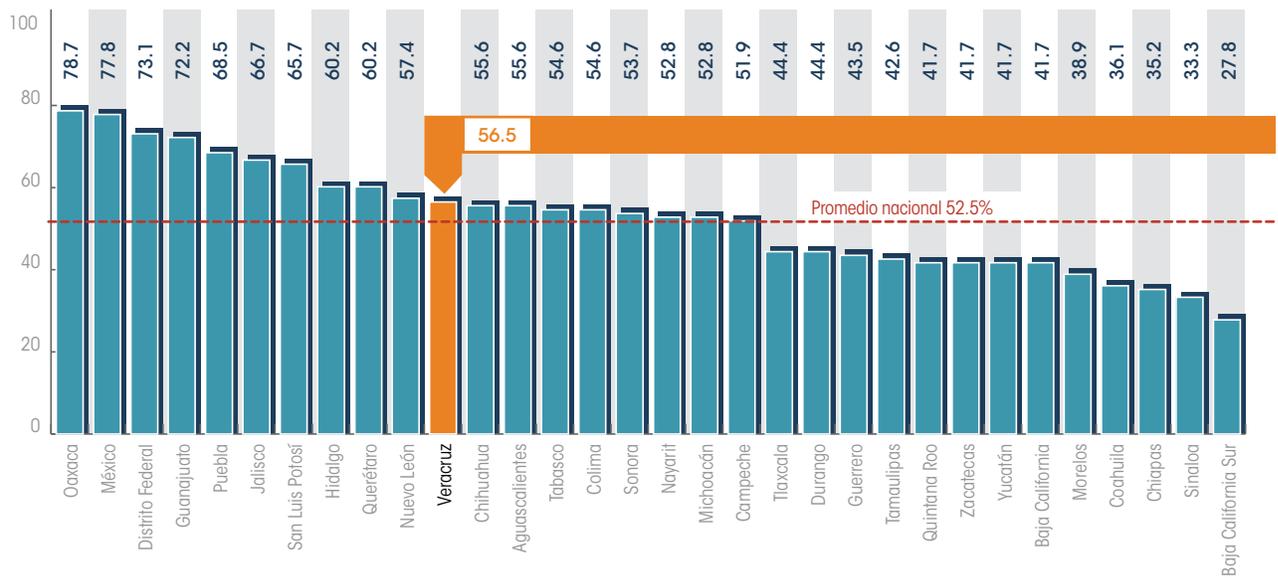


■ Gráfica 166. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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).⁵³ Como se observa, el mayor cambio se dio en el plano

⁵³ 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.

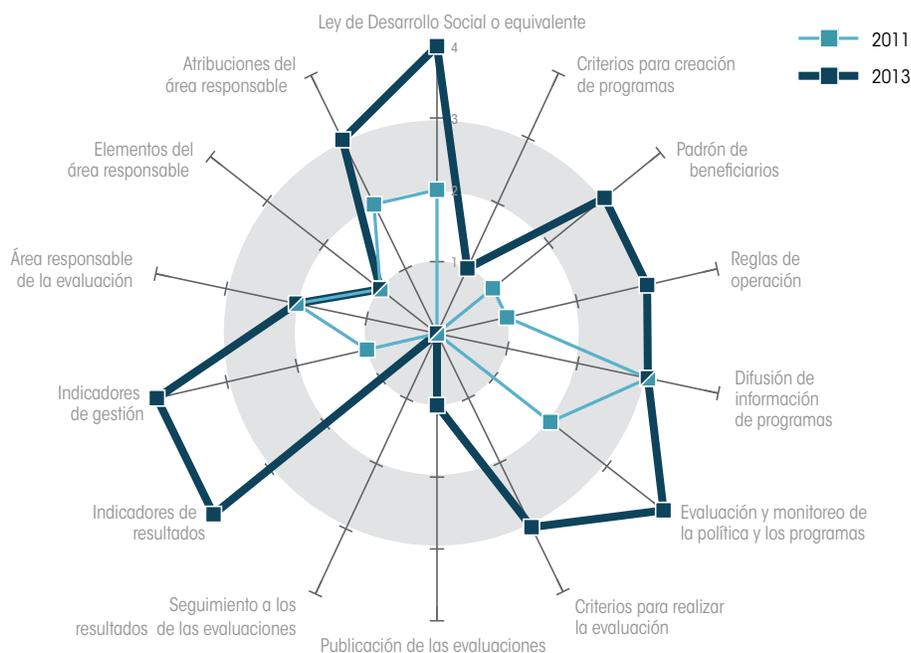
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

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.

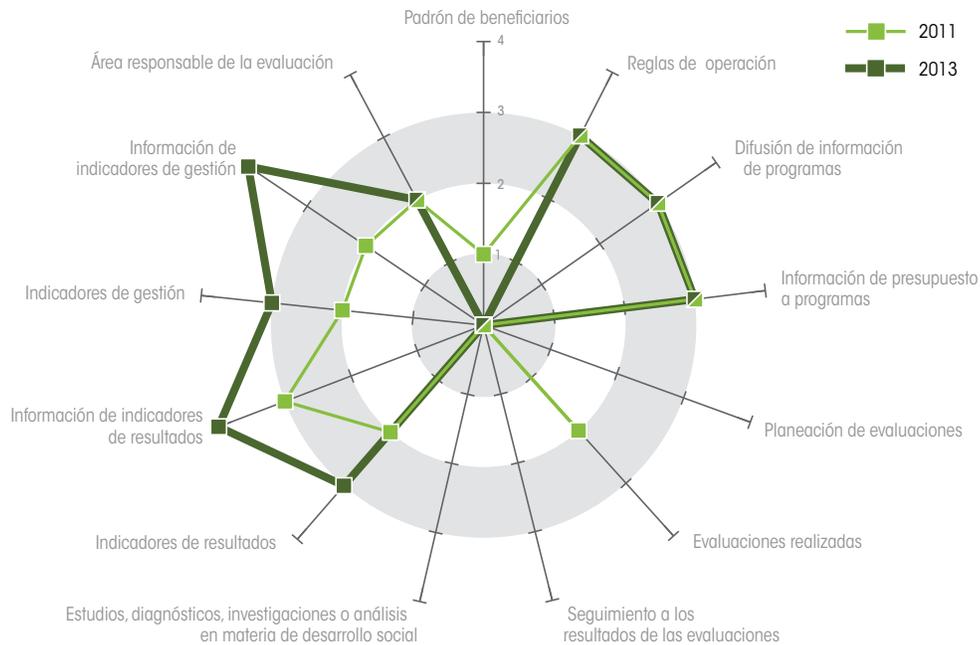
Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ 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.