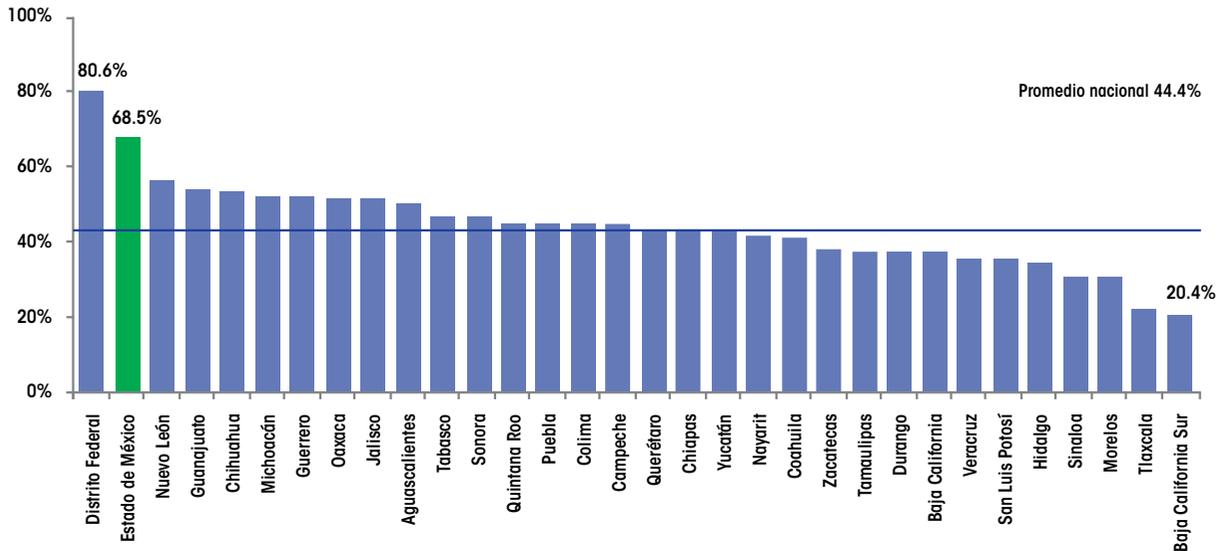


Estado de México

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

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

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



Fuente: CONEVAL, 2011

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

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

Oportunidades de mejora

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

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