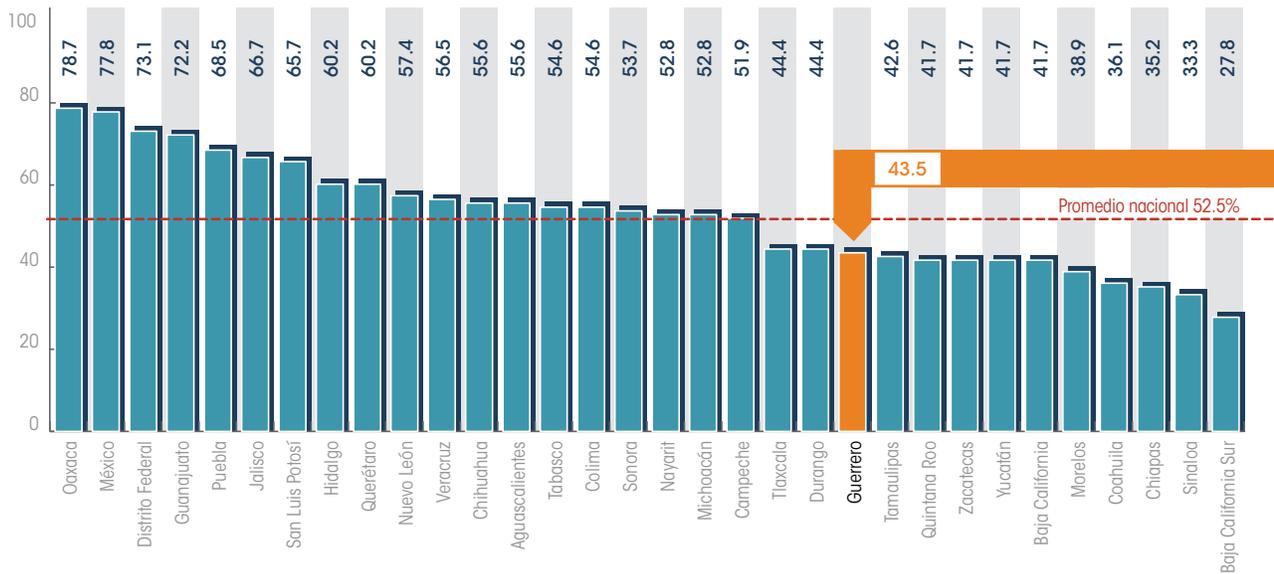


Gráfica 94. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Gráfica 95. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Guerrero 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 95 presenta la variación que registró Guerrero 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 muestran los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Guerrero presentó una disminución de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en el componente práctico. En 2011, el estado registró un índice de 52.8 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -30.6 en el componente normativo y 22.2 en el práctico-. Actualmente, registra un avance global de 43.5 por ciento -30.6 en el componente normativo y 13.0 en el práctico-, lo que significa un decremento de 17.5 por ciento respecto a 2011 y el pasar de la posición seis en 2011 a la diecisiete en 2013 (gráfica 94).²⁹

A continuación se muestran 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 normativa del estado -la LDS- especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, que son las personas, familias, grupos, etnias y comunidades en estado de pobreza extrema o situación similar. De igual forma, establece los criterios para la creación de programas nuevos y reglamenta la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social. No obstante, no define criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, ni ordena integrar un padrón para los programas sociales y la elaboración de reglas de operación.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado -la LDS- dispone que la implementación de los programas de desarrollo social deberá tener como marco de referencia el Plan Estatal

²⁹ 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 Desarrollo y que éstos señalarán de manera clara: líneas de acción, objetivos, metas y destinatarios de los bienes y servicios que se proporcionen, así como el monto de los recursos asignados. Sin embargo, no se establece que se debe elaborar un diagnóstico, especificar la institución encargada ni que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –el Reglamento de la LDS– únicamente establece que el Sistema Estatal tiene la función de cooperar en la información de los padrones de beneficiarios para la planeación estratégica de la política social de estado, sin precisar los elementos que deben contener dichos padrones.

En la práctica se encontraron cinco padrones de beneficiarios pertenecientes a los programas Pensión Guerrero, Madres Solteras, Personas con Discapacidad, Becas de Excelencia y Apoyo a la Vivienda. En la mayoría de éstos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo; sólo algunos cuentan con clave de identificación del beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –el Presupuesto de Egresos del Estado– establece que, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero definirá los programas de inversión que deberán sujetarse a reglas de operación. Asimismo, las dependencias y entidades de la administración pública estatal serán las responsables de emitir las reglas de operación, que deberán ser claras y precisas, porque serán difundidas a la población a través de los medios de comunicación. No obstante, la normativa no define los elementos que éstas deben contener.

En la práctica se identificaron las reglas de operación de veintiún programas estatales de desarrollo social que opera la Secretaría de Desarrollo Social. Dichas reglas presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad, pero no sobre la forma de entrega del apoyo.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y la LDS– establece que, para garantizar la participación de la población en la política social del estado, se le deberá informar de los programas que pretendan implementar los tres niveles de gobierno. Además, que las entidades del gobierno deberán difundir en su portal electrónico

los servicios y programas que administran, la población a la que están dirigidos y los trámites para acceder a ellos.

En la práctica se identificó información de setenta y dos programas de desarrollo social que operan distintas dependencias de la administración pública estatal, como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Asuntos Indígenas, entre otras. Dentro de la información que se difunde acerca de los programas se encuentra el objetivo, la población objetivo y la institución responsable de operar el programa; sólo algunas dependencias dan a conocer el tipo de apoyo otorgado por programa y los criterios de elegibilidad.

6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

No se identificó normativa que disponga la asignación de presupuesto a los programas sociales.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se incluye información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social dentro del “desglose de la inversión pública 2013 por dependencia ejecutora y fuente de financiamiento”. Al no existir información sobre presupuesto para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen de modo prioritario a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado, que especifica que la evaluación tiene por objeto regular los programas a través de la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo; también establece que:

- Los resultados de las evaluaciones se considerarán para efectos de la programación, elaboración de presupuesto y ejercicio de los recursos públicos en los ejercicios fiscales subsecuentes.
- La evaluación del desempeño verificará el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas y políticas públicas, con base en indicadores estratégicos y de gestión.
- La Secretaría, por medio de una instancia técnica, realizará anualmente la evaluación del desempeño de los planes, programas y proyectos contenidos en el Presupuesto de Egresos de las dependencias y entidades.
- Todas las evaluaciones se harán públicas y éstas deberán contener: los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento

a los resultados de la evaluación; los datos generales del evaluador y su forma de contratación; el costo total de la evaluación externa; el tipo de evaluación contratada; sus principales objetivos; una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados; y un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador.

- Se elaborará un programa anual de evaluaciones, en el que se detallará el número y tipo de evaluaciones a realizar en el ejercicio fiscal correspondiente.
- Se dará seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivadas de las evaluaciones correspondientes. Sin embargo, la normativa no establece las acciones, mecanismos o plazas para llevar a cabo dicho seguimiento.

En la práctica se identificó que en Guerrero no se cuenta con una planeación de las evaluaciones ni se han realizado evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social posteriores a la que se aplicó al Programa de Atención a Productores de Menores Ingresos en 2009 por parte de El Colegio de México. Tampoco se identificó que el estado haya emprendido estudios y análisis en materia de desarrollo social.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Presupuesto de Egresos– determina que la evaluación de las políticas públicas, de los programas y del desempeño de los ejecutores de gasto se llevará a cabo con base en indicadores de desempeño, y que éstos medirán el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas y el desempeño de los ejecutores de gasto. Los indicadores podrán ser estratégicos o de gestión, pero no se identifica la regulación de características que deben tener los indicadores.

En la práctica no fue posible encontrar los indicadores de resultados y de gestión con que cuenta el estado. En el portal del Gobierno del Estado se constata que ha sido implementado el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental; sin embargo, no es posible acceder a él.

Destaca la existencia de matrices de indicadores del Eje del Plan Estatal de Desarrollo: seguridad pública y procuración de justicia, así como indicadores de gestión de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado y de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil. No obstante, dado que estas dependencias no están relacionadas con el desarrollo social, no fueron tomadas en cuenta.

9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En la normativa –en la LDS– se establece que el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza es el órgano de consulta pública sobre el diseño, la instrumentación, ejecución y evaluación de la política social del estado concertada por los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad. Si bien el Consejo es un organismo que no tiene la atribución de operar la política de desarrollo social, no es ajeno a la estructura del Poder Ejecutivo, ya que está integrado por el gobernador del estado, el secretario de Desarrollo Social y representantes de la administración pública federal. El Consejo está facultado para evaluar los resultados e impactos de la política social del estado; formular opiniones y recomendaciones pertinentes a las acciones y los programas para el desarrollo social, así como corregir deficiencias y desvíos que se antepongan a la política social del estado. La atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción del Consejo es realizar la planeación de las evaluaciones y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica no se observó evidencia del funcionamiento del Consejo; únicamente del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, en cuyo portal se encuentra su organigrama y se advierte que entre sus funciones está coordinar la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 95, de 2011 a 2013, el estado de Guerrero presentó una disminución en el índice a nivel global y en el componente práctico, mientras que el normativo se mantuvo igual. El mayor cambio se dio en el componente práctico, en el cual registró una variación de -9.2 puntos porcentuales y en 2013 ocupó la posición número diecinueve en este componente.

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

Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

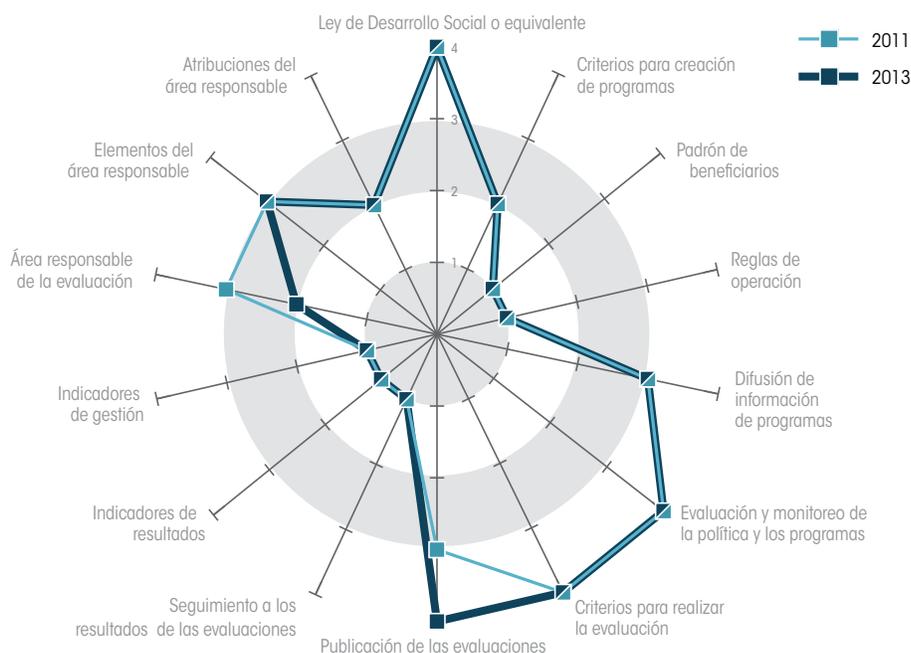
- ✓ La Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado establece la publicación de las evaluaciones y las características de éstas: los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a los resultados de la evaluación; los datos generales del evaluador y su forma de contratación; el costo total de la evaluación externa; el tipo de evaluación contratada; sus principales objetivos; nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados; y un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del

evaluador. Así, la normativa es muy completa en el tema de publicación de evaluaciones.

- ✘ Dado que el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social está formado por el gobernador del estado, el secretario de Desarrollo Social y representantes de la administración pública federal, no se puede decir que es ajeno a la estructura orgánica del Ejecutivo estatal.

La gráfica 96 muestra las áreas pendientes de la regulación normativa que no fueron solventadas en el periodo 2011-2013: el contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios; la especificación de las características de los indicadores de gestión y de resultados; la caracterización del seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como el fortalecimiento de los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 96. Cambios en el componente normativo, Guerrero 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

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

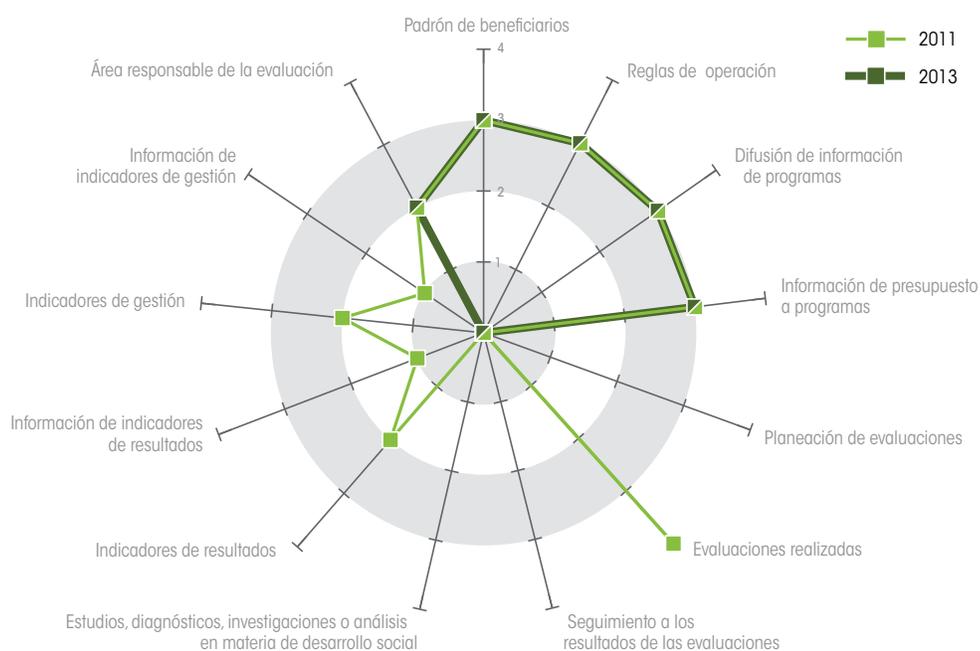
- ✘ A pesar de que en 2011 el estado contaba con información de sus indicadores de resultados y de gestión, en 2013 no fue posible acceder a la información de éstos. No obstante que en el portal del gobierno se señala que

el estado desarrolló el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental, no se pudo tener acceso a él o a una publicación de los indicadores que debería contener.

- × En 2011 el estado contó con una evaluación externa de uno de sus programas; sin embargo, en 2013 no se comprobó que se hubieran realizado más evaluaciones en el estado.

De acuerdo con la gráfica 97, para el estado se encontraron menos características en la información relacionada con la transparencia de los indicadores de resultados y de gestión y en la realización de evaluaciones, mientras que para los demás temas no hubo cambios positivos ni negativos.

■ Gráfica 97. Cambios en el componente práctico, Guerrero 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado no presentó ningún cambio de 2011 a la fecha en reglamentar los elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que no se emitió ninguna ley complementaria a las ya existentes en materia de desarrollo social, ni se modificó alguna que permitiera fortalecer las áreas de oportunidad en materia normativa en el estado. Por otro lado, la disminución en el componente práctico

fue dramática debido a que el estado dejó de implementar elementos de monitoreo y evaluación que había empezado a practicar.

Por ello, los retos de Guerrero en materia de monitoreo y evaluación de la políticas y los programas de desarrollo social residen tanto en el ámbito normativo como en el práctico. Por un lado, el estado debe continuar trabajando en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación. Por otro, debe reanudar la puesta en marcha de los elementos de monitoreo y evaluación que había iniciado; un punto relevante es la transparencia, pues no basta con implementar los elementos, también deben difundirse para que la ciudadanía los conozca.

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 Guerrero:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, es necesario 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 recomienda valorar la pertinencia de dotar de autonomía técnica y de gestión al Consejo de Evaluación, así como independizarlo de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo del estado. En este sentido, sería importante establecer un solo órgano de evaluación en el estado; actualmente, cuenta con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa es un elemento indispensable 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 pronóstica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es un diagnóstico para la creación de programas nuevos. Es deseable que en la práctica se realicen diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Extender la práctica de la creación y publicación de las reglas de operación para todos los programas de desarrollo social. La difusión de éstas contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal modo 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, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su formación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y que ya se dispone del documento normativo que rige las evaluaciones, se debe llevar a la práctica lo que la normativa establece de las evaluaciones. Asimismo, se podría poner en práctica un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. La información que resulta de éstas podría utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Difundir la información de los indicadores de gestión y de resultados, así como establecer el programa de desarrollo social con el que están relacionados, contribuye a conocer de manera individual sus conclusiones y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

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.