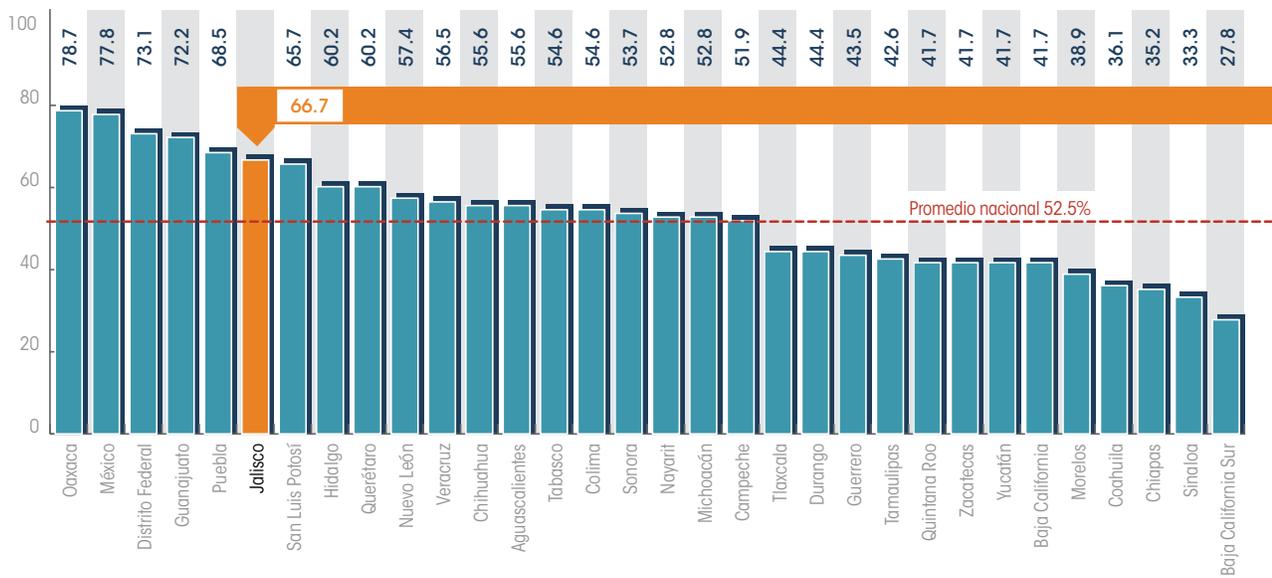


■ Gráfica 102. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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



■ Gráfica 103. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Jalisco 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 103 presenta la variación de Jalisco 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, Jalisco presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 51.9 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -19.4 en el componente normativo y 32.4 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 66.7 puntos porcentuales -29.6 en el componente normativo y 37 en el práctico-, lo que significa un incremento de 28.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición siete en 2011 a la seis en 2013 (gráfica 102).<sup>31</sup> Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un crecimiento de 52.6 por ciento en comparación con 2011.

<sup>31</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.

El avance en el plano normativo se debe a que el estado publicó, el 25 de mayo de 2013, los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, los cuales señalan que se debe contar con indicadores de resultados y de gestión, y especifican las características que deben tener las fichas técnicas de los indicadores.

El estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios y su reglamento, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el *Manual de organización* de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, así como el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, que estipula el proceso de elaboración de presupuesto.

A continuación se presentan 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– describe la población prioritaria de la política de desarrollo social y menciona que toda persona tiene derecho a ser beneficiada por los programas de desarrollo social siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en las disposiciones legales aplicables. Asimismo, para superar su situación y contar con mejor calidad de vida, la LDS da prioridad a los ciudadanos que forman parte de algún grupo social en situación de vulnerabilidad.

Del mismo modo, la normativa dicta los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y algunos para difundir información de estos programas. Finalmente, la LDS establece la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se precisan criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios– determina la obligatoriedad de difundir la información sobre los programas sociales que se implementan en el estado, de cuando menos los últimos tres años, en la que se señale el padrón de beneficiarios del programa. No obstante, la legislación pública no aporta información

específica sobre los criterios que los padrones de beneficiarios deban tener. Hay que destacar que durante la elaboración del diagnóstico se identificó un documento que contiene la primera etapa para la implementación de un padrón único de beneficiarios. Al respecto, se menciona que dicho documento considera algunos criterios para la conformación de un sistema de información del padrón, que fue puesto en marcha en los meses siguientes a la realización de este diagnóstico.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013. El estado ha publicado cinco padrones de beneficiarios correspondientes a algunos programas de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que éstos proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal -LDS- establece que el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de treinta días a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos, debe elaborar y publicar en el *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, así como en su página electrónica, las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales. Por otro lado, en el Presupuesto de Egresos del Estado se consideran algunos criterios que deben contener las reglas de operación de estos programas, como el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado y los trámites para tener acceso al programa.

En la práctica se identificaron 53 reglas de operación y manuales operativos: para 14 programas de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y para 36 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se encontró información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo. Por otro lado, para un programa de la Secretaría de Salud y dos de la Secretaría de Educación se localizó información sobre objetivo del programa, la institución responsable de operarlo y el tipo de apoyo otorgado. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la LDS declara, por un lado, que el Gobierno del Estado y los municipios pondrán en marcha campañas de difusión masivas para que toda la población se entere del contenido, las reglas de operación y los beneficios de los programas de desarrollo social que se aplican en el estado. Por otro, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco

y sus Municipios ordena que se deben publicar, de manera permanente, los servicios que ofrece el Gobierno del Estado, así como manuales o sistemas en que se precisen los trámites, requisitos y formatos utilizados para dichos servicios. En cuanto a la información específica a difundir sobre los programas estatales, se establece la obligatoriedad de difundir la información sobre los objetivos, requisitos, trámites y formatos para ser beneficiario; la entidad pública ejecutora, el responsable directo y el costo de operación del programa.

En la práctica se identificó información para 155 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

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

La LDS dispone que el presupuesto estatal y municipal que se destina al gasto social no puede ser inferior al del año fiscal anterior y debe incrementarse, cuando menos, en la misma proporción del crecimiento del producto interno bruto proyectado en los Criterios generales de política económica, y en congruencia con la disponibilidad de recurso de los ingresos que autorice el Congreso del Estado.

En la práctica, el estado difunde, por medio de una plataforma electrónica (<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/table/panelCiudadano/index>), la información de los programas que implementan las dependencias del Gobierno del Estado, en la cual es posible identificar el presupuesto ejercido por programa. En este sentido, el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

#### 7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, es atribución del Consejo Estatal para el Desarrollo Social realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social. La misma ley describe algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- Los elementos que deben tomarse en cuenta para la evaluación son: cobertura, calidad de los servicios, conocimiento de la población de los programas, mejoras en la calidad de vida de las familias, oportunidades de acceso, disminución de índices de marginación, percepción de beneficiarios y criterios generales del CONEVAL.
- La publicación de las evaluaciones está prevista; sin embargo, no se especifica la información de la evaluación que deberá publicarse; por ejemplo,

los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.

- Las evaluaciones se presentarán ante el Congreso del Estado de Jalisco y la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

En la práctica se observaron 22 informes de evaluaciones realizadas a programas estatales y dos informes correspondientes a la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan General del Ejecutivo. Si bien estas evaluaciones fueron internas, se reservó una sección para evaluar la percepción o valoración subjetiva; para ello, se contrató a una casa encuestadora externa al gobierno estatal para medir la opinión y el grado de satisfacción de los destinatarios de los productos y servicios ofrecidos por el programa.

Por otro lado, se encontró evidencia de un plan de seguimiento para las evaluaciones de políticas públicas para el desarrollo social, así como de un ejercicio de planeación de evaluaciones; no obstante, este documento no tiene carácter oficial.

Finalmente, se encontró información pública de dieciséis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, los cuales integran la serie Cuadernos Estatales de Política Social. Dicha información permite identificar las problemáticas del estado con el fin de contribuir a mejorar la implementación de acciones y programas de desarrollo social bien fundamentados, y mejorar la calidad de vida de la población.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

Por un lado, la LDS establece que la planeación, aplicación y distribución de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social se basarán en los indicadores y lineamientos generales de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios. Por otro, el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios señala que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas será la responsable de formular los indicadores en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, de acuerdo con la metodología y los lineamientos que emita dicha secretaría.

En cuanto a las características de estos indicadores, los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico determinan que para cada indicador deberá elaborarse una ficha técnica, la cual contendrá al menos los siguientes elementos: nombre del indicador, definición del indicador, método de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y metas.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en el Sistema de Seguimiento de Proyectos Estatales, el cual brinda información sobre las características y los avances de los proyectos del Ejecutivo estatal. Asimismo, en trece reglas de operación de programas de apoyo existen indicadores específicos de seguimiento para dichos programas, que son implementados por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Turismo, y 36 manuales operativos con indicadores, principalmente de gestión, de los programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Finalmente, los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta al 2013.

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

En la LDS se dispone que la evaluación de la política estatal de desarrollo social estará a cargo del Consejo Estatal para el Desarrollo Social. Dentro de sus atribuciones se encuentra realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y verificar que se esté cumpliendo con los objetivos y las metas fijadas en los programas de desarrollo social en los que participe el Gobierno del Estado y los municipios.

En la práctica, el Consejo Estatal para el Desarrollo Social aún no está en operación, por lo que las actividades de evaluación de los programas de desarrollo social están a cargo de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, a través de la Dirección General de Política Social, de acuerdo con lo prescrito en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y en el *Manual de organización* de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social. Asimismo, en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas funciona la Dirección General de Evaluación y Control, la cual se encarga de la evaluación de los planes institucionales, regionales y programas sectoriales, según el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Dicha dependencia coordinó veintidós evaluaciones a programas sectoriales y especiales, y las dos evaluaciones correspondientes al Plan Estatal de Desarrollo y al Plan General del Ejecutivo, antes mencionadas.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 103, de 2011 a 2013, Jalisco experimentó un incremento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. A pesar de no registrar una variación significativa en el componente práctico, en el cual registró un cambio de 4.6 puntos porcentuales de 2011 a 2013, ocupa la posición número tres en el avance de este componente.

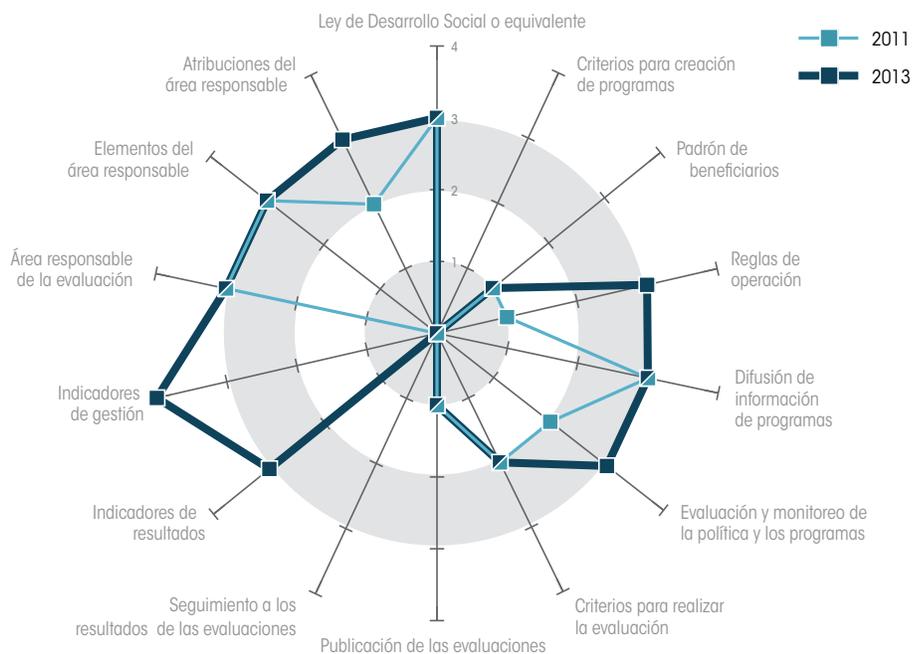
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ El estado publicó el 25 de mayo de 2013 los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, en los que se establece contar con indicadores de resultados y de gestión, así como las características que deben tener las fichas técnicas de los indicadores.
- ✓ En el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco se consideraron algunos elementos que deben contener las reglas de operación de los programas del estado, tales como el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado y los trámites para tener acceso al programa.

En la gráfica 104 se observa 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, principalmente en materia de indicadores. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa del padrón de beneficiarios, el establecimiento de criterios para programas nuevos, así como los criterios para ejecutar, publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado a sus programas sociales.

■ Gráfica 104. Cambios en el componente normativo, Jalisco 2011-2013



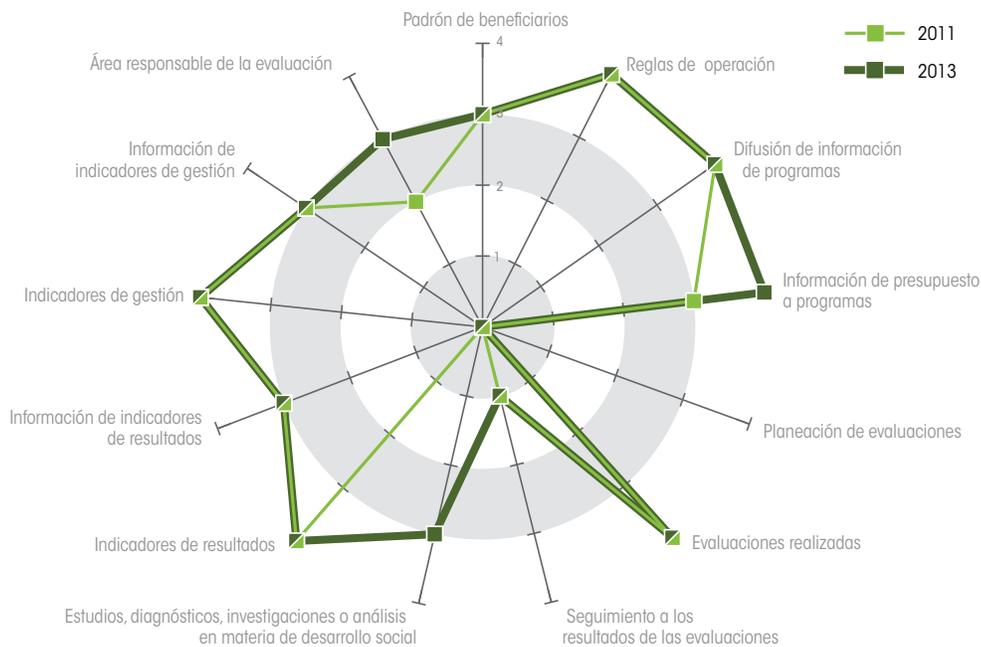
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

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

- ✓ Se identificó un sistema en el estado que permite conocer las características de los programas que implementa, sus metas y avances mensuales. Asimismo, la información de dicho sistema contribuye a conocer el presupuesto asignado y ejercido por programa, proyecto o acción de cada secretaría.
- ✓ El estado cuenta con diagnósticos integrados en una serie editorial denominada Cuadernos Estatales de Política Social, coordinada por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Estado, y considera las principales problemáticas en materia de desarrollo social en Jalisco.

De acuerdo con la gráfica 105, el estado tuvo un aumento en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, así como en la realización de evaluaciones a programas sociales y de estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social. No obstante, aún queda pendiente la planeación de evaluaciones, puesto que, a pesar de contar con un ejercicio de planeación publicado en su portal de internet, éste no representa un documento normativo oficial.

■ Gráfica 105. Cambios en el componente práctico, Jalisco 2011-2013



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

## CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de indicadores. Por un lado, la LDS del estado ordena la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios y reglas de operación, así como la evaluación de la política de desarrollo social. Asimismo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios garantiza la difusión de información sobre los programas sociales, y considera algunos de los elementos con que debe contar dicha información. Por otro, la publicación de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico favoreció el avance en la definición de criterios para los indicadores de desempeño, tanto de gestión como de resultados. Dicha normativa contribuyó a la generación, homologación, estandarización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados en el estado.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave, por ejemplo, no se identificó normativa relacionada con el establecimiento de programas nuevos, criterios mínimos para la elaboración de padrones de beneficiarios y reglas de operación, así como normativa para la generación de una planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación.

En cuanto a la instalación del Consejo Estatal para el Desarrollo Social como organismo responsable de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se logró constatar que en la práctica tanto la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas llevan a cabo ejercicios de evaluación en el estado. Prueba de ello son las veinticuatro evaluaciones a programas y planes sectoriales que coordinó la Secretaría de Planeación en el periodo 2011-2012.

Finalmente, uno de los principales retos para Jalisco radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, así como aquellos que contribuyan al funcionamiento del Consejo Estatal para el Desarrollo Social, y promover de este modo el ejercicio de la evaluación en el estado. Ante ello, es importante establecer los mecanismos necesarios para poner en marcha dicho consejo, ya que su participación dará el impulso para la conformación de nuevos sistemas de monitoreo y evaluación en el estado.

## 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 para el estado de Jalisco:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución sus responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe considerar la incorporación en la normativa de las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los padrones de beneficiarios y las reglas de operación de los programas. Asimismo, si bien en la LDS del estado se mencionan algunos elementos que deben considerarse para la evaluación de los programas sociales, aún faltan algunos aspectos, como los tipos de evaluación, las características de los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa que viene realizando la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado, ya que esta característica es un elemento necesario 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 pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. Es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a fin de que puedan 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 en un documento oficial para que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que los recursos son limitados, es conveniente 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 y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. De este modo, la información que provenga de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

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.