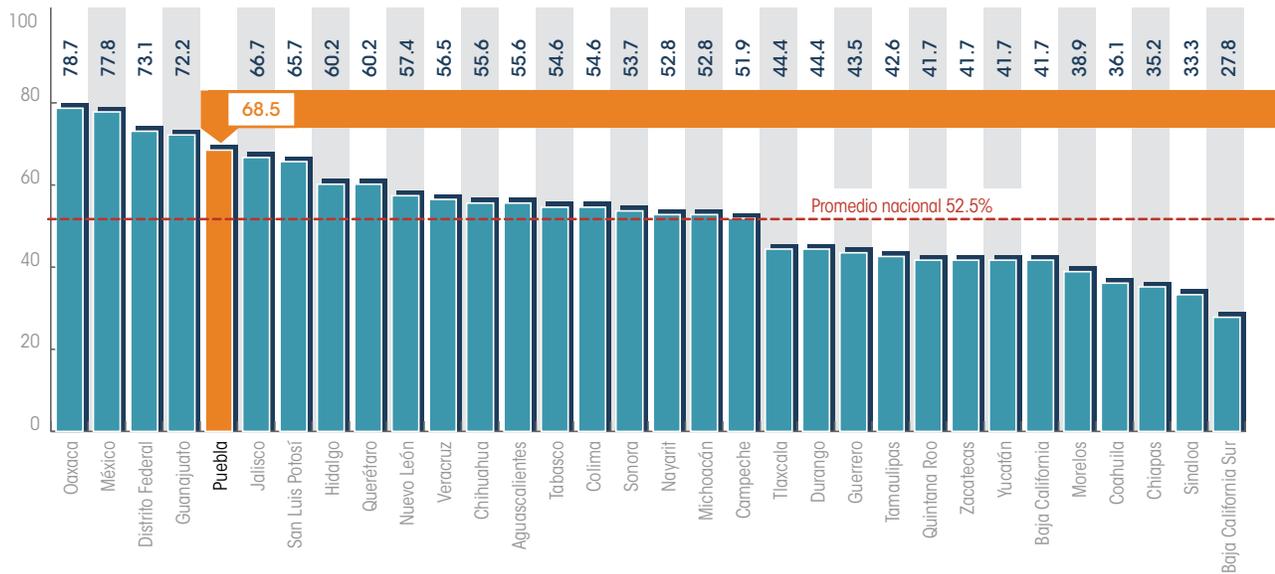


■ Gráfica 130. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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.

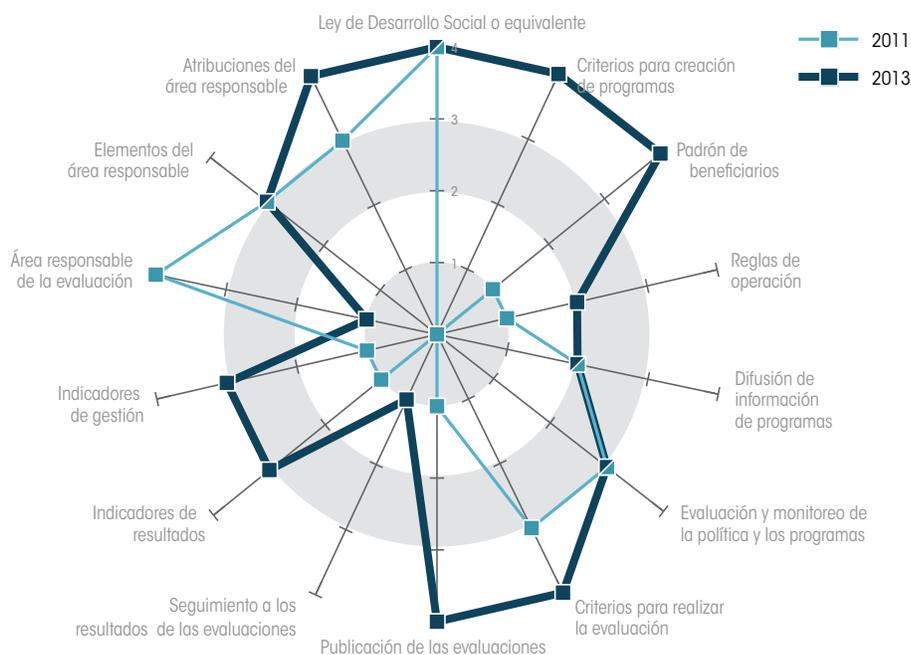
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

### 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.

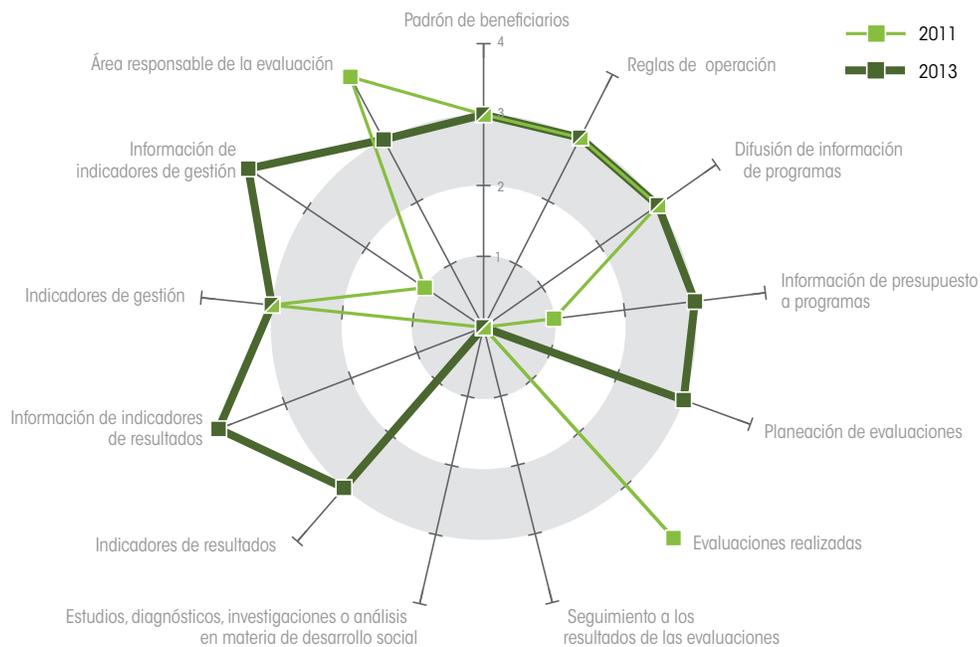
## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ 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.