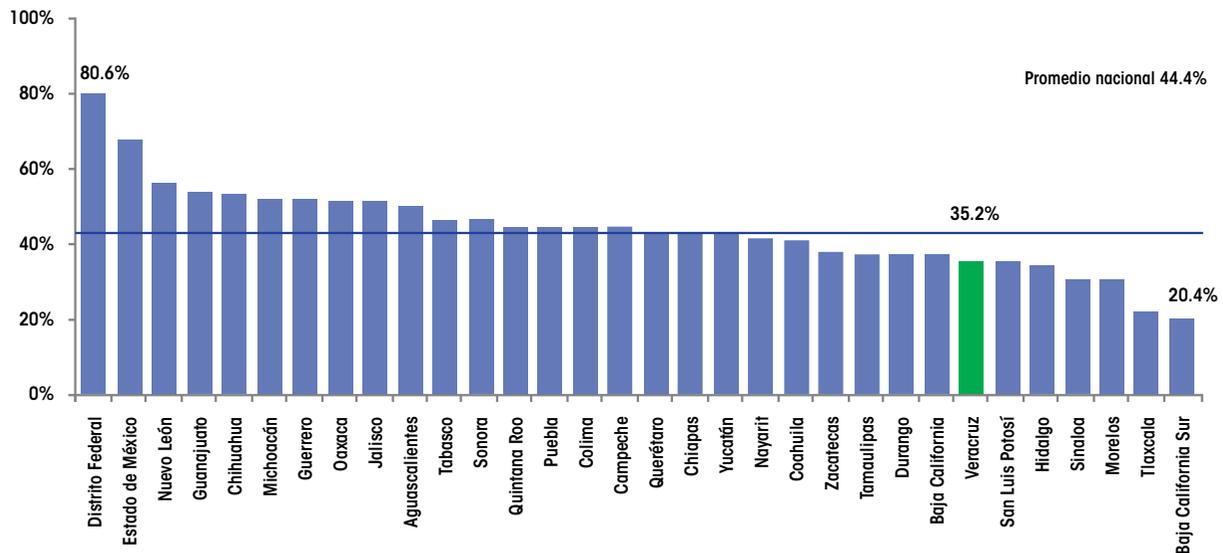


Veracruz

- No se cuenta con una Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS), (es una iniciativa), no obstante, la normativa establece la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda sin definir el objetivo de ésta.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Veracruz (LOAP) instituye como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión para algunos programas sociales, sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo ha realizado ejercicios de evaluación de la gestión pública del estado. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la materia.

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

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



Fuente: CONEVAL, 2011

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

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LSEAS), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (RISDS) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

No se registró que se persiga garantizar los derechos sociales de la población, no obstante, cuenta con la iniciativa de una LDS en la que se establecen elementos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

- No se detectó que se destinen recursos al desarrollo social ni que se determine la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, se señala únicamente la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se estipula que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (instancias gubernamentales) deberán actualizar y publicar las ROP para los programas de subsidios, apoyos, rescates financieros y otros que impliquen el traspaso u otorgamiento de recursos públicos a particulares, que se deduce, incluye lo social. Éstas buscan regular la operación y brindar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- También se establece que las instancias gubernamentales deben tener actualizado el padrón de beneficiarios para los programas y acciones señaladas anteriormente, lo que puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe señalar que no hay información sobre cómo deben integrarse los padrones.
- Se dispone la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda, con base en el Plan Veracruzano de Desarrollo, así como la evaluación de la operación del Sistema para el Desarrollo Humano y Familiar de los veracruzanos; en ningún caso se encontró información de su objetivo. Asimismo, no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Otro aspecto que no se especificó si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes

tipos de evaluación que puedan realizarse, la frecuencia con la cual se llevará a cabo la evaluación y si podrá hacerse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.

- Se acuerda que las instancias gubernamentales deberán publicar la información de los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño, pero no se refirieron los datos que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica. No se ubicó el mandato de contar con indicadores de resultados.
- En materia de difusión, las instancias gubernamentales deberán publicar las ROP y padrones de beneficiarios para los programas de subsidios, así como los indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicar los resultados de las evaluaciones.
- La LOPE establece como atribución de la SDS la evaluación de los programas estatales y regionales en materia de asentamientos humanos y vivienda mediante la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, la que además es la encargada del sistema de seguimiento y evaluación de los avances en la ejecución de los programas, obras y acciones del sector en el estado, por lo que su ámbito de acción es a nivel estatal.

También, se decide que la Secretaría de Finanzas y Planeación (SFPL) y la Contraloría General (CG), en el ámbito de sus respectivas, verificarán periódicamente los resultados de la elaboración de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del estado. El ámbito de acción de ambas instancias son los recursos estatales.

Por último, en la página de internet del estado se hace mención de la existencia de un Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), mas no se encontró información de acciones en materia de evaluación y monitoreo implementadas por dicha área.

La Dirección General de Planeación y Evaluación, la SFPL y la CG forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social.

La Dirección General de Planeación y Evaluación tiene a su cargo diseñar y operar el sistema de seguimiento y evaluación de los avances en el desarrollo de los programas, obras y acciones del sector e integrar los indicadores de gestión de la SDS y entidades del sector. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de las instancias mencionadas son normar la evaluación de los programas, la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados, realizar estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas instancias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

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

- En su Presupuesto de Egresos no se identifica algún tipo de blindaje respecto de los recursos considerado como de desarrollo social aunque es posible determinar los recursos asignados a la SDS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SDS. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDS con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, tipo de apoyo entregado y forma de hacerlo así como criterios para elegir a los beneficiarios. Cabe mencionar que no se detectó información sobre el año al cual corresponden las ROP.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios sólo para algunos programas de la SDS en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, la ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, aunque no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características. Los padrones del programa corresponden al periodo de 2008 a 2010.
- No se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

A pesar de lo anterior, se ubicó una evaluación realizada por la SFPL en 2008 a la gestión pública del estado. En ésta se especifica el objetivo y los principales hallazgos, además de que cuenta con un resumen ejecutivo. Sin embargo no se detectó información sobre el o los encargados de llevarla a cabo, la metodología usada y las sugerencias o recomendaciones derivadas de sus resultados.

- El estado posee indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores para algunos programas de desarrollo social, los cuales son públicos pero no se presentan de manera sistematizada. La información que se proporciona es el nombre, la fórmula de cálculo y la frecuencia de medición. Sin embargo, no se encontró la descripción de lo que busca medir, línea base, metas ni la medición realizada.
- Para la Dirección General de Planeación y Evaluación y la CG no se detectó evidencia de elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Veracruz. A pesar de ello, no se determina el objetivo de la evaluación, lo cual limita la vinculación entre ésta y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales.

Además, no se detectaron elementos clave como el ente facultado para normar la evaluación, para generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de éstas y su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la Dirección General de Planeación y Evaluación, la SFPL y la CG tienen atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Asimismo, el hecho de que una de las instancias implementar el sistema de evaluación es la CG del estado puede dar el mensaje de que la evaluación sólo es un instrumento de control y vigilancia y dificultar que el Poder Ejecutivo genere empatía con la práctica de evaluación y con el uso de la información derivada de ella para mejorar las políticas y programas estatales

Si bien no fue posible identificar el año a partir del cual se decretaron las atribuciones de evaluación a los actores mencionados, hasta ahora no se identificó evidencia de elementos de monitoreo y evaluación que hayan desarrollado. Asimismo, los de monitoreo buscan realizar un seguimiento de la gestión o de los resultados alcanzados a nivel programa; pero no se encuentran consolidados, puesto que no aportan información sobre la medición de los indicadores que pueda ser usada para la toma de decisiones.

En este sentido, el reto que afronta Veracruz es estructurar estos elementos, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

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

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta característica es un elemento necesario para presupuestar con base en resultados,

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

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