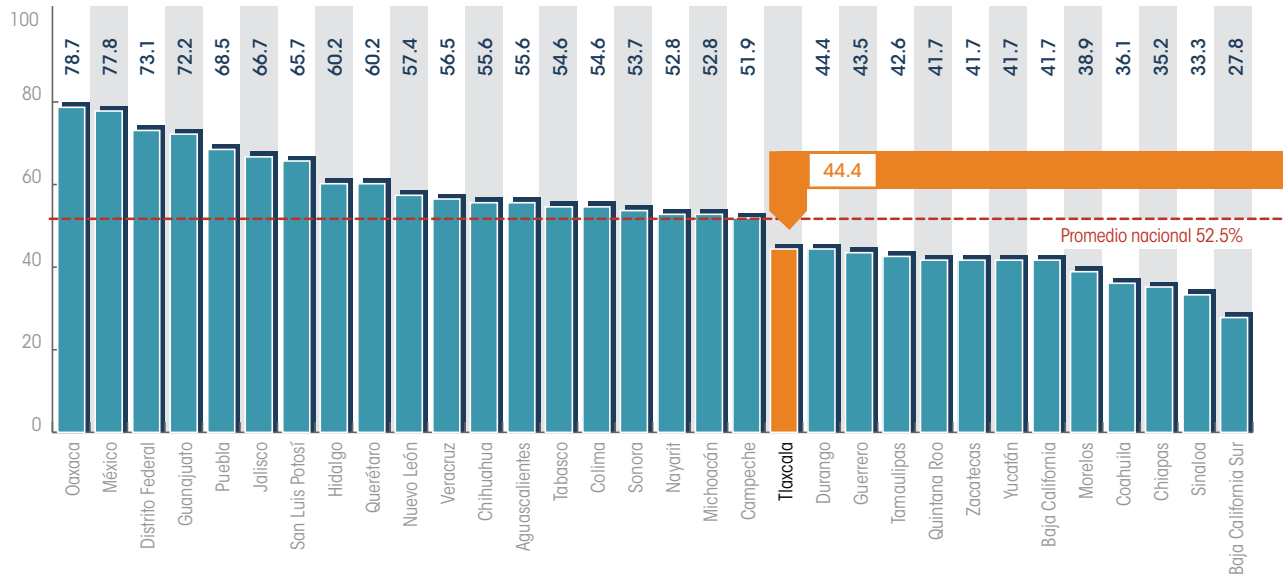
En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que arrojen éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Tamaulipas cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para varias secretarías, se sugiere normar este tema para garantizar que los indicadores reporten cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. Esto tiene consecuencias en la práctica, pues la mayoría de los indicadores identificados no publican información relacionada con la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia de medición, la línea base ni las metas.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, y definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se recomienda valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

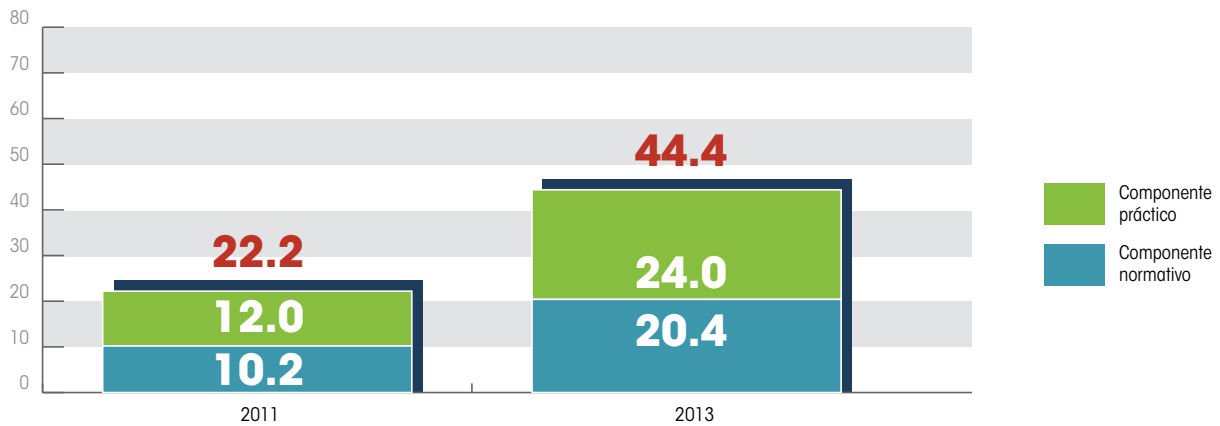
En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

■ **Gráfica 162.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 163.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Tlaxcala 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 163 muestra la variación del estado de Tlaxcala de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Tlaxcala presentó un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 22.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –10.2 por ciento en el componente normativo y 12.0 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 44.4 por ciento –20.4 por ciento en el componente normativo y 24.0 en el práctico–, lo que significa un incremento de cien por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecisiete en 2011 a la dieciséis en 2013,<sup>50</sup> junto con Durango (gráfica 162).

A continuación se mencionan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

A pesar de que Tlaxcala no ha publicado una LDS, sí cuenta con un documento equivalente, la Ley de Asistencia Social para el Estado de Tlaxcala. En este documento se especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, al indicar que son beneficiarios de los servicios de asistencia social los menores en situación de riesgo; las mujeres en periodo de gestación o lactancia; los adultos en plenitud en estado de desamparo, abandono, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato o violencia; las personas con capacidades diferentes en desamparo y con problemas de salud; las personas que, por su ignorancia, requieran servicios asistenciales o que dependan económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales; las personas marginadas del medio rural o urbano que carezcan de lo indispensable para su subsistencia o afectadas por desastres o siniestros naturales; las personas víctimas de violencia, comisión de

<sup>50</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

delitos, en estado de abandono o carentes de recursos económicos y los indigentes, alcohólicos, farmacodependientes, y personas en condiciones de vagancia.

No se identificó que esta normativa especifique los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; la difusión de información y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social; y la elaboración de padrones de beneficiarios.

## 2. Criterios para la creación de programas nuevos

No se identificó normativa que establezca los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

## 3. Creación de padrones de beneficiarios

Si bien no se encontró de manera directa el mandato de implementar un padrón único o padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, en la normativa estatal –específicamente en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013– se dispone la difusión de los padrones de beneficiarios y se precisa que éstos deben identificar a los beneficiarios a través de la CURP, la Credencial de Elector o el RFC. No se observó que se regule la inclusión de otra información en los padrones, como el perfil del beneficiario, su domicilio geográfico, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe.

En la práctica existen padrones de beneficiarios para siete programas: seis del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF estatal) y uno que no especifica la dependencia. La mayoría de ellos contienen información sobre el área responsable de integrar el padrón, el domicilio geográfico del beneficiario y el tipo de apoyo que reciben. Algunos ofrecen información sobre el nombre del beneficiario y el programa del cual reciben el apoyo y ninguno incluye información sobre una clave única de identificación; por ejemplo, CURP o RFC.

## 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, específicamente en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013, se determina que, con la intención de asegurar un uso eficiente, eficaz, equitativo y transparente de los recursos públicos, las dependencias y entidades que ejecuten programas que promuevan la producción, el consumo, la educación, la seguridad y el fomento de las actividades agropecuarias, industriales, de servicios, salud y bienestar de la población se sujetarán a reglas de operación emitidas por la dependencia o entidad ejecutora. En el mismo documento se asienta que las reglas de operación deben contener información sobre la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado y su forma de entrega. No se identificó que se regule la inclusión del objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios de elegibilidad, el procedimien-

to para la entrega del apoyo y los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa en las reglas de operación.

En la práctica se encontraron diez reglas de operación: nueve de la Secretaría de Fomento Agropecuario del Gobierno del Estado y una del DIF estatal. La mayoría de las reglas de operación identificadas cuentan con el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y el procedimiento para la entrega del apoyo. Ninguna regla ofrece información sobre los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala– se establece que los sujetos obligados<sup>51</sup> deben publicar el monto, el tiempo de ejecución, los objetivos, las metas, los trámites y requisitos, beneficiarios e indicadores de evaluación de los planes y programas que ejecutan. Aunado a esto, en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013 se estipula que las dependencias y entidades deben publicar los padrones de beneficiarios y las reglas de operación, lo que implica difundir información sobre la población objetivo.

En la práctica se identificó información para 61 programas de desarrollo social en el portal de transparencia del estado, consistente en objetivo e institución responsable de operar el programa. En algunos programas se difunde la población objetivo, los apoyos otorgados, el procedimiento para entregarlos, el padrón de beneficiarios y el presupuesto asignado al programa.

### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En el portal de transparencia del estado se difunde el presupuesto desagregado para quince programas de desarrollo social para 2012 y 2013: un programa de la Coordinación General de Ecología del Estado; dos de la Secretaría de Educación Pública del Estado; uno de la Comisión Estatal de Agua de Tlaxcala; uno del Fideicomiso Fondo de la Casa de las Artesanías de Tlaxcala; uno del Fondo Macro para el Desarrollo Integral de Tlaxcala; uno del Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Tlaxcala; uno del Instituto Tlaxcalteca de la Infraestructura Física Educativa; uno del Instituto Tlaxcalteca de la Juventud; uno del Instituto Tlaxcalteca para la Educación de los Adultos; dos de la Coordinación del Sistema

<sup>51</sup> Las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales de la administración pública estatal y organismos descentralizados y desconcentrados, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los ayuntamientos, el Consejo Consultivo, los órganos directivos, ejecutivos y de vigilancia, las universidades públicas, los patronatos, partidos políticos y las asociaciones civiles, entre otros.

Estatad de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado; uno del Instituto Estatal de la Mujer; uno del Instituto Tlaxcalteca de Asistencia Especializada a la Salud; y uno del Colegio Bachilleres Tlaxcala.

### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

Tanto el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013 como el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios establecen que los ejecutores del gasto público están obligados a presentar informes mensuales, trimestrales, semestrales y anuales sobre el reporte del avance físico financiero y de evaluación del desempeño de los programas autorizados en su presupuesto, y así poder dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas aprobados. En esta normativa también se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Las dependencias y entidades responsables de programas y los proyectos deben mantener actualizadas las fichas de indicadores para resultados de los programas y los proyectos. La actualización debe tomar en cuenta los resultados obtenidos en el monitoreo y la evaluación de los programas. De igual forma, el seguimiento de los avances de las metas se utilizará en las evaluaciones que se realicen.
- Las secretarías de Finanzas y de la Función Pública emitirán el Programa Anual de Evaluación.
- Las secretarías de Finanzas y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, evaluarán trimestralmente la eficacia y calidad de los resultados obtenidos en la aplicación de los programas, a fin de establecer las medidas correctivas conducentes.
- No se identificó normativa que especifique los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la publicación de éstas y su uso para decisiones de presupuesto.

En la práctica se localizaron nueve evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social: dos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala; dos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Tlaxcala; una de la Secretaría de Fomento Agropecuario; una de la Secretaría de Salud; una del Instituto Inmobiliario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Tlaxcala; una del Instituto Tlaxcalteca de la Infraestructura Física Educativa; y una del Fondo Macro para el Desarrollo Integral de Tlaxcala. Estas evaluaciones proporcionan información sobre la metodología utilizada para implementar la evaluación; los principales hallazgos de ésta; sugerencias y recomendaciones, así como un resumen ejecutivo. Aunque las evaluaciones mencionan el nombre de la dependencia responsable de la ejecución del programa, no señalan

datos de contacto. Tampoco se identificó información sobre los evaluadores, por lo que no es posible saber si éstas fueron implementadas por una instancia independiente del ejecutor del programa, ni ofrecen el costo de la evaluación; sólo dos mencionan los objetivos de la evaluación.

No se encontró información sobre el uso de evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social y la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se identificó un estudio, diagnóstico, investigación o análisis en materia de desarrollo social en 2013 contenido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2011-2016. El diagnóstico cuenta con información de la problemática analizada, la población que padece el problema, las causas, efectos y características de la problemática y presenta propuestas de acciones.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013– establece que cada programa y proyecto debe contar con una ficha de indicadores para resultados que contenga información sobre los objetivos, los indicadores y las metas de los programas. Por otro lado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala se determina que le corresponde a las secretarías de Finanzas y de la Función Pública validar los indicadores estratégicos y de gestión de las dependencias y entidades de la administración pública estatal. En la normativa no se regula que los indicadores deben contener información sobre lo que buscan medir, su método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y línea base. En los indicadores de gestión tampoco se establece que éstos deban tener metas.

En la práctica se identificaron indicadores de gestión para 47 programas e indicadores de resultados para 15. La mayoría de éstos presenta su nombre y unidad de medida. Algunos brindan información de lo que buscan medir, método de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Sin embargo, no es posible verificar el avance de los indicadores, pues no se encontró el cálculo de éstos, es decir, el dato numérico del indicador. Finalmente, el estado cuenta con el Sistema Integral de Evaluación de la Gestión Pública de Tlaxcala, pero éste no es público.

#### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

Tanto en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013 como en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>52</sup> y en el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios se establece que es función de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus



respectivas competencias, evaluar los resultados obtenidos en la aplicación de los programas y validar los indicadores estratégicos y de gestión de las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Aunado a esto, corresponde a la Secretaría de la Función Pública diseñar y ejecutar los mecanismos para organizar, capacitar e incorporar a los ciudadanos en el proceso de planeación, control, evaluación y transparencia de los programas, y proporcionar asesoría y apoyo técnico en materia de control, evaluación y transparencia a los ayuntamientos.

Por otro lado, en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013 y en el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios se determina que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, organismo público desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, es responsable de formular, instrumentar y evaluar los programas de desarrollo. Por otro lado, en el Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala se señala que la Asamblea Plenaria tiene entre sus facultades el analizar los resultados de las evaluaciones a fin de proponer medidas que permitan lograr el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas.

Ahora bien, en la práctica no se encontraron elementos implementados por la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Función Pública ni por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado en materia de evaluación y monitoreo.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 163, de 2011 a 2013, el estado de Tlaxcala presentó un incremento en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El cambio de 2011 a 2013 en ambos componentes fue prácticamente el mismo –en el normativo el crecimiento fue de cien por ciento y en el práctico, de cien por ciento–; en 2013 ocupó la posición catorce en ambos componentes.

A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Aunque no se identificó la existencia de una LDS, sí cuenta con una Ley de Asistencia Social que establece la población objetivo de los programas de desarrollo.
- ✓ Se publicó el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013, en la que se dispone la evaluación de los programas de desarro-

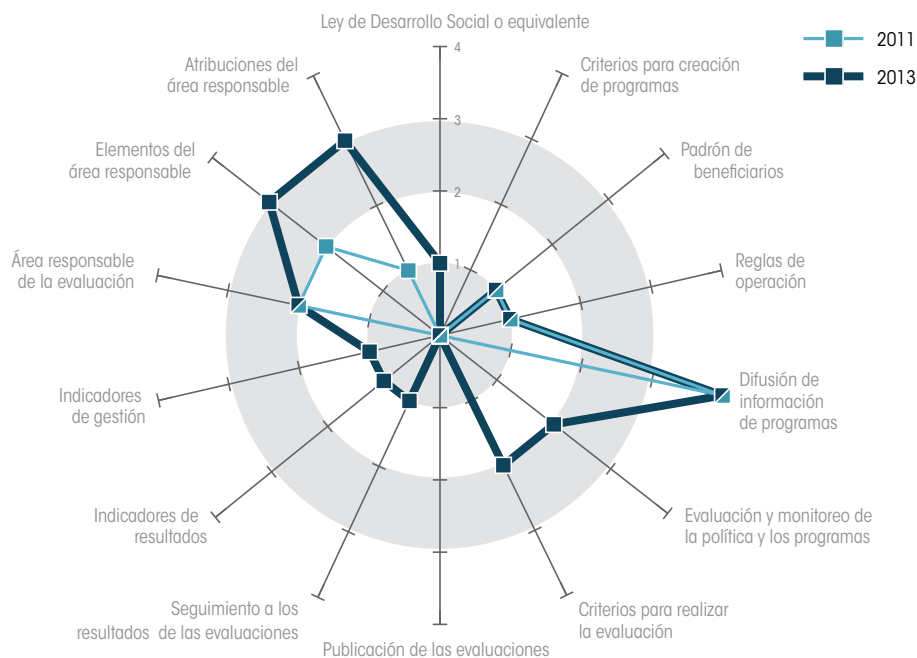
<sup>52</sup> En julio de 2013 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado para establecer la Secretaría de Planeación y Finanzas.

llo social, los criterios y lineamientos para su implementación, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, la formulación de una planeación de las evaluaciones y el uso de indicadores de resultados.

- ✓ Se publicaron los reglamentos interiores de la Secretaría de la Función Pública y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. En éstos se describen elementos de las áreas de evaluación –por ejemplo, su estructura organizacional– y se establecen sus atribuciones –por ejemplo, la emisión de recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones.

En la gráfica 164 es posible observar que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de siete de los catorce elementos analizados, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es conveniente regular el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones; trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios; y señalar la información que deben contener las reglas de operación, los requisitos que ha de cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la publicación de éstas, la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 164. Cambios en el componente normativo, Tlaxcala 2011-2013



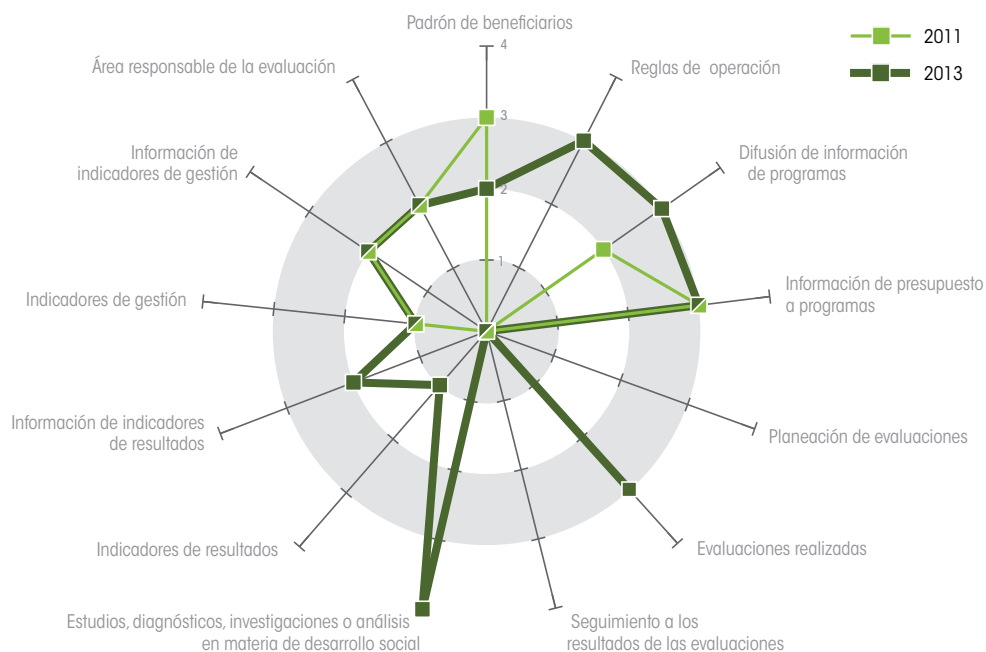
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado tiene reglas de operación para diez programas de desarrollo social. En 2011 no se identificaron reglas de operación para ningún programa.
- ✓ En promedio, se difunde más información de los programas de desarrollo social en el estado. En la mayoría de los programas se publica el objetivo y la institución responsable de operar el programa, y en algunos se difunde información de la población objetivo, los apoyos otorgados, el procedimiento para entregarlos, el padrón de beneficiarios y el presupuesto asignado al programa.
- ✓ El estado cuenta con nueve evaluaciones implementadas a programas de desarrollo social.
- ✓ El estado dispone de un diagnóstico en materia de desarrollo social. En 2011 no se localizó ninguno.
- ✓ Se observaron indicadores de resultados para quince programas. En 2011 no se identificaron para ninguno.
- ✗ Los padrones para 2012 y 2013, en promedio, cuentan con menos información que los de 2011. Actualmente, presentan información del área responsable de integrar el padrón, el domicilio geográfico del beneficiario y el tipo de apoyo que reciben.

De acuerdo con la gráfica 165, el estado tuvo una mejora en el componente práctico o de implementación en el tema de reglas de operación, difusión de información de programas, realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social e indicadores de resultados. Pese a estas mejoras, aún debe trabajar en la aplicación de otros instrumentos, como la planeación e implementación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

## ■ Gráfica 165. Cambios en el componente práctico, Tlaxcala 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son los criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones. Además, debe trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios y establecer la información que han de contener las reglas de operación, los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la publicación de éstas, la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En este sentido, se designan como organismos encargados de la evaluación a la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Función Pública y la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado. Sin embargo, no se determina el esquema de coordinación entre éstas, lo cual impide conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desempeño de sus tareas. Por último, no se pudo tener evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran aplicado alguno de los tres organismos.

Por otro lado, 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, uno de los retos que afronta Tlaxcala es 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

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:

Impulsar la creación de una LDS en la que se concentre la normativa relacionada con el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. Actualmente, en el estado la mayor parte de esta normativa está contenida en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2013; al ser éste un documento con vigencia anual, se pone en riesgo uno de los beneficios de contar con un marco normativo, que es el fomentar la perdurabilidad en el tiempo de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; por eso, se recomienda que el estado apruebe una normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden adoptar se encuentra elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; precisar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; y proporcionar información del programa, como los objetivos, la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregan, entre otra, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

Normar e 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, es necesario formular los criterios y lineamientos para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental entender esta práctica a todos. De igual forma, determinar los criterios específicos y

homogéneos para la elaboración de éstas. La difusión de las reglas de operación también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información permite fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Dado que los recursos son limitados, es importante desarrollar 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 que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Continuar con la implementación de evaluaciones, ya que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también facilitan medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual forma, es importante incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Por otro lado, se sugiere también normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación y definir los tipos de evaluación que se pueden implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que procede de éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Tlaxcala cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para varios programas, se sugiere reglamentar este tema para garantizar que los indicadores reporten cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. De igual forma, es necesario que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo para poder tomar decisiones relacionadas con el diseño y la implementación de los programas. En este sentido, no se identificó información numérica asociada a los indicadores.

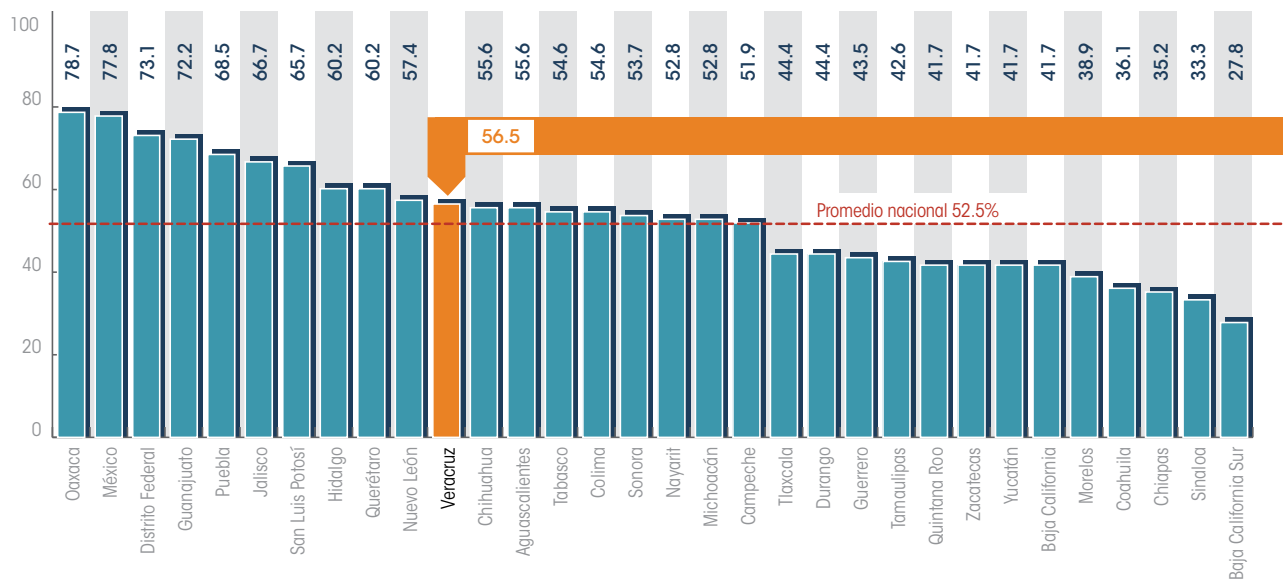
Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se recomienda valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



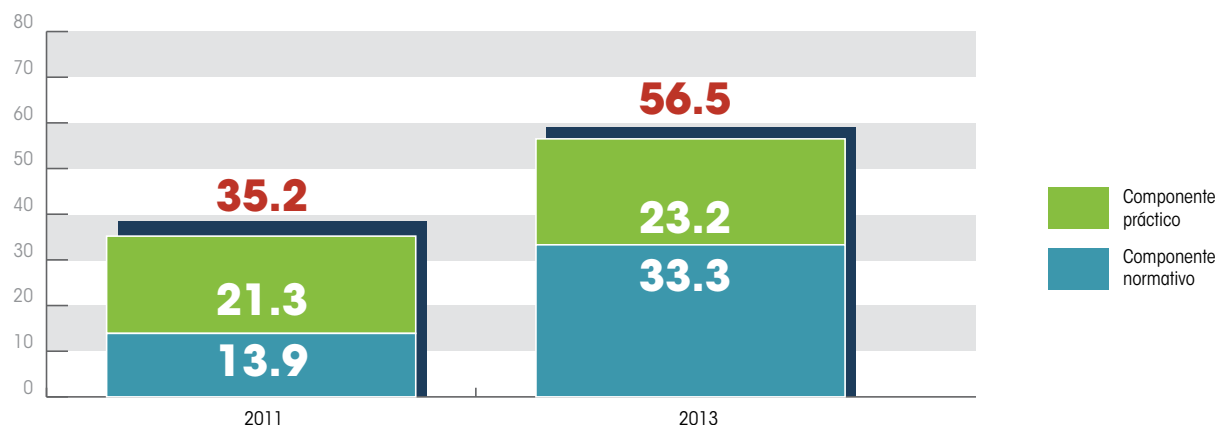
## VERACRUZ

■ Gráfica 166. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 167. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Veracruz 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 167 muestra la variación del estado de Veracruz de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Veracruz presentó un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 35.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –13.9 en el componente normativo y 21.3 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 56.5 por ciento –33.3 en el componente normativo y 23.2 en el práctico–, lo que significa un crecimiento de 60.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecisiete en 2011 a la diez en 2013 (gráfica 166).<sup>53</sup> Como se observa, el mayor cambio se dio en el plano

<sup>53</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.



normativo, donde el estado tuvo un aumento de 140.0 por ciento en comparación con 2011.

El avance identificado en el plano normativo se debe, en parte, a que publicó en noviembre de 2011 la Ley de Desarrollo Social y Humano (LDSH) y en abril de 2013 su reglamento. De igual forma, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como el Decreto que crea el Consejo Estatal de Evaluación y Fortalecimiento de los Programas Sociales, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los Lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal, los Lineamientos generales de operación y participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal en el programa Adelante, los Lineamientos generales para la adopción del presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el proceso de elaboración de presupuesto y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

A continuación se mencionan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La LDSH especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Aunque se menciona que todos los veracruzanos son sujetos de los programas y las acciones en materia de desarrollo social y humano, se otorgará preferencia a las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación, pobreza o cuyas condiciones de vida se encuentren por debajo de los niveles mínimos de bienestar social.

De igual forma, la LDSH establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y establece la obligatoriedad de las dependencias y entidades estatales y de los municipios de integrar un padrón único de beneficiarios.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La LDSH señala que antes de la creación de los programas de desarrollo social se deberá elaborar un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficacia.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDSH– se determina la integración del Padrón Único

de Beneficiarios de Programas Sociales y se especifica que se deberán establecer acciones de coordinación entre dependencias estatales, municipales y del Gobierno Federal. De igual forma, que el padrón deberá contar con información sobre el nombre del beneficiario, sus datos sociodemográficos y los apoyos que recibe. Por otro lado, se deberá registrar un folio único para cada uno de los beneficiarios inscritos en el padrón. Será responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social la integración y actualización del padrón.

Sin embargo, en la práctica no se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2011, 2012 y 2013. El estado tiene publicados 28 padrones de beneficiarios correspondientes a algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social, pero todos pertenecen a 2010. La importancia de contar con estos padrones radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permita al estado tomar decisiones de política pública. Si esta información no está actualizada, los padrones dejan de cumplir con su función, pues no aportan información de utilidad a los operadores de la política.

Es necesario mencionar que durante la edición de este documento, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano publicó en su portal de internet los padrones de beneficiarios de trece programas; por ello, no se consideraron para la elaboración del Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013. Los padrones publicados contienen el nombre del beneficiario y su municipio de residencia.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en el Reglamento de la LDSH, se establece que los programas deberán contar con reglas de operación claras y concisas que definan su operación. Sin embargo, no se encontró legislación pública sobre la información específica que estas reglas deben contener.

En la práctica se identificaron once reglas de operación: nueve de programas del DIF estatal para 2011 y 2013; una para el Programa Vasconcelos de la Secretaría de Educación (2011); y una para el Programa Seguridad Vial de la Secretaría de Salud (2012). La mayoría de ellas presentan el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo. También se encontraron reglas de operación para algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, pero correspondientes a 2009 y 2010. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa y que las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

## 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDSH y su reglamento– se establece que el Gobierno del Estado y los municipios deberán realizar campañas de difusión para dar a conocer a la población el contenido de las reglas de operación y los beneficios de los programas. Incluso, se especifica que en los municipios donde viva población indígena, la información difundida deberá estar en su idioma o lengua. Por otro lado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estipula que las dependencias deberán publicar los objetivos, las metas, las acciones, los servicios que ofrecen, los criterios de distribución y acceso a los programas, las reglas de operación y los padrones de beneficiarios. Finalmente, en el citado reglamento se señala que el Consejo Estatal de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Social deberán difundir, a través de su página de internet, las evaluaciones de los programas sociales y los resultados de éstas.

En la práctica se identificó información para 143 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde para la mayoría de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

## 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDSH se identificó que la asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social se debe basar en indicadores de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Además, en la práctica, la estructura programática del gasto del Poder Ejecutivo autorizado para 2013 facilita el identificar información del presupuesto asignado desagregado para algunos de los programas de desarrollo social. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que contribuye a avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

## 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDSH dispone que es atribución del Ejecutivo del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, evaluar los resultados de la política estatal de desarrollo social. Aunado a esto, en los Lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal y en los Lineamientos generales para la adopción del presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el proceso de elaboración de presupuesto se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- Las evaluaciones deben incluir indicadores de gestión y de resultados para medir el desempeño de los programas sociales.
- La evaluación de la política estatal de desarrollo social deberá realizarse anualmente y estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Las evaluaciones deberán publicarse. Sin embargo, no se especifica la información de la evaluación que deberá publicarse, por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.
- Deberán realizarse evaluaciones de impacto de los programas de desarrollo social y éstas podrán ser anuales o multianuales.
- Las dependencias de la administración pública estatal y los municipios deberán llevar a cabo los procedimientos necesarios para evaluaciones externas de los programas de desarrollo social. Aunado a esto, las evaluaciones deberán ser realizadas por organismos independientes que cuenten con ciertas características precisadas en la ley.
- En la normativa se identificó la vinculación entre el proceso de monitoreo y el presupuestario, al determinar que se instrumentará un sistema de indicadores de gestión y de desempeño, que serán la base de la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios para la implementación del presupuesto basado en resultados.
- No se identificó información sobre la existencia de diversos tipos de evaluaciones, la planeación de estos ejercicios ni el seguimiento a sus resultados.

En la práctica no se encontraron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente la LDSH– establece que se deberá contar con indicadores de gestión y de resultados para medir el desempeño de los programas sociales en cuanto a cobertura, calidad e impacto. De igual forma, en los Lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal se estipula que, para cada indicador de gestión y de resultados, se deberá especificar la siguiente información: nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y meta.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación,

la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario del Estado de Veracruz. Asimismo, se identificaron indicadores de gestión del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz. Estos se encuentran concentrados en la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado, en donde se puede localizar la Matriz de Indicadores de Resultados de los programas, las fichas técnicas de los indicadores y el avance que se ha tenido en ellos –los datos están actualizados a 2013–. Por otro lado, las fichas técnicas de los indicadores proveen el nombre del indicador, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y la meta.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la LDSH se establece que la Secretaría de Desarrollo Social estará a cargo de la evaluación de la política estatal de desarrollo social. De igual forma, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se identifica información sobre la estructura organizacional de la Dirección General de Planeación y Evaluación, área al interior de esta secretaría que se encarga de coordinar la evaluación. Entre sus atribuciones está diseñar y operar el sistema de seguimiento y evaluación de los programas, las obras y las acciones del sector; integrar los indicadores de desempeño de esta secretaría y entidades del sector a fin de evaluar sus avances; y brindar asesoría a los diversos órganos de esa dependencia.

En agosto de 2013 se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y se estableció que la evaluación de desempeño de tipo estratégico sería coordinada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, y la evaluación de desempeño de la gestión quedaría a cargo de la Contraloría General.

Ahora bien, en la práctica, aunque en el *Manual específico de organización* de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social se pueden observar tanto la estructura organizacional como algunas de las atribuciones de esta área, no hay evidencia de elementos implementados en materia de monitoreo y evaluación por esta dirección.

Existe también el Decreto que crea el Consejo Estatal de Evaluación y Fortalecimiento de los Programas Sociales cuyo propósito es evaluar el resultado de los programas y acciones de atención a la pobreza y desarrollo social en la entidad. En ese decreto se dispone su estructura organizacional y sus atribuciones; entre ellas proponer la realización de estudios de investigación en materia de desarrollo social, así como la elaboración de diagnósticos de la problemática social del estado. Este consejo se encuentra en operación desde el 10 de febrero de 2012;

sin embargo, no se identificó que haya implementado elementos en materia de monitoreo y evaluación.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 167, de 2011 a 2013, el estado de Veracruz presentó un incremento en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor avance se dio en el plano normativo, donde esta entidad registró el mayor cambio de 2011 a 2013 -19.4 puntos porcentuales-, lo cual la llevó a ocupar la posición cinco, junto con Guanajuato y San Luis Potosí en ese componente.

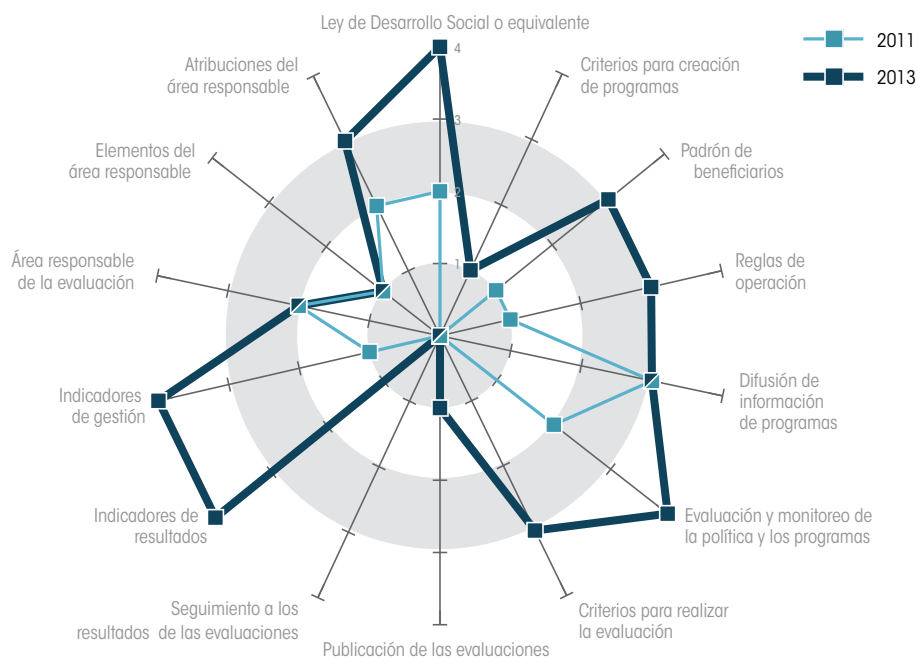
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se publicó la LDSH para el estado (noviembre 2011), en la cual se norma el padrón de beneficiarios, la difusión de información, la evaluación de programas de desarrollo social y los criterios para asignación de presupuesto.
- ✓ Se publicó el Reglamento de la LDSH (abril 2013), que define los criterios para la creación de programas nuevos, la creación de y la publicación de las evaluaciones realizadas.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal (septiembre 2011), en los que se describen las características que deben cumplir tanto los indicadores de gestión y de resultados como su relación con el proceso de evaluación y de elaboración de presupuesto.
- ✓ Se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (septiembre 2012), que otorga un mayor número de facultades al área de evaluación, como diseñar y operar el sistema de seguimiento y evaluación de los avances en la ejecución de los programas, las obras y las acciones del sector; integrar los indicadores de desempeño de la Secretaría y entidades del sector; y brindar asesoría a los diversos órganos administrativos de la Secretaría en lo referente a las actividades de planeación, seguimiento y evaluación de los programas.

En la gráfica 168 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo una mejora, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa del seguimiento a los resultados de las evaluaciones, fortalecer los aspectos relacionados con criterios para la creación de programas y publicación de evaluaciones, y definir los elementos del área responsable de la evaluación.

## ■ Gráfica 168. Cambios en el componente normativo, Veracruz 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

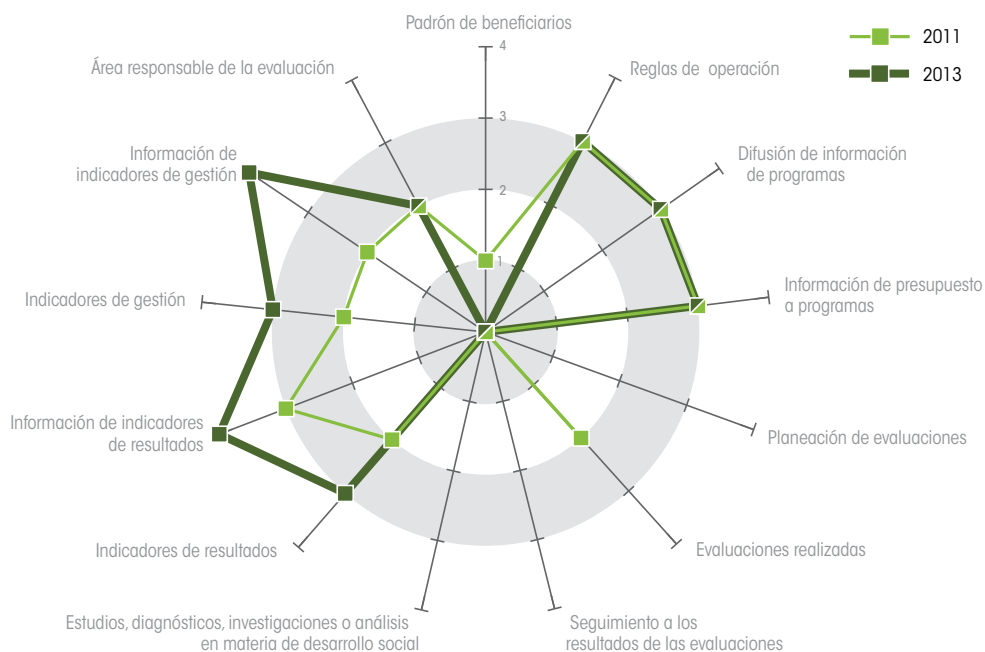
## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En promedio, se difunde más información de los programas de desarrollo social en el estado. En 2013, la mayoría de éstos difundió el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable, los apoyos otorgados por el programa y los criterios de elegibilidad. El estado aún no da a conocer información actualizada o reciente acerca del padrón de beneficiarios, el presupuesto asignado al programa y sus indicadores de desempeño.
- ✓ Se identificó más información pública, en comparación con 2011, de los indicadores de gestión y de resultados. En 2013, los indicadores presentaron el nombre del indicador, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y la meta.
- ✗ No se identificaron padrones para 2011, 2012 y 2013. Sólo se encontraron 28 padrones correspondientes a 2010 para algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social. El estado no ha realizado evaluaciones en 2011, 2012 y 2013. En 2011 se publicó una evaluación efectuada en 2008 por la Secretaría de Finanzas y Planeación a la gestión pública del estado.

De acuerdo con la gráfica 169, el estado tuvo una mejora en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, tanto de resultados

como de gestión, así como en la información que deben contener. Sin embargo, mostró una disminución en cuanto a padrones de beneficiarios –no se identificó información actualizada de sus padrones; la más reciente es de 2010– y evaluaciones realizadas, ya que desde 2008 no se advierte la implementación de alguna evaluación por parte del estado.

■ **Gráfica 169. Cambios en el componente práctico, Veracruz 2011-2013**



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un incremento de 2011 a la fecha en la formulación de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, con la publicación de la LDSH y su respectivo reglamento se concentró la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, criterios para la creación de programas nuevos y evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Por otro, los Lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal establecieron el marco normativo relativo al monitoreo de la administración pública estatal; específicamente, describen todas las características que los indicadores de gestión y de resultados deben tener y mencionan la vinculación entre el sistema de monitoreo y el proceso presupuestario.



A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se identificó información pública normativa relacionada con la generación de una planeación de las evaluaciones, el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación, y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la política social.

En este sentido, se designa como organismos encargados de la evaluación tanto a la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social como al Consejo Estatal de Evaluación y Fortalecimiento de los Programas Sociales. No obstante, no se profundiza en la diferencia de atribuciones ni se propone un esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último, no se tuvo evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los dos organismos.

Si bien en el estado se ha trabajado en la construcción de un marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación, en la práctica se han implementado pocos de los elementos que se encuentran normados. No se pudo identificar la existencia de padrones públicos de beneficiarios para 2011, 2012 y 2013, ni tampoco algún ejercicio de planeación de evaluaciones, diagnósticos, evaluaciones ni de seguimiento a recomendaciones. En este sentido, en el componente práctico, los avances que presentó la entidad se deben a que los indicadores de gestión y de resultados muestran un mayor número de características recomendables. Así, el mayor reto que afronta Veracruz radica en implementar los elementos de monitoreo y evaluación que ya estableció en su normativa, de tal manera que pueda obtener información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados.

## 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 a 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.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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.

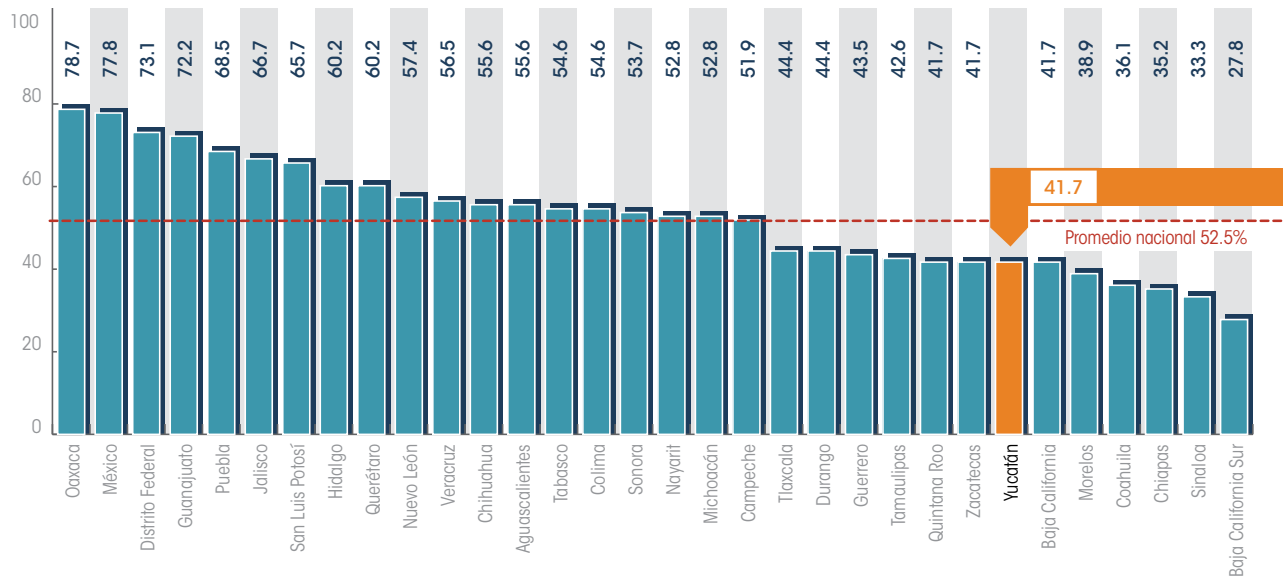
Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. Aunque el estado ya establece que se deberá elaborar un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia del programa, es importante especificar la información que el diagnóstico debe brindar; por ejemplo, que se incluya un análisis de la problemática que busca atender, que se vincule con los objetivos del plan estatal o sectorial de desarrollo, que se defina el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores para su monitoreo y evaluación, entre otros. Una herramienta que permitiría determinar la lógica de su diseño sería la Matriz de Marco Lógico.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, 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, deberán ser aplicables a todos los programas estatales. Hay que señalar que la difusión de dichas reglas también contribuye a transparentar el acceso a estos últimos.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, hay que definir los criterios y lineamientos para su conformación, de manera que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea. Por otro lado, con el fin de impulsar la transparencia en caso de que el estado cuente con padrones de beneficiarios para 2011, 2012 y 2013, se sugiere que estos se pongan a disposición de la ciudadanía.

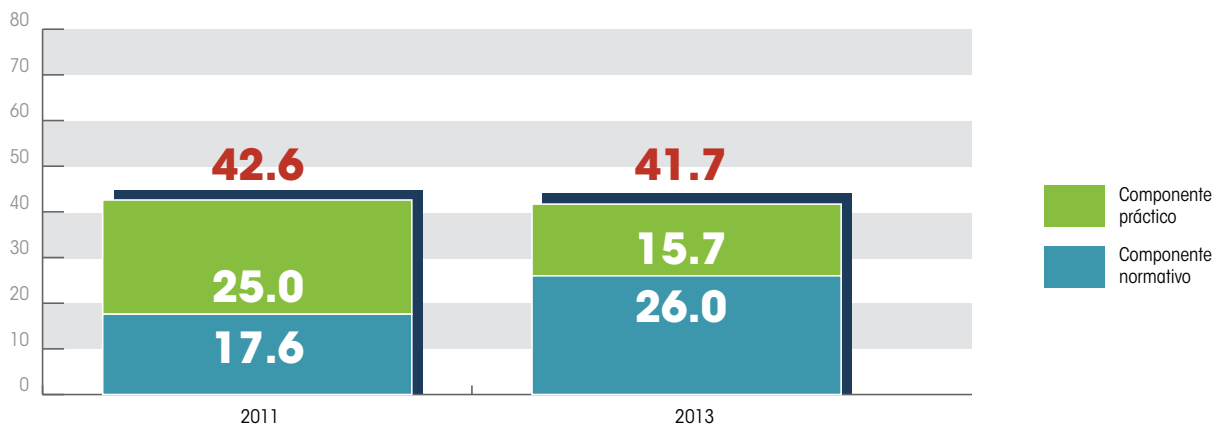
En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

■ Gráfica 170. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ Gráfica 171. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Yucatán 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 171 muestra la variación del estado de Yucatán de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Yucatán presentó una disminución de 2011 a 2013 en el índice global como resultado de una disminución considerable en el componente práctico. En 2011, registró un índice de 42.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -17.6 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 41.7 por ciento -25.9 en el componente normativo y 15.7 en el práctico-, lo que significa una disminución de 2.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición doce en 2011 a la diecinueve en 2013 (gráfica 170),<sup>54</sup> junto con Tlaxcala, Zacatecas, Baja California y Quintana Roo. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un crecimiento de 47.2 por ciento en comparación con 2011.

Este avance en el plano normativo se debe a las reformas a la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, que consideró la incorporación de criterios para el establecimiento de reglas de operación. Asimismo, otro aspecto que le dio impulso al marco normativo fue la expedición del Decreto por el que se crea la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, organismo encargado de la planeación y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Dicho decreto consideró elementos y atribuciones del área responsable que impulsan el monitoreo y la evaluación en el estado.

De igual forma, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de criterios de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley Orgánica de Asistencia Social, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, la Ley de Planeación, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado, el Código de la Administración Pública de Yucatán y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán.

<sup>54</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la Ley Orgánica de Asistencia Social– especifica únicamente a la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social, entendida como la prestación de los servicios que ofrece el Gobierno del Estado a los habitantes para la conservación o recuperación de la salud. En este sentido, la normativa no especificó criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de asistencia o desarrollo social, la difusión de estos programas ni su evaluación.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se establecen criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán– se determina la obligatoriedad para publicar el padrón de beneficiarios. Asimismo, se dispone que, con la coordinación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, los titulares de las dependencias y entidades que ejerzan recursos deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales cuya ejecución esté a su cargo. Para ello, se ordena la publicación de los lineamientos técnicos para la integración del padrón único de beneficiarios; sin embargo, aún no se han emitido.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013. El estado tiene publicados nueve padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Rural. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permitan al estado tomar decisiones de política pública.

### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán– se señala que todos los subsidios otorgados en numerario o en especie estarán sujetos a reglas de operación, para lo cual se definen criterios como la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega de los apoyos otorgados.

En la práctica se identificaron once reglas de operación para tres programas de la Secretaría de Desarrollo Social; siete programas de la Secretaría de De-

sarrollo Rural; y un programa de la Secretaría de la Juventud. Dichas reglas contienen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo. No obstante, no se encontraron indicios sobre la integración del padrón único de beneficiarios que ordena la normativa estatal. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación de los programas y que las mejoras en el diseño de éstos se refleja en dichos procesos.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán dispone la publicación de servicios que se ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a ellos.

En la práctica se identificó información para 49 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que difunde acerca de los programas se refiere al objetivo, la población objetivo y la institución responsable de operar el programa.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la normativa del estado no se identificaron criterios para la asignación de presupuesto a los programas de desarrollo social. No obstante, la Ley de Planeación establece algunos criterios en su normativa que vinculan el proceso de la evaluación con la elaboración de presupuesto.

En la práctica, el estado cuenta con una plataforma informática en el portal de transparencia que muestra el presupuesto otorgado y ejercido por cada secretaria; sin embargo, sólo está desglosado por ramo y capítulo, y hasta 2012 por función, pilar y tema. Asimismo, el presupuesto por ramo se publica en el Presupuesto de Egresos del Estado, pero sólo se encontró la mención de una aportación inicial que realizó el Ejecutivo del estado para el Programa Integral de Apoyo a la Producción Social "Créditos Sociales".

El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La Constitución del estado estipula que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos serán evaluados por un órgano de

evaluación, dependiente del Congreso del Estado. Entre los criterios que considera para la evaluación se destacan:

- Dicho órgano realizará la evaluación del desempeño por sí mismo o a través de la contratación de terceros, con base en principios de imparcialidad y transparencia.
- 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 los recursos económicos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.
- La ley determinará la organización y atribuciones del órgano de evaluación, los requisitos para ser su titular, así como el procedimiento para su designación y remoción.

En la práctica no se observó la realización de evaluaciones a programas estatales ni evidencia de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

Por un lado, la Constitución del estado establece que en el proceso de programación y presupuesto de los recursos públicos, el Consejo de la Judicatura del estado deberá implementar como política administrativa indicadores de resultados como mecanismos para evaluación. Asimismo, la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado determina que los programas presupuestados deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, y que en las reglas de operación de los programas se especificarán los tipos de indicadores con los cuales se debe dar seguimiento a cada programa; no obstante, no se incluyen las características que deben tener estos indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno en algunas de sus reglas de operación y, en la actualidad, el estado se encuentra integrando el Sistema de Información Estadística y Geográfica de Yucatán, que abarcará evaluaciones y datos de programas de gobierno; sin embargo, aún no está en funcionamiento. Asimismo, el estado elaboró una base de datos con indicadores de desempeño de algunos programas sociales, pero la información no es pública.

Finalmente, los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida y la frecuencia de medición.

## 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la Constitución del estado se señala que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por un órgano de evaluación, dependiente del Congreso del Estado. Por otro lado, el Código de la Administración Pública de Yucatán dispone el establecimiento de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, para la cual su decreto de creación establece, entre varios objetivos, formular las políticas, normas, criterios y procedimientos con el fin de implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, que verifique el cumplimiento de los objetivos y las metas trazadas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales.

En la práctica no se tuvo evidencia de la operación del órgano de evaluación que se prescribe en la Constitución, pero sí del funcionamiento de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, la cual ha tenido participación en la publicación de tres reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, dicha secretaría ha llevado a cabo acciones relacionadas principalmente con la planeación, en el marco de la Ley de Planeación para el Desarrollo expedida el 5 de febrero de 2013.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 171, de 2011 a 2013, Yucatán presentó una disminución en el índice a nivel global producido por una disminución en el componente práctico. No obstante, el estado registró una variación significativa en el componente normativo, en el cual alcanzó un cambio de 8.3 puntos porcentuales de 2011 a 2013, por lo que, en relación con las demás entidades, ocupa la posición diez en el avance de este componente, al igual que Zacatecas.

A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado:

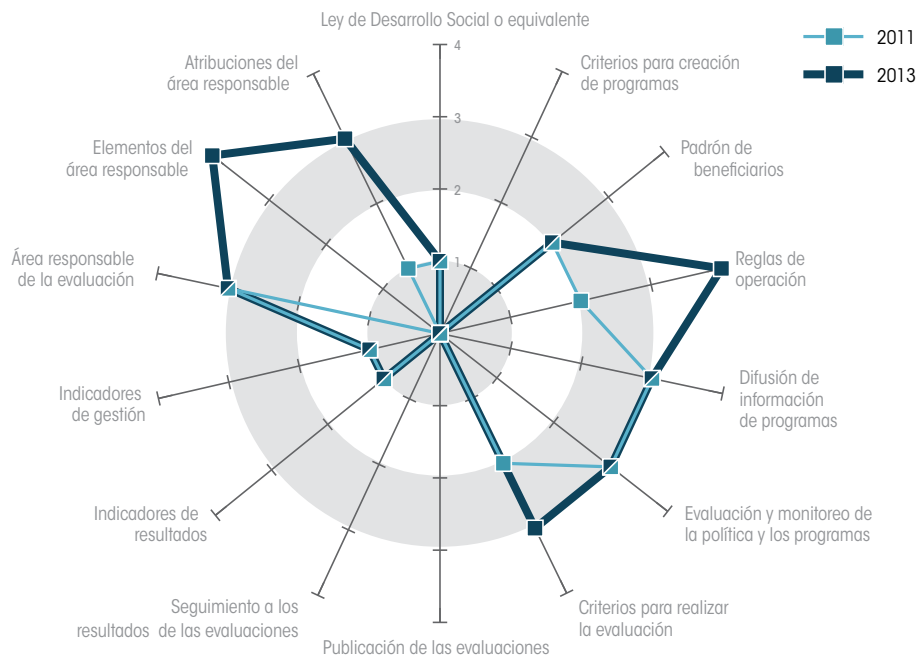
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado reformó su Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, por lo que se incorporaron criterios para el establecimiento de reglas de operación.
- ✓ Otro aspecto que le dio impulso al marco normativo fue la expedición, en 2013, del Decreto por el que se crea la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, organismo que tiene atribuciones para la planeación y evaluación de los planes y programas de desarrollo en el estado. Dicho decreto consideró elementos y atribuciones del área responsable que impulsan el monitoreo y la evaluación en el estado.



En la gráfica 172 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En particular, dichos cambios se suscitaron en los elementos y las atribuciones que debe tener la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, cuya facultad en materia de evaluación y monitoreo es coordinar la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los procesos de autoevaluación o evaluación externa que contraten las dependencias y entidades del estado.

■ Gráfica 172. Cambios en el componente normativo, Yucatán 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

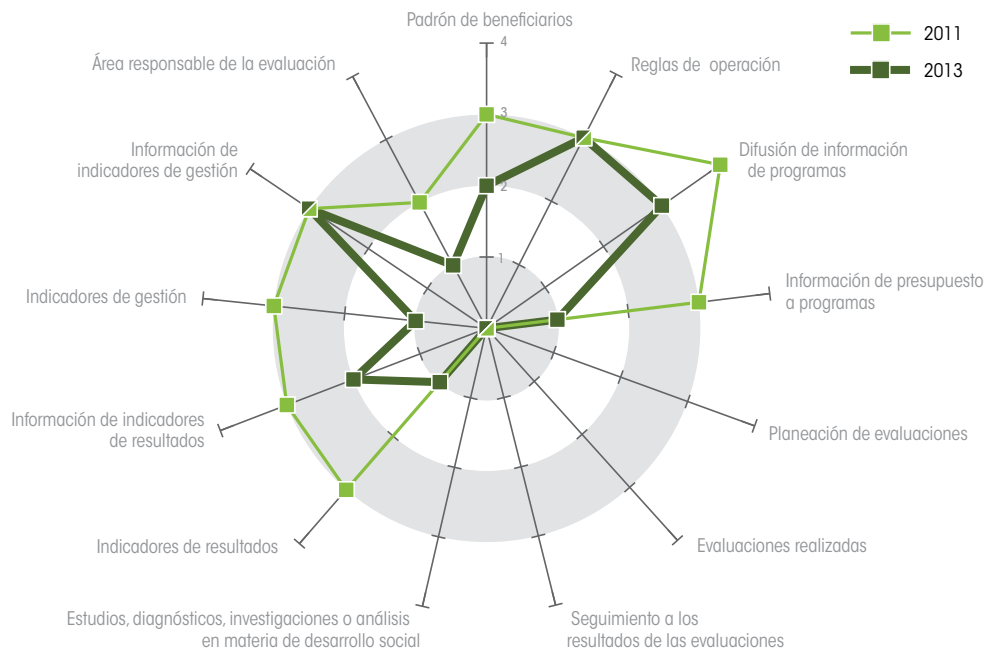
### Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✘ En comparación con 2011, el estado publica el presupuesto otorgado y ejercido por secretaría de estado; sin embargo sólo está desglosado por ramo y capítulo, y hasta 2012 por función, pilar y tema.
- ✘ Si bien el estado se encuentra trabajando en la organización del Sistema de Información Estadística y Geográfica de Yucatán, no hay evidencia de su implementación. Por otro lado, se identificaron indicadores de resultados y de gestión con un menor número de criterios: no están sistematizados o concentrados ni son públicos. Asimismo, la información específica sobre los indicadores encontrados, como la descripción, frecuencia, metas y línea base, no está disponible.

- × En la práctica, no fue posible identificar el funcionamiento del órgano de evaluación que se ordena en la Constitución del estado. Si bien se encontró en el fundamento normativo la creación de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, actualmente ha realizado temas referentes a la planeación del desarrollo, todo ello en el marco de la Ley de Planeación del Desarrollo publicada el 5 de febrero de 2013.

Además de los cambios antes citados, de acuerdo con la gráfica 173, el estado tiene retos en el componente práctico vinculados al tema de la evaluación, puesto que no se encontró evidencia del ejercicio de la planificación, realización y seguimiento de las evaluaciones. Asimismo, en relación con la difusión de los programas, si bien el estado cuenta con la información de 49 programas sociales, éstos no consideraron la totalidad de elementos que se tenían en 2011.

■ Gráfica 173. Cambios en el componente práctico, Yucatán 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental de Yucatán establece criterios para la elaboración de

reglas de operación, entre los que se destacan la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos y los indicadores para su monitoreo. Asimismo, dicha ley dispone la publicación del padrón de beneficiarios y la definición de lineamientos técnicos para la integración del padrón único de beneficiarios; sin embargo, no se encontró evidencia de la publicación de este último documento.

Por otro lado, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán establece la obligación de publicar y mantener actualizada la información de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y considera algunos de los elementos que debe tener dicha información.

La Constitución del estado ordena implementar como política administrativa indicadores de resultados como mecanismos para evaluación. Asimismo, la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán señala que los programas presupuestados deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, pero no se describen las características que dichos indicadores deben tener.

Aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave. No se tuvo evidencia de alguna normativa relacionada con el desarrollo de programas nuevos, criterios mínimos para la creación de padrones de beneficiarios, así como normativa que disponga la generación de una planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación.

En cuanto al órgano de evaluación como organismo responsable de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se constató la operación de la Secretaría Técnica encargada de la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los procesos de evaluación externa que contraten las dependencias y entidades estatales. No obstante, no hay evidencia de que esta secretaría haya llevado a cabo evaluaciones.

Finalmente, uno de los principales retos para Yucatán radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de evaluación, así como aquellos que le ayuden a poner en marcha el órgano de evaluación prescrito constitucionalmente. Asimismo, el estado debe seguir impulsando la conformación de una LDS que establezca las bases normativas para consolidar los elementos de monitoreo y evaluación de sus programas sociales.

## 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 Yucatán:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, es importante que el estado considere incorporar en la normativa las características que deben tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que han de contener los padrones de beneficiarios y los indicadores de desempeño. Asimismo, si bien se ordena en la Constitución estatal la evaluación de los programas que ejecute el estado, aún faltan por considerar criterios en las evaluaciones, como las características que deben tener los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

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 este sentido, es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa contribuirá a identificar, de mejor manera, el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Es conveniente que el estado impulse la publicación del presupuesto por programa, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario establecer los lineamientos técnicos para la integración del padrón único de beneficiarios que se mencionan en la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental de Yucatán, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

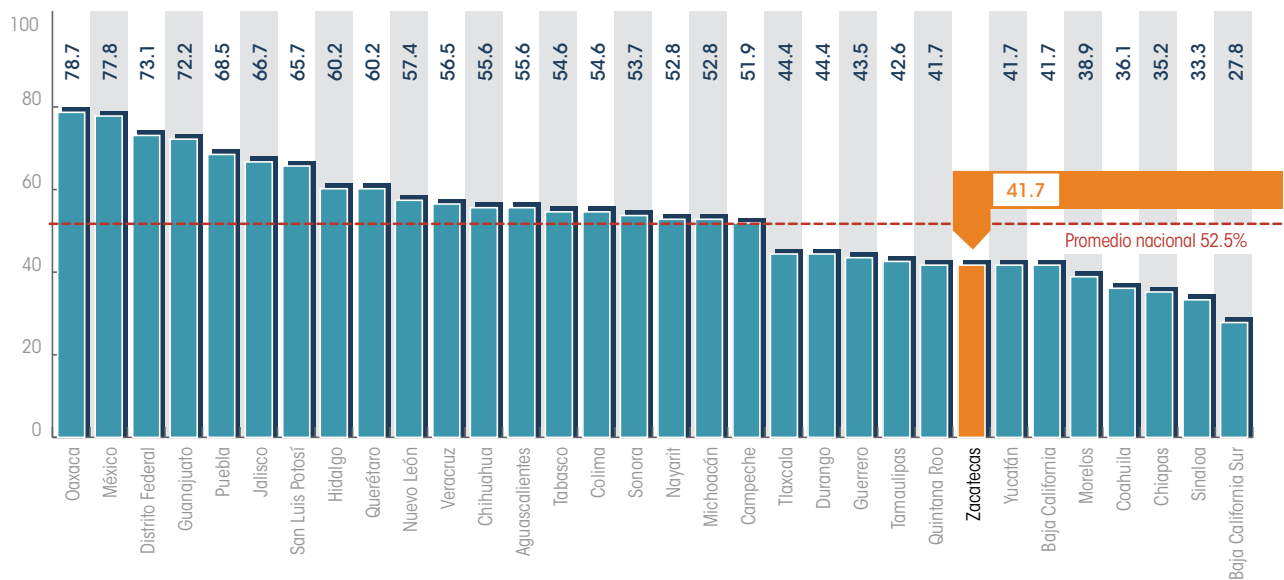
Dado que los recursos son limitados, es indispensable una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Así también, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe contar con un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, lo que podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



## ZACATECAS

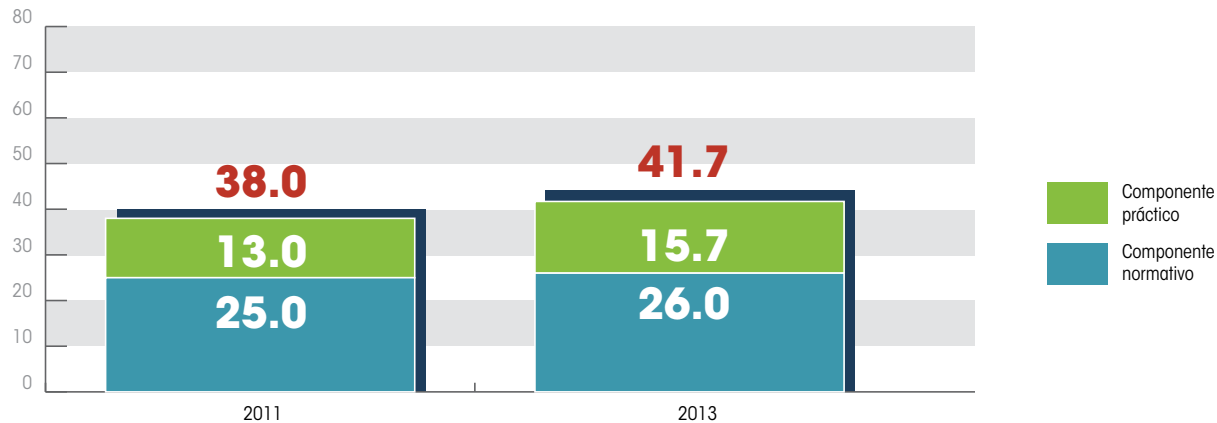
■ Gráfica 174. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.



■ Gráfica 175. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Zacatecas 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 175 presenta la variación que registró el estado de Zacatecas de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

## ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Zacatecas presentó un pequeño avance de 2011 a 2013, tanto en el índice global como en el componente práctico y normativo. En 2011, registró un índice de 38.0 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -25.0 en el componente normativo y 13.0 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 41.7 por ciento -26.0 en el componente normativo y 15.7 en el práctico-, lo que significa un incremento de 9.7 por ciento respecto a 2011 de manera global; esto lo situó de la posición quince en 2011 a la diecinueve en 2013,<sup>55</sup> que comparte con Baja California, Quintana

<sup>55</sup> El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Roo y Yucatán (gráfica 174). Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

### 1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica que la población prioritaria de la política de desarrollo social son todas las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación o pobreza. De igual forma, establece los criterios para la creación de programas nuevos y para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, y dispone la integración de un padrón para los programas sociales, la elaboración de reglas de operación, la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado –la LDS– señala que, para la instrumentación de los programas en materia de desarrollo social, se deberá contar con el diagnóstico focalizado de las zonas de atención prioritaria, las unidades administrativas responsables de operar los programas y los lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no se menciona que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación, ni que se debe especificar el objetivo del programa, la población objetivo o el tipo de apoyo que entrega el programa.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la LDS– estipula que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos integrarán sus padrones de beneficiarios, pero no especifica los elementos que deben contener estos padrones, ni tampoco ordena la creación de un padrón de beneficiarios único.

En la práctica se encontraron dieciocho padrones de beneficiarios: dos del Patronato Estatal de Promotores Voluntarios; dos de la Secretaría de las Mujeres; y catorce del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia. En todos los padrones se proporciona el nombre del beneficiario, el área responsable de integrar el padrón y el programa del cual recibe apoyo; sólo en algunos se puede identificar el municipio que habitan y el tipo de apoyo que recibe el beneficiario. En ninguno se divulga la clave de identificación del beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –la LDS– establece que el Ejecutivo del estado, en un plazo máximo de sesenta días, a partir de la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos, deberá elaborar y publicar en el *Periódico Oficial del Estado* las reglas de operación de los programas de desarrollo social. No obstante, no prevé los elementos que éstas deberán contener.

En la práctica se identificó que el estado cuenta con reglas de operación de 52 programas de desarrollo social, que pertenecen a las siguientes dependencias: Subsecretaría de Agricultura, Subsecretaría de Desarrollo Rural, DIF estatal, Instituto de la Mujer, Comisión para la Integración Social de Personas con Discapacidad, Consejo Promotor de la Vivienda Popular, Instituto de la Juventud y Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Todas tienen la información deseable: el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, la forma de entrega del apoyo y los criterios de elegibilidad.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia Acceso a la Información Gubernamental y la LDS– establece que el Ejecutivo y los ayuntamientos, dentro de ese mismo plazo (sesenta días), difundirán los programas operativos anuales en materia de desarrollo social y la normativa respectiva. Además, las entidades del gobierno deberán difundir en medios electrónicos: servicios que ofrecen; trámites, requisitos y formatos; información de los padrones de beneficiarios, así como del diseño, montos, requisitos de acceso, ejecución y beneficiarios de los programas de subsidio.

En la práctica se identificó información de veinte programas de desarrollo social que operan distintas dependencias de la administración pública estatal, como el Patronato Estatal de Promotores Voluntarios, la Secretaría de las Mujeres y el DIF estatal. Se debe destacar que la información que se difunde acerca de los programas es muy completa y se presenta en una estructura homogénea en el portal de transparencia del estado; se difunde el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad. Además, en la mayoría de los programas se da a conocer la lista de beneficiarios y el presupuesto asignado.

#### 6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

La normativa –la LDS– dispone que el presupuesto de los programas sociales no puede ser inferior al del ejercicio fiscal anterior. Además, los ayuntamientos deben publicar en el *Periódico Oficial*, en su página electrónica y en un lugar visible de la Presidencia Municipal el monto y la distribución de los recursos que les fueron destinados para la implementación de los programas de desarrollo social.



En la práctica, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no se encontró información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social; únicamente es posible identificar el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social. Al no tener información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la LDS, que establece que la evaluación tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los planes, los programas y las acciones de la política estatal de desarrollo social para subsanarlos, modificarlos, adicionarlos o reorientarlos. La LDS también señala que:

- Las evaluaciones se realizarán en dos etapas: la primera corresponde a los primeros nueve meses del ejercicio fiscal y sus resultados servirán para la programación y elaboración de presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; la segunda abarcará el ejercicio fiscal siguiente y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.
- Los resultados de las evaluaciones se publicarán en el *Periódico Oficial*. No obstante, la normativa no define el contenido mínimo que deben tener las evaluaciones para ser publicadas.
- Las dependencias y entidades estatales y municipales deberán proporcionar toda la información y las facilidades para la ejecución de las evaluaciones.
- El Consejo Estatal de Desarrollo Social podrá emitir sugerencias y recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones.

No se identificó normativa que disponga el seguimiento a las evaluaciones ni la elaboración de un plan.

En la práctica, en Zacatecas no existe una planeación de las evaluaciones ni se han realizado evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social. Tampoco se tuvo conocimiento de que el estado haya efectuado estudios y análisis en materia de desarrollo social.

### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– establece que los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, aunque no regula las características que deben tener éstos. También, señala que los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de desarrollo social.

En la práctica no fue posible identificar indicadores de resultados de la política social del estado. Sólo se encontraron indicadores de gestión relacionados con la

política social en el *Catálogo de indicadores de la administración pública estatal*, que, además, provee la descripción del indicador, la institución responsable y los valores para 2010-2012; es decir, la última medición disponible es de 2012. La información que ofrece es el método de cálculo, las metas y la línea base.

### 9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa –en la LDS– se estipula que la evaluación de la política estatal de desarrollo social estará a cargo del Consejo Estatal de Desarrollo Social y que para desempeñar su labor, éste podrá emitir convocatorias para que organismos evaluadores independientes, que podrán ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones de la sociedad civil, evalúen la política estatal de desarrollo social.

La LDS señala que el citado Consejo es un órgano consultivo de participación ciudadana, pero no tiene la atribución de operar la política de desarrollo social ni es ajeno a la estructura del Poder Ejecutivo, ya que está compuesto por el secretario de Planeación y Desarrollo Social y representantes de la administración pública federal, entre otros. Aunado a ello, la normativa no señala que el Consejo esté dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.

Además de la evaluación, la normativa le confiere al Consejo la tarea de aprobar los indicadores de resultados y de gestión; proponer políticas públicas de desarrollo social y criterios para la planeación y ejecución de los programas de desarrollo social, así como emitir sugerencias y recomendaciones a las dependencias y entidades estatales y municipales relacionadas con el desarrollo social. La atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción del Consejo es realizar la planeación de las evaluaciones y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica no se observó evidencia del funcionamiento del Consejo. Únicamente se encontró evidencia del trabajo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas y de que la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional cuenta con la Dirección de Planeación y Evaluación Presupuestal, la cual realiza acciones de seguimiento del gasto.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se advierte en la gráfica 175, de 2011 a 2013, el estado de Zacatecas presentó un ligero avance en el índice a nivel global, que se debe a la mejora en el componente práctico y normativo mientras que en el normativo se mantuvo igual. El mayor cambio se dio en el plano práctico, donde el estado registró un cambio de 2.7 puntos porcentuales. En 2013, ocupó la posición diecisiete en el componente práctico y la diez en el normativo.

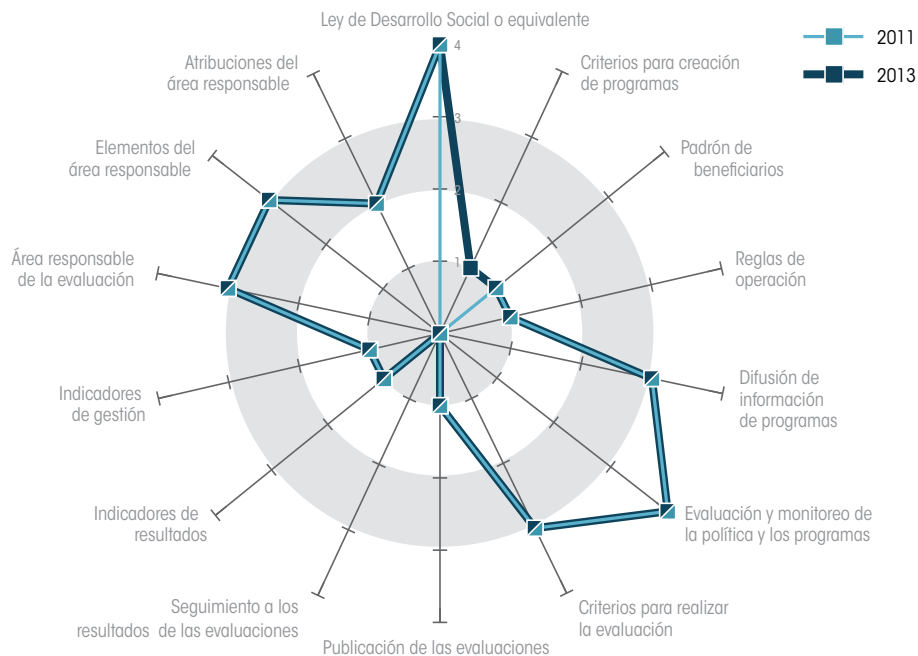
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2013, fue posible identificar que la normativa establece que para la formulación de los programas de desarrollo social se deberá contar con información de las unidades administrativas responsables de operar los programas.

En la gráfica 176 se observa que Zacatecas sólo tuvo un cambio en el componente normativo de 2011 a 2013; la línea que representa 2013 es casi la misma que en 2011. Asimismo, en la gráfica se reconocen las áreas pendientes de la regulación normativa que no fueron solventadas en 2011-2013: el contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios; la especificación de las características de los indicadores de gestión y de resultados; la caracterización y regulación del seguimiento a los resultados de las evaluaciones y los criterios para la creación de nuevos programas, así como el fortalecimiento de los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 176. Cambios en el componente normativo, Zacatecas 2011-2013



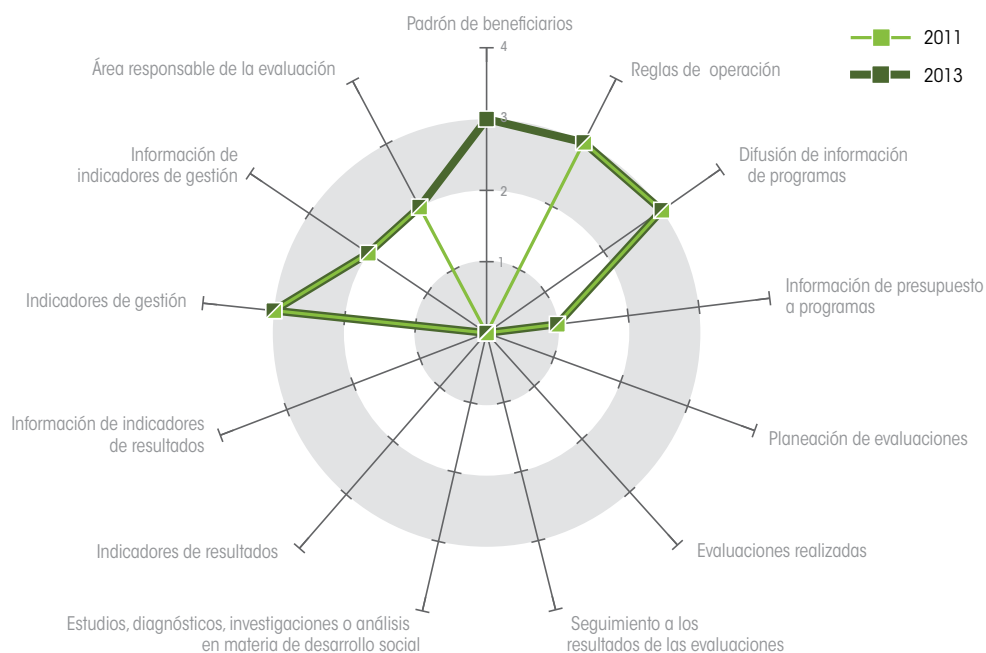
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no se identificaron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social del estado. En 2013 fue posible encontrar en el portal de transparencia del estado dieciocho padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social. Vale la pena destacar que la información que ofrecen los padrones es muy completa, como ya se mencionó.

De acuerdo con la gráfica 177, el estado presentó un avance únicamente para el elemento práctico de los padrones de beneficiarios; mientras que para los demás temas no hubo cambios positivos ni negativos.

■ Gráfica 177. Cambios en el componente práctico, Zacatecas 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado no presentó ningún cambio importante de 2011 a la fecha en regular los elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que no se emitió ninguna ley complementaria a las ya existentes en materia de desarrollo social ni se modificó ninguna que permitiera fortalecer las áreas de oportunidad en el plano normativo en el estado. En el aspecto normativo, en la LDS y en la Ley

de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Zacatecas se incluyen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Zacatecas.

Respecto al componente práctico, el estado ha tenido un buen desempeño en la implementación de padrones de beneficiarios, reglas de operación y difusión de la información de los programas sociales; es decir, 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, y no del programa.

Tanto el Consejo como la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional tienen atribuciones de evaluación; no obstante, no se localizó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada uno que permita conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre ellos para el desempeño de sus tareas. De hecho, no se identificó que alguno de estos órganos haya realizado evaluaciones.

Los retos de Zacatecas en materia de monitoreo y evaluación de la políticas y los programas de desarrollo social residen tanto en el ámbito normativo como en el práctico. Por un lado, el estado debe continuar la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación. Por el otro, debe continuar la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que ha iniciado, así como poner en marcha la implementación de los elementos de evaluación que por ley se estipulan; esto, para 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 que respalden su realización homogénea y sistemática; éstos deben definir a 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 dotar de autonomía técnica y de gestión al Consejo de Evaluación, así como independizarlo de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo del estado. Además, es conveniente establecer un solo órgano de evaluación en el estado y ponerlo en marcha.

Sería acertado publicar el presupuesto asignado por programa. Lo anterior resulta un elemento necesario para implementar el presupuesto basado 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 este sentido, es deseable que en la práctica se realicen diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Extender la práctica de la creación y publicación de las reglas de operación para todos los programas de desarrollo social. La difusión de estas reglas permite transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación, de manera que sea homogénea la información que brinden las dependencias para la integración del padrón.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es conveniente llevar a la práctica lo que la normativa establece para las evaluaciones. Asimismo, se podría poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que generan éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas. Para lo anterior, se recomienda incluir en la normativa el proceso de seguimiento de los resultados de las evaluaciones, los actores responsables, mecanismos y plazos.

Finalmente, es importante difundir la información de los indicadores de resultados, así como establecer con qué programa de desarrollo social están relacionados, a fin de conocer, de manera individual, sus conclusiones y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.



# 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, DF.
- \_\_\_\_ (2012). *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2011*. México, DF.
- Dalenius, T. y J. Hodges, Jr. (1959). Minimum Variance Stratification. *Journal of the American Statistical Association*.
- Development Assistance Committee (DAC) (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. París: OECD. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>
- Diario Oficial de la Federación* (9 de abril de 2012). Ley de Planeación. Recuperado de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.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 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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.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](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.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>
- \_\_\_\_ (20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf)
- \_\_\_\_ (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>
- 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](http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=129)
- Presidencia de la República (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado de <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- Secretaría de la Defensa Nacional (s.f.). *Apartado de glosario de terminología*. Recuperado de [www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/normateca-interna/glosario-de-terminologia](http://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.funcion-publica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>
- Subirats, J., P.Knoepfel y F.Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013 se terminó de imprimir en febrero de 2014 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte 80, Col. Felipe Pescador, Del. Cuauhtémoc, CP 06280, México, DF.

La edición consta de 500 ejemplares.



