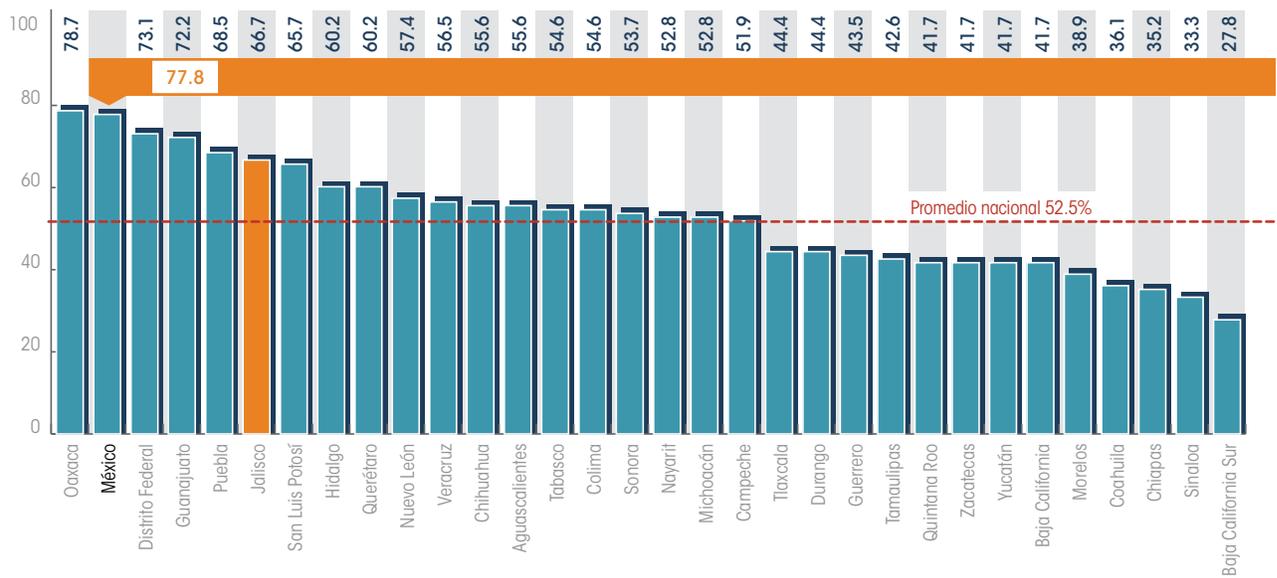


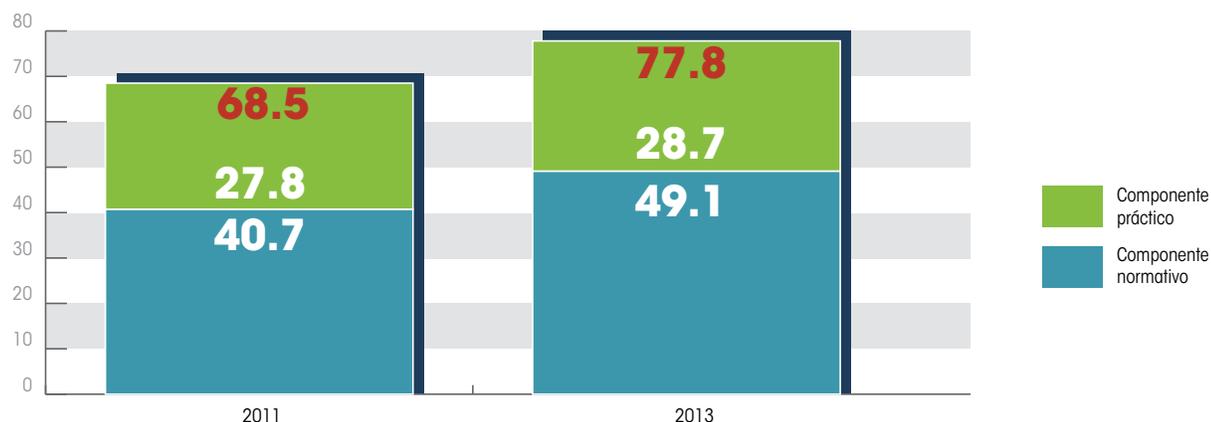
ESTADO DE MÉXICO

■ Gráfica 106. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 107. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en el Estado de México 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 107 presenta el avance del Estado de México 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, el Estado de México mostró un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 68.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –40.7 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–. Actualmente, presenta un avance global de 77.8 por ciento –49.1 en el componente normativo y 28.7 en el práctico–, lo que significa un incremento de 13.6 por ciento respecto a 2011 de manera global. Pese al crecimiento que tuvo el estado, éste se mantiene en la segunda posición en 2013,³² al igual que en 2011 (gráfica 106).

³² El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un aumento de 20.6 por ciento en comparación con 2011.

El avance en el plano normativo se debe, ante todo, a que el Estado de México publicó los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios el 30 de abril de 2013.

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

1. Ley de Desarrollo Social

En 2005, el Estado de México aprobó su LDS, que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. En este documento se destaca que merecen especial atención las regiones, los municipios, las microrregiones y zonas de atención prioritaria que muestren un mayor atraso respecto de los objetivos de la política social, la población indígena, las mujeres, los niños, los adolescentes, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes o aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social. De igual modo, en la LDS se describen los criterios para asignar presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social y se establece la difusión de información y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social, así como la creación de un padrón único de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la LDS se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos; su artículo 17 señala que, para instrumentar un programa de desarrollo social, se debe contar con el diagnóstico focalizado sobre las Zonas de Atención Prioritaria, los principios de la política de desarrollo prescritos en la LDS, la unidad administrativa responsable de la operación del programa, las reglas de operación para la implementación, el seguimiento y la evaluación del programa, así como las estrategias de vinculación, coordinación y concertación de acciones.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS– se dispone que es obligación del Ejecutivo estatal, en materia de desarrollo social, integrar y administrar el registro y el padrón único de beneficiarios, y que éste será administrado y actualizado por la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, esta secretaría emitió los Lineamientos y criterios para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social del Gobierno del Estado de México, que señala que los padrones deberán contener infor-

mación acerca de la dependencia ejecutora del programa, el nombre del programa, el trimestre y año fiscal en el que se ejecuta el programa, el nombre del beneficiario, el municipio al que pertenece, la cantidad y el tipo de apoyo, así como la frecuencia con la que se entrega éste.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios para trece programas para 2011, 2012 y 2013: dos de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; tres de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado; dos de la Secretaría del Medio Ambiente; y seis del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México. La mayoría de los padrones incluyen información sobre el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario, el programa del cual reciben el apoyo y el tipo de apoyo. No fue posible localizar información en ninguno de los trece padrones sobre el domicilio geográfico del beneficiario o si los padrones utilizan una clave única, por ejemplo la CURP, para identificar a los beneficiarios. Pese a que existen padrones de beneficiarios para varios programas de desarrollo social, no se pudo comprobar que se esté llevando a cabo algún ejercicio para integrar el padrón único de beneficiarios que mandata la LDS.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en la LDS y su reglamento, se establece que, para instrumentar un programa de desarrollo social, éste deberá contar con reglas de operación para su implementación, seguimiento y evaluación, las cuales incluirán la definición del problema, el objetivo general y específico, la población objetivo, la cobertura, el tipo de apoyo, los requisitos y las restricciones de los beneficiarios, el procedimiento de entrega y la dependencia responsable de la ejecución. Sin embargo, no se identificó que las reglas de operación deban incluir los indicadores para el seguimiento y la evaluación de los programas.

En la práctica se identificaron sesenta reglas de operación para 2011-2013: cinco de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; doce de la Secretaría de Desarrollo Social; una de la Secretaría de Educación; tres de la Secretaría de Medio Ambiente; y treinta y nueve del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México. Estas reglas de operación poseen una estructura homogénea que incluye información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entregar los apoyos. No se pudo comprobar que dichas reglas contaran con indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS y su reglamento, así como en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado

de México y sus Municipios- se dispone la publicación de las reglas de operación, lo que implica la publicación de información relacionada con los objetivos generales y específicos de los programas, la población objetivo, la dependencia encargada del programa, el tipo de apoyo y los requisitos y restricciones de los beneficiarios. De igual forma, se establece la publicación de los padrones de beneficiarios y del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

En la práctica se identificó información para 71 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Estado de México. La información que se difunde de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa y los apoyos otorgados. Es importante mencionar que para 36 programas sólo se difunde el nombre de éstos.

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

De acuerdo con la LDS, todos los programas de desarrollo social que sean evaluados positivamente y para los que se justifique su continuidad, con base en el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano, deberán contar con presupuesto para su permanencia. En la misma ley se indica que en el Presupuesto de Egresos se deberá detallar el monto presupuestario de los programas de desarrollo social.

Además, en la práctica, en el documento *Programas sociales y partidas presupuestales Ejercicio 2013* se encontró información del presupuesto asignado para 2013 de ocho programas de desarrollo social. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no identificarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que favorezcan 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

En la normativa estatal, específicamente en la LDS y en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México, se ordena que la evaluación sobre las acciones de la política social estará encaminada a conocer la operación y los resultados de los programas y proyectos con la finalidad de identificar problemas en su implementación y, así, reorientar y reforzar la política estatal de desarrollo social. Asimismo, se señala que los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación, así como aquellos que determinen la Secretaría de Finanzas y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social deberán ser monitoreados y evaluados. En esta normativa también se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- La Secretaría de Finanzas establecerá el Programa Anual de Evaluación, en el que se determinan los programas que se evaluarán, los tipos de evaluación que se implementarán y el calendario de aplicación.
- Los tipos de evaluaciones que se pueden llevar a cabo en los programas presupuestarios (evaluación del diseño programático, de procesos, de impacto y específica) y las evaluaciones estratégicas del desempeño institucional.
- Las evaluaciones se realizarán por las mismas dependencias o a través de la Unidad de Evaluación del Gasto Público de la Secretaría de Finanzas y, excepcionalmente, se podrán hacer por medio de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia. De igual forma, la contratación de evaluadores externos procederá siempre y cuando no existan las evaluaciones o no se cuente con personal capacitado para efectuarlas. Finalmente, las unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación serán las encargadas de supervisar la calidad de las evaluaciones y el desarrollo del proceso de evaluación.
- Los sujetos evaluados deberán publicar los documentos y resultados de las evaluaciones en sus páginas de internet. La información que se debe publicar incluye: los datos generales del evaluador externo y de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior del sujeto evaluado; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos, las bases de datos generadas, los instrumentos de recolección de información, una nota metodológica, un resumen ejecutivo y el costo total de la evaluación externa.
- Los sujetos evaluados deberán considerar los resultados de las evaluaciones y atender las recomendaciones derivadas de éstas mediante la celebración de Convenios para la mejora del desempeño y resultados gubernamentales –en los que se especificarán actividades, fechas y responsables– que firmarán con la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno, las cuales supervisarán que las recomendaciones hayan sido atendidas.
- Los resultados de las evaluaciones formarán parte del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño y la información se utilizará en la planeación y el proceso presupuestario.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni el uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se comprobó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se identificaron tres estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado de México en 2011 y 2012, que ofrecen información de la problemática analizada, la población que padece el problema, las causas, los efectos y las características de la problemática y las propuestas de acciones a seguir. Por su parte, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social publica una revista llamada *Cofactor*, que puede ser consultada por internet; sin embargo, durante el periodo de elaboración de este documento no fue posible acceder a los volúmenes de la revista por fallas en el sitio web del Consejo.

8. Indicadores de gestión y resultados

De acuerdo con la LDS, los programas de desarrollo social deberán evaluarse considerando los indicadores de resultados, de gestión y de servicios. Aunado a esto, en los Lineamientos y reglas para la implementación del presupuesto basado en resultados se especifica que las dependencias y entidades públicas deberán utilizar un formato de ficha técnica para la construcción de indicadores del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño. Estas fichas incluirán la siguiente información sobre cada indicador: nombre, método de cálculo, interpretación, frecuencia de medición y metas. En la normativa no se identificó que los indicadores deban contar con información sobre la línea base.

Por otro lado, en la LDS 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, cuyo propósito es medir la política de desarrollo social del estado y los municipios.

En la práctica, el Estado de México cuenta con indicadores de gestión y de resultados sistematizados en el portal de transparencia del estado. La mayoría de ellos ofrecen la siguiente información: nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo y frecuencia de medición. De igual forma, en los Lineamientos y criterios para la determinación de indicadores de desarrollo social y humano, que determinan los indicadores que el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social debe estimar, se encontraron indicadores de resultados, los cuales presentan información relacionada con su nombre, la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo y la unidad de medida. No se identificó que se regule su frecuencia de medición, línea base y meta.

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

En la LDS se establece que el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social es un organismo público descentralizado de carácter estatal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, que está a cargo de la evaluación de la

política de desarrollo social. Entre sus atribuciones, contenidas en el *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, está el proponer reformas a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que coadyuven a la operación y evaluación de los programas de desarrollo social; evaluar políticas y acciones en materia de desarrollo social que ejecuten las instancias federal, estatal y municipal dentro del territorio estatal; emitir recomendaciones como resultado de las evaluaciones; establecer los criterios para determinar los indicadores de desarrollo social y contar con el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano; efectuar investigaciones relacionadas con el desarrollo social, y brindar asesoría para el fortalecimiento de las acciones vinculadas a éste.

Por otro lado, en la normativa también se señala la estructura organizacional del Consejo, su ámbito de acción y su relación con otras áreas con atribuciones de monitoreo y evaluación en el estado: el Auditor Especial, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal. Además, los Lineamientos y reglas para la implementación del presupuesto basado en resultados establecen que la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, es responsable de llevar a cabo la evaluación de los programas presupuestarios mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores.

Ahora bien, en la práctica, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social se encuentra en funcionamiento desde 2008.

COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 107 revela que, de 2011 a 2013, el Estado de México presentó un incremento en el índice a nivel global, en el componente normativo y en el práctico. Actualmente, cuenta con normativa para regular más de noventa y cinco por ciento de los elementos analizados en este documento, lo cual lo coloca en la primera posición en el componente normativo.

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

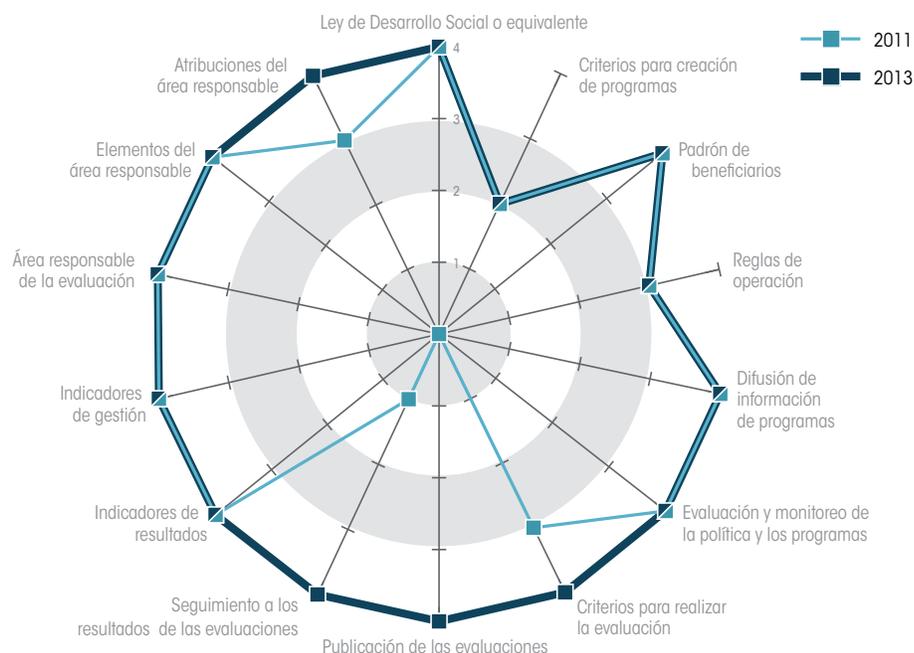
Avances en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios (30 de abril de 2013) en los que se establece:
 - ✓ La realización del Programa Anual de Evaluación.
 - ✓ La publicación de las evaluaciones realizadas.

- ✓ El mecanismo para el seguimiento a las recomendaciones mediante Convenios para la mejora del desempeño y resultados gubernamentales.
- ✓ Se publicó el *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, que determina que es función de la Secretaría Ejecutiva del citado consejo establecer normas, lineamientos y criterios para la evaluación y el monitoreo de los programas sociales.

En la gráfica 108 se advierte que, entre 2011 y 2013, gracias a la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios, el estado presentó avances en la emisión de normativa que especifica los lineamientos para realizar/coordinar la evaluación de los programas, la publicación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas. Por otro lado, debido a la publicación del *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, el estado comenzó a normar más atribuciones del área que coordina la evaluación en el estado, es decir, dicho consejo.

■ Gráfica 108. Cambios en el componente normativo, Estado de México 2011-2013



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

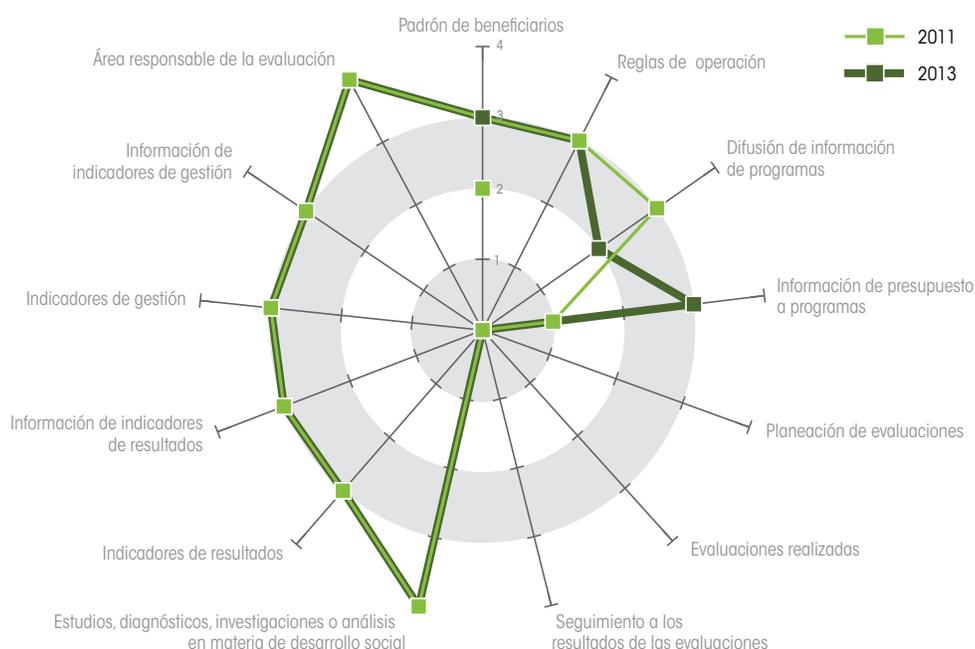
Avances en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con información del presupuesto desagregada por programa.

- × El estado difunde, en promedio, menos información de sus programas de desarrollo social.

A diferencia del avance registrado en el Estado de México en el componente normativo, que presentó un incremento de 20.6 por ciento, en el práctico el aumento fue de sólo 3.2. De acuerdo con la gráfica 109, el estado mostró un avance en el tema de presupuesto, pues comenzó a publicar información de éste desagregada para algunos programas de desarrollo social. Sin embargo, tuvo una caída en la difusión de información de los programas de desarrollo social, pues aunque existe información pública para 71 programas, para 36 de ellos sólo dan a conocer el nombre.

■ Gráfica 109. Cambios en el componente práctico, Estado de México 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un incremento de 2011 a la fecha en la formulación de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Esto se debe a la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios y del *Manual general de organización* del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social. En este sentido, el esquema normativo del Estado de México le per-

mite regular prácticamente noventa y cinco por ciento de los elementos analizados en este documento. Aun así, todavía es posible avanzar en el fortalecimiento de los criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social y en la normativa para establecer la elaboración de reglas de operación.

En el componente práctico, el Estado de México también presenta un incremento, aunque mucho menor en comparación con el avance en el normativo, de 2011 a la fecha. Si bien, se ha trabajado en la construcción de un marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación, en la práctica se han implementado pocos de los elementos reglamentados. No se pudo identificar la existencia de un programa anual de evaluación, la realización de algún ejercicio de evaluación ni de seguimiento a recomendaciones. De igual forma, en aquellos elementos en los que sí se han hecho ejercicios es necesario invertir para asegurar la calidad de los instrumentos que ya pone en práctica –padrones de beneficiarios, reglas de operación, difusión de programas, publicación del presupuesto desagregado para todos los programas de desarrollo social e indicadores de gestión y de resultados-. El mayor reto que afronta el Estado de México radica en aplicar los elementos de monitoreo y evaluación que ya previó en su normativa, de tal modo que pueda obtener información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados.

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:

Si bien, el Estado de México cuenta con un esquema normativo que le permite regular prácticamente noventa y cinco por ciento de los elementos analizados en este documento, aún es necesario fortalecer la normativa relacionada con los criterios para la creación de programas estatales. Actualmente, no se regula la elaboración de un diagnóstico de la problemática a atender, la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo ni el establecimiento de indicadores para el monitoreo y la evaluación, antes de la implementación del programa. En este mismo sentido, en la normativa para la elaboración de reglas de operación es conveniente especificar la inclusión del procedimiento de entrega de los apoyos y de los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un fac-

tor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información permite fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Si bien algunos programas poseen padrones de beneficiarios, es fundamental extender esta práctica a todos. Se sugiere impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información homogénea sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario.

Establecer controles a lo largo del proceso de implementación que permitan garantizar la calidad de los instrumentos con que ya cuenta el estado y, así, asegurar que todos los instrumentos presenten información homogénea: padrones de beneficiarios, reglas de operación, difusión de información de los programas de desarrollo social e indicadores de gestión y de resultados.

Dado que 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 que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.

Es importante implementar evaluaciones, dado que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también ayudan a medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Finalmente, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De este modo, la información que resulta de estas últimas 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.