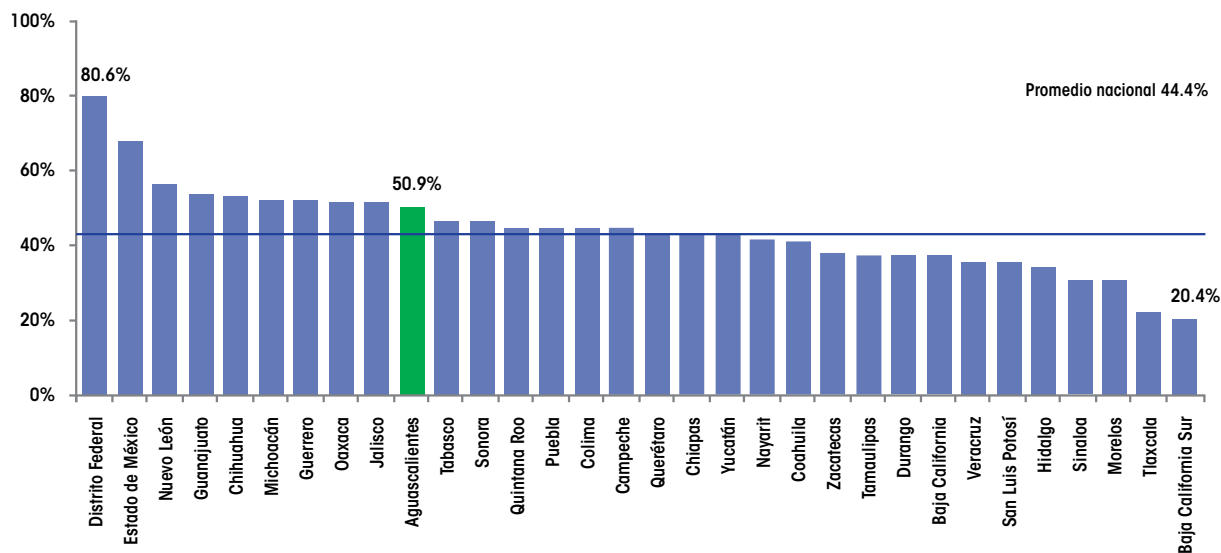


# Aguascalientes

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

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

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



Fuente: CONEVAL, 2011

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

## Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

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

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

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

## Conclusiones

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

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

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

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

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

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

## Oportunidades de mejora

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

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

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