

Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas

Memorias del Seminario
Internacional de Monitoreo
y Evaluación para las
Entidades Federativas 2013



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas

Memorias del Seminario
Internacional de Monitoreo
y Evaluación para las
Entidades Federativas 2013





CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2015

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania P. de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Edgar A. Martínez Mendoza
Cristina Hayde Pérez González

Israel Larry Escobar Blanco
Analuisa Guerra Briones
Fanny Jared Montoya Huerta
Clara Schettino Bustamante

Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013

Primera edición octubre 2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013. México, DF: CONEVAL, 2015.

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las entidades federativas para la elaboración de este documento. En particular, el CONEVAL reconoce la participación de los enlaces estatales, los cuales proporcionaron las buenas prácticas que en materia de monitoreo y evaluación se llevan a cabo en sus entidades, en el marco de la convocatoria al primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013, las cuales sirvieron de insumo para la elaboración de este libro. De igual forma, el CONEVAL agradece el apoyo de los investigadores y consultores que elaboraron las conclusiones de los capítulos y que participaron como comentaristas en las mesas del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013.

Los funcionarios de las entidades federativas que expusieron las prácticas en el seminario se enlistan a continuación:

Cuadro 1. Temas y expositores del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013

Tema 1. Lineamientos para la Creación de Programas Nuevos		
Colima	Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos	Lic. Rigoberto Salazar Velasco Secretario de Desarrollo Social
Puebla	Uso de la información para mejorar la política de desarrollo social	Lic. Mario Sampedro Martínez Director de Estadística e Información Secretaría de Finanzas
Querétaro	Institucionalización de los programas sociales	Lic. Elvia Ríos Anaya Titular de la Unidad de Evaluación de Resultados Secretaría de Planeación y Finanzas

Tema 2. Hacia la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios		
Distrito Federal	Mecanismos de integración y seguimiento del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años	Lic. Rosa Icela Rodríguez Velázquez Secretaría de Desarrollo Social
Guanajuato	Padrón estatal de beneficiarios de programas de desarrollo social y humano	Ing. Joel Silva Vega Director General de Información Social, Secretaría de Desarrollo Social y Humano
Oaxaca	Padrón Único de Beneficiarios de la Red Oaxaca para Todos	Lic. Cristian Cervantes Guerra Director General de la Red Oaxaca de Todos

Tema 3. Evaluación de programas de desarrollo social		
Distrito Federal	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF)	Mtro. Arturo Cerón Vargas, Director General de Evalúa DF
Estado de México	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS)	Mtro. Ángel Mauricio Reyes Terrón Asesor del Secretario Ejecutivo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
Oaxaca	Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública de Oaxaca	Lic. María Oliva Galindo Zamudio Directora de Metodologías de Evaluación y Enlace, Jefatura de la Gubernatura

Tema 4. Instrumentos de monitoreo e indicadores		
Jalisco	Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco)	Dra. Mónica Ballescá Ramírez Directora General de Evaluación y Control, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Nuevo León	Uso de la Metodología de Marco Lógico	M.C. Irma Martínez Jasso Titular de la Unidad de Planeación, Secretaría de Desarrollo Social
Veracruz	Marco normativo para incorporar los mecanismos y criterios que regulan la adopción del Presupuesto Basado en Resultados	Mtro. Jorge Alberto Ávila Abud Director General de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Secretaría de Finanzas y Planeación

Tema 5. Acceso a la información de los programas sociales		
Hidalgo	Plataformas para el acceso a la información gubernamental	Lic. Edna Geraldina García Secretaría de Desarrollo Social
San Luis Potosí	Sistema de Información del Desarrollo Social y Regional (SIDESORE)	Ing. Fernando Chávez Méndez Secretario de Desarrollo Social y Regional
Sinaloa	Sistema de Evaluación Y Seguimiento de Metas (SISEPSIN)	Mtro. José Antonio Penné Madrid Director de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas Secretaría de Innovación Gubernamental



Contenido

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1	
Importancia de contar con mecanismos de evaluación a nivel subnacional	17
CAPÍTULO 2	
Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013	23
CAPÍTULO 3	
Formulación de programas de desarrollo social	35
Colima: Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos	38
Puebla: Uso de la información para mejorar la política de desarrollo social	40
Querétaro: Institucionalización de los programas sociales	43
Alcances y retos	47
CAPÍTULO 4	
Hacia la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios	57
Distrito Federal: Mecanismos de integración y seguimiento del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	60



Guanajuato: Padrón Estatal de Beneficiarios de programas de desarrollo social y humano	66
Oaxaca: El Padrón Único de Beneficiarios de la Red	
Oaxaca para Todos	72
Alcances y retos	77
CAPÍTULO 5	
Evaluación de programas de desarrollo social	89
Distrito Federal: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF)	92
Estado de México: Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS)	99
Oaxaca: Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública de Oaxaca	103
Alcances y retos	108
CAPÍTULO 6	
Instrumentos de monitoreo e indicadores	113
Jalisco: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE)	116
Nuevo León: Uso de la Metodología de Marco Lógico	121
Veracruz: Marco normativo para incorporar los mecanismos y criterios que regulan la adopción del Presupuesto Basado en Resultados	126
Alcances y retos	131
CAPÍTULO 7	
Acceso a la información de los programas sociales	135
Hidalgo: Plataformas para el acceso a la información gubernamental	138
San Luis Potosí: Sistema de Información del Desarrollo Social y Regional (SIDESORE)	142
Sinaloa: Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas (SISEPSIN)	146
Alcances y retos	149
BIBLIOGRAFÍA	161

Presentación

En un país como México, que aún tiene tantos retos por delante, la eficacia con la que se invierten los recursos públicos destinados a la política de desarrollo social es primordial para garantizar el éxito y así lograr combatir los múltiples problemas sociales que aquejan al país. En virtud de ello, contar con información oportuna y pertinente permite una mejor toma de decisiones y contribuye a la eficacia en la asignación de los recursos.

En el ciclo de las políticas públicas, el monitoreo y la evaluación son instrumentos muy útiles. De la evaluación se obtiene información sobre el grado de cumplimiento del objetivo y las metas de la política implementada, así como sugerencias y recomendaciones mediante las cuales es posible reorientar, cuando se requiere, y solucionar las intervenciones que realiza el Estado. Por su parte, el monitoreo, que consiste en realizar un seguimiento continuo de las intervenciones públicas, aporta información con la que se puede anticipar dificultades y retroalimentar los procesos de toma de decisiones en el mediano plazo. Es por ello que institucionalizar un sistema de monitoreo y evaluación aporta a la mejora continua de la gestión gubernamental.

En el ámbito federal, a partir del año 2000 se realizaron cambios de tipo institucional y normativo que permitieron regular e implementar instrumentos de monitoreo y evaluación. Este proceso de mejora también se ha logrado llevar a cabo en las entidades federativas a través de la implementación de esos instrumentos, aunque de forma más gradual.

En este contexto, el CONEVAL ha fomentado una cultura de gestión para resultados en la política de desarrollo social y ha sido actor fundamental en la definición e implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en México. Asimismo, ha actuado como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de los programas y la política social para las autoridades estatales y municipales. A partir de 2010 el Consejo se ha dado a la tarea de identificar los elementos que contribuyen a la implementación de los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, específicamente con



las ediciones 2011 y 2013 del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas.

Como resultado de las acciones de colaboración, diversos gobiernos en las entidades federativas han generado elementos de monitoreo y evaluación; por ejemplo, documentos normativos como la Ley de Desarrollo Social (Morelos), los Lineamientos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos (Colima, Puebla y San Luis Potosí), los Lineamientos para Integrar el Padrón de Beneficiarios (San Luis Potosí), y también han realizado diversos ejercicios prácticos como la integración de un catálogo de programas sociales (Querétaro), una estrategia de reducción de pobreza (Puebla) y la puesta en funcionamiento de un esquema de evaluación de los programas sociales (Oaxaca), entre otros.

Por lo anterior, el CONEVAL reconoce que existen avances diferenciados en las 32 entidades federativas rumbo a la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación estatales.

El objetivo de este libro es difundir las buenas prácticas de monitoreo y evaluación implementadas en las entidades federativas, así como informar a la sociedad sobre los avances detectados hasta 2013 y las áreas de oportunidad en las que se requiere enfocarse para perfeccionar el desempeño de la política estatal de desarrollo social en el futuro. Lo anterior es relevante ya que en una sociedad cada vez más democrática y transparente es necesario conocer las acciones de política que funcionan mejor y qué se necesita para alcanzar mejores resultados. ▸

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Introducción

La acción de implementar sistemas de monitoreo y evaluación en la administración pública es de vital importancia para contar con evidencia sobre la pertinencia, efectividad y eficacia de los programas y de las políticas financiadas con recursos públicos. Además, estas prácticas favorecen la transparencia y la rendición de cuentas, pues la ciudadanía puede contar con información sobre el desempeño de las intervenciones públicas y saber qué funciona y qué no está dando los resultados esperados.

Por medio del monitoreo se realiza la recolección sistemática de información sobre el avance de los programas respecto de sus objetivos y metas. Con estos datos es posible detectar de manera oportuna retos o necesidades, con el fin de que los servidores públicos tomen decisiones apropiadas sobre el diseño, planeación y operación de los programas y las políticas públicas.

Las evaluaciones, por su parte, permiten analizar el logro de los objetivos de los programas; brindan información sobre el diseño, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y resultados de una intervención determinada; en el caso de las evaluaciones de impacto es posible medir la contribución del programa en las condiciones de vida de las personas beneficiarias. La información que arrojan las evaluaciones facilita la alineación de las prioridades de atención de la política pública con base en los resultados obtenidos y la dimensión de las problemáticas.

El monitoreo y la evaluación proporcionan retroalimentación sólida y objetiva acerca del desempeño de las intervenciones públicas en sus diversas etapas: diseño, planeación, ejecución y resultados. Gracias a esta información se sabe si el diseño de la política pública o programa es el correcto para lograr el resultado esperado que se necesita para mejorar la operación de un programa o una política, así como conocer el avance en el logro de los resultados y los beneficios esperados.



En México, el monitoreo y la evaluación han traído cambios sustanciales en la Administración Pública Federal; el más relevante es la forma como se determinan los objetivos de política pública y la medición de su cumplimiento. Los avances en el ámbito federal muestran que la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación se logran mediante un proceso continuo de mejora, según se describe a continuación.

En el ámbito federal, a partir del año 2000 se iniciaron los cambios institucionales y normativos para regular la práctica de monitoreo y evaluación en nuestro país. En 2004 en la Ley General de Desarrollo Social se dispuso la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como organismo facultado para normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, además de aprobar los indicadores de gestión, de servicios y de resultados de dichos programas.

Por su parte en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2008) se habilita a las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) para implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño, por medio del cual se busca que las dependencias y entidades se enfoquen en una gestión para resultados.

Los cambios normativos para optimizar el gasto del gobierno también han tenido injerencia sobre la gestión gubernamental en las entidades federativas. Se efectuaron reformas constitucionales que establecen que los tres ámbitos de gobierno deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos federales a través de instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercen. La reforma de 2012 a la Ley General de Contabilidad Gubernamental estipula que las entidades federativas deberán incluir en su cuenta pública los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, de las municipales y de las delegaciones, para lo cual tienen que utilizar indicadores, además de publicar en internet su programa anual de evaluación, las metodologías, los indicadores de desempeño y los resultados de sus evaluaciones.¹

Gracias a las modificaciones normativas, las entidades federativas han mostrado avances tanto en el aspecto normativo como en la práctica de elementos de monitoreo y evaluación, cuyos detalles se presentan en el siguiente capítulo. De igual manera debido a su interés, algunas entidades federativas han logrado ejercicios relevantes de monitoreo y evaluación, lo que ha permitido replicarlos en otras entidades interesadas o impulsar alguna variante adecuada a las características de cada lugar, sin embargo aún queda mucho por hacer en el ámbito local.

Desde su creación, el Consejo ha actuado, de acuerdo con sus atribuciones, como órgano de consulta y asesoría para la implementación de esquemas

¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 54, 61, 64, 67 y 79.

de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Para apoyar la aplicación de esas prácticas, el CONEVAL ha firmado convenios de colaboración técnica con catorce de ellas, las cuales han expresado su aceptación e intención de promover cambios en la gestión de los gobiernos locales.

El presente libro proporciona evidencia del avance y de los retos de las entidades federativas en la institucionalización de tales instrumentos, mediante la exposición de algunas prácticas realizadas hasta el año 2013. Esto permite reconocer el esfuerzo y voluntad de las entidades, así como identificar cuáles son las áreas de oportunidad en las que se debe trabajar para lograr la institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación. →

capítulo

1

Importancia de contar con mecanismos de evaluación a nivel subnacional

Los gobiernos usan recursos públicos de manera permanente para intervenir en los resultados económicos y sociales de un país mediante programas, estrategias, acciones, infraestructura y normas, entre otros. Como resultado, la ciudadanía espera que se garantice un estado mínimo de protección, se resuelvan los conflictos y se logre mejorar su calidad de vida. No obstante, en la realidad, los recursos destinados a la política pública tienen también otros usos por parte de los gobernantes, que van desde verse favorecidos legalmente por el electorado hasta mantener intereses específicos (por ejemplo, sostener la estructura burocrática o a grupos privados).

La importancia de medir los resultados de la política pública radica en la posibilidad que tiene la ciudadanía de contar con información fidedigna sobre el desempeño y los frutos de la gestión pública. En México, los ciudadanos son cada vez más conscientes de que sus recursos están de por medio y que al haber múltiples problemas por resolver se necesitan resultados más eficientes. En ese sentido, la evaluación y el monitoreo de la política social es un instrumento de la democracia, pues funciona como una herramienta para la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua.

Cabe mencionar que las exigencias ciudadanas han evolucionado en los últimos años. Antes bastaba con informar a los gobernados cuestiones de gestión como gastos y número de reuniones efectuadas, de gente atendida y de beneficios entregados, entre otros datos. Hoy, la ciudadanía exige conocer cuáles son el impacto y los resultados concretos de la política pública; es decir, si se logró aumentar el ingreso familiar, mejorar la calidad de los servicios de educación y salud, reducir la violencia, aumentar la esperanza de vida, incrementar el acceso a viviendas de calidad o mayor acceso efectivo a los derechos humanos en general. Un símil del enfoque en resultados con el que la ciudadanía se identifica es, por ejemplo, la consulta médica en la que el paciente espera saber no solo cuántas medicinas ha tomado o cuántas gasas utilizó en una curación, sino si su padecimiento ha sido curado y, más importante, cómo será su calidad de vida a partir del tratamiento recibido.



Como resultado de este enfoque ciudadano, y conscientes de que es parte de la democracia, los gobernantes de los tres ámbitos (federal, estatal y municipal) comprenden que hacer política pública no es un proceso sencillo y, por tanto, han incorporado poco a poco la evaluación y el monitoreo como etapas fundamentales. Se reconoce que estas prácticas son útiles porque brindan evidencia de los avances, ayudan a identificar y alinear prioridades de atención, favorecen la coordinación entre los diferentes actores y son parte fundamental de la rendición de cuentas.

En el ámbito nacional, el seguimiento de los resultados de la política pública cobró mayor relevancia con la implementación del monitoreo y la evaluación; de hecho, se buscó incorporar la información de esos resultados al proceso de asignación y ejercicio de los recursos públicos; sin embargo, en las entidades federativas todavía no se ponen en práctica sistemas de monitoreo y evaluación de manera generalizada. El proceso ha sido más pausado debido, en parte, al desconocimiento de los beneficios de dichos sistemas como una herramienta para mejorar la toma de decisiones de política pública. Otra razón es que la autonomía de los gobiernos estatales condiciona la instauración o el avance de los elementos a la iniciativa y convicción del gobierno en turno.

Sin embargo, se debe reconocer que para las administraciones públicas estatales se ha vuelto indispensable contar con elementos de monitoreo y evaluación enfocados a resultados, debido a que poco a poco se ha reconocido la utilidad de la información que generan. También porque esos elementos facilitan el consenso de ideas y de estrategias en torno a la problemática que se busca atender, así como la coordinación e interacción entre los actores políticos y técnicos que intervienen en el diseño y la implementación de la política de desarrollo estatal.

A pesar de que los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas han tenido un desarrollo más lento, algunos factores favorecen su puesta en marcha; por ejemplo:

- Ejercicios de monitoreo y evaluación sobre programas estatales, políticas o estrategias de desarrollo social.
- Creación de sistemas de información, padrones de beneficiarios/as y ejercicios sobre el uso de las fuentes de información.
- Creación o impulso de unidades técnicas enfocadas en dar seguimiento o evaluar programas; o bien, algún área avanzada en el conocimiento del monitoreo y evaluación en alguna dependencia estatal.
- Impulso a los temas de transparencia y rendición de cuentas; ejemplo de ello es la creación de institutos de acceso a la información en cada entidad federativa.

No obstante, las entidades federativas afrontan diferentes obstáculos para realizar ejercicios de monitoreo y evaluación, lo que dificulta establecer las bases que permitan su institucionalización. El principal reto es que persisten mecanismos de gestión y rendición de cuentas orientados hacia productos;

por ejemplo, es común encontrar informes públicos en los que se reportan solo los bienes y servicios entregados, lo cual no genera incentivos para reportar avances de resultados, con independencia de que estos se midan.

Además, es necesario generar mayor capacidad institucional y organizacional en la administración pública estatal en temas de monitoreo y evaluación para contar con capital humano más capacitado y consciente de los beneficios de dichos esquemas. La restricción de presupuesto suele ser una gran limitante, ya que por falta de recursos financieros es frecuente encontrar que las unidades o áreas interesadas en estos temas carecen de personal suficiente o con especialización en las herramientas y en el proceso de monitoreo y evaluación. Otro problema habitual es la ausencia de registros administrativos de calidad, ligada al presupuesto limitado, ya que el gasto en esas herramientas no es prioritario ante el conjunto de problemas sociales que se deben atender.

Aunado a las restricciones presupuestales, hay poca flexibilidad para administrar el recurso. Por lo general, el presupuesto tiene una planeación anual y debe ejercerse en determinado momento según lo programado, lo que obstaculiza priorizar y contextualizar la política social para el logro de resultados, principalmente aquellos de largo plazo, como disminuir la tasa de deserción escolar o la tasa de mortalidad materna.

Otro elemento que limita implementar la evaluación es el rechazo cultural a ser evaluado y a tener mediciones de resultados finales, ya sea por su complejidad o porque los resultados puedan no ser favorables.

Sin embargo, la ausencia de elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas tiene como consecuencia un comportamiento cíclico, ya que al no haber demanda de estos, no se promueve la integración de una oferta de evaluadores especializados que realicen ejercicios de calidad a un precio competitivo. En la mayoría de las entidades federativas es difícil encontrar evaluadores competentes interesados en participar en los ejercicios de monitoreo y evaluación que se quieren llevar a cabo con un presupuesto limitado.

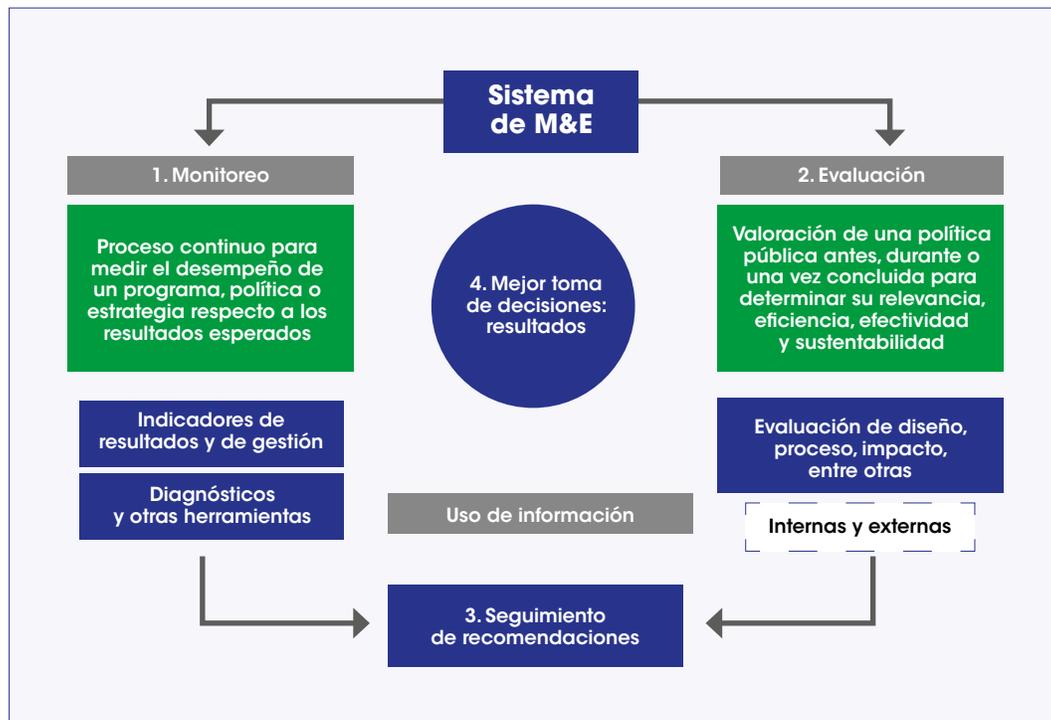
Cualquier sistema de monitoreo y evaluación que se establezca en el ámbito estatal debiera suponer un esquema integral que considere el uso que se hará de la información generada, pero, sobre todo, el objetivo central del sistema debe ser retroalimentar la toma de decisiones para mejorar la política pública local.

Los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas deben contar, cuando menos, con los cuatro elementos siguientes (figura 1):

- 1) *Elementos de monitoreo.* Los indicadores de gestión y de resultados permiten hacer un seguimiento del desempeño de los programas, políticas y estrategias durante su implementación, mediante el registro del avance de metas específicas.

- 2) *Elementos de evaluación.*² El conjunto de evaluaciones de diferente índole proporciona información sobre las causas que dieron lugar a los resultados obtenidos con el monitoreo de indicadores.
- 3) *Seguimiento de las recomendaciones del monitoreo y la evaluación.* Con el objeto de realizar una retroalimentación en las diferentes etapas de un programa o política y modificar los aspectos que son susceptibles de mejora.
- 4) *Mejor toma de decisiones con base en los resultados del monitoreo y la evaluación.* Con base en la información obtenida del desempeño y los resultados de las políticas públicas, así como de las mejoras constantes, es posible tomar mejores decisiones de política pública.

Figura 1. Componentes de un sistema integral de monitoreo y evaluación



Fuente: CONEVAL, 2010.

No siempre es posible identificar estos cuatro elementos en todas las entidades federativas, de manera que pueden vincularse otros elementos en el corto plazo, para formar un sistema de monitoreo y evaluación estatal. Es importante tener en cuenta que hay diversas formas de impulsar la construcción de estos sistemas, como por ejemplo la mejora y la vinculación de ejercicios relacionados con el monitoreo y la evaluación que pueden usarse como in-

² Se da preferencia a la evaluación externa porque favorece la credibilidad, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

sumos para realizar ejercicios más robustos. Antes de integrar un sistema de monitoreo y evaluación es necesario:

- 1) Reformar la normativa para institucionalizar el monitoreo y evaluación.
- 2) Fortalecer la capacidad institucional para realizar acciones de monitoreo y evaluación.
- 3) Llevar a cabo un trabajo concertado con las áreas que tienen atribuciones de monitoreo y evaluación.
- 4) Realizar ejercicios de monitoreo y evaluación que tengan un efecto multiplicador y que sean complementarios entre sí.
- 5) Garantizar la continuidad de los ejercicios de monitoreo y evaluación más allá del periodo de la administración en turno.

En conclusión, la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas representa, aún hoy día, un reto de política pública. No es posible hablar de un proceso homogéneo en las entidades, debido a que es necesario generar una inercia de manera horizontal entre los distintos actores y de manera vertical entre los diferentes ámbitos jerárquicos de la administración pública estatal. Por ello, es necesario que los gobiernos estatales innoven su forma de hacer política pública y de buscar simpatizar a la ciudadanía gracias a lo que se obtiene a través de ella. Se requiere una estrategia política que contemple elementos técnicos, así como recursos que sean accesibles para la ciudadanía con miras a favorecer la transparencia y la rendición de cuentas al momento de reportar los resultados específicos de la política pública estatal. →

capítulo

2

Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013

Con la finalidad de contextualizar las diversas prácticas realizadas por los gobiernos de las entidades federativas –algunas de las cuales se exponen en este libro– en el presente capítulo se describen los hallazgos y áreas de oportunidad identificadas en el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas para 2013 (en adelante, Diagnóstico 2013), el cual sirvió como punto de partida para que el CONEVAL identificara las buenas prácticas desarrolladas por las entidades hasta el año citado.

El CONEVAL realizó este ejercicio en 2011 y 2013³ con el objetivo de conocer el avance en la institucionalización de los elementos que favorecen y forman parte de los sistemas de monitoreo y evaluación en los gobiernos estatales. Este análisis se basó en dos componentes: 1) el normativo o deber ser y 2) el práctico o de implementación. El primero hace referencia a la normativa emitida por las instancias gubernamentales de las entidades federativas para regular los instrumentos de los sistemas de monitoreo y evaluación; el segundo, a la puesta en práctica de dichos instrumentos.

Estos componentes promueven la institucionalización del monitoreo y la evaluación como ejercicios de mejora continua. Contar con un marco normativo facilita la consolidación de esas prácticas, pues fomenta la continuidad de ejercicios que se han puesto en marcha en la entidad o permite replicar aquellos que han sido exitosos en otras entidades, en la Federación o en el ámbito internacional.

En el siguiente nivel de análisis del Diagnóstico 2013 hay ocho elementos relacionados con la regulación del desarrollo social, la operación de la política

³ Ambos documentos se encuentran disponibles en la página de internet del CONEVAL:
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf y
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf



social y otros asociados con el monitoreo y la evaluación en las entidades. Para analizar tales elementos se generó un instrumento con veintisiete variables que abordan su existencia, desde una perspectiva normativa y práctica.

Para conocer más sobre el marco metodológico que se usó; la definición de los componentes, elementos y variables de análisis; los principios para la consideración de información; la construcción y el análisis del Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013 (en adelante, Índice de M&E 2013), se sugiere al lector consultar el documento completo.⁴

Los resultados del Índice de M&E 2013 muestran que en el promedio nacional hubo un avance en la implementación de instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación en el periodo 2011-2013, aunque este progreso ha sido heterogéneo, pues si bien algunas entidades han realizado esfuerzos considerables, a otras aún les queda trabajo por hacer.

En 2013, las entidades que presentaron el mayor avance y, por tanto, obtuvieron la mayor calificación en el Índice de M&E 2013 fueron Oaxaca, Estado de México, el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla. Por su parte, las que registraron mayor cambio en el periodo 2011-2013 fueron San Luis Potosí, Oaxaca, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala.

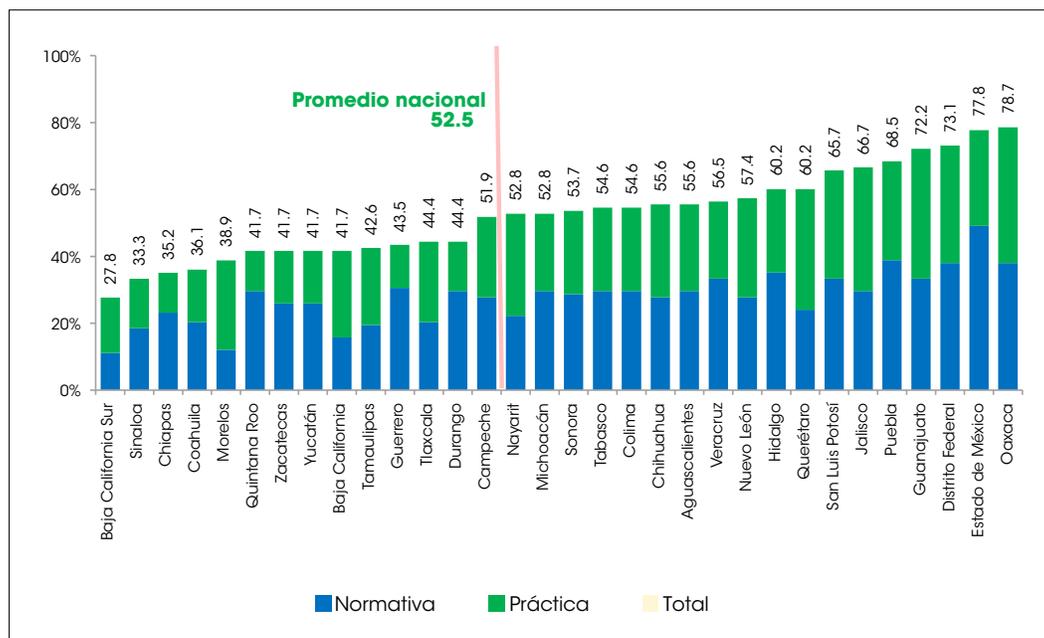
Al analizar cada uno de los componentes fue posible observar que el aspecto normativo presentó mayor adelanto, lo que permitirá mejorar la institucionalización de los elementos en el largo plazo. Este logro se debió principalmente a que en 2013 todas las entidades federativas tenían una ley de desarrollo social o un documento equivalente, en el que se solicitaba la creación de padrones de beneficiarios y, la difusión de información de los programas de desarrollo social, y se establecía el mandato legal de evaluar la política y los programas de desarrollo social, así como la existencia y atribuciones del área responsable de efectuar o coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social.

Aunque en 2013 el componente práctico tuvo menor avance que el componente normativo, se destaca que todas las entidades difundían información de sus programas de desarrollo social y casi todas contaban con padrones de beneficiarios, tenían reglas de operación para algunos de sus programas y manejaban indicadores de resultados y de gestión.

La reducción en los elementos del componente práctico se debió principalmente a que en 2013, en comparación con los datos recabados en 2011, se encontraron menos ejercicios de evaluación y disminuyeron la información en los padrones de beneficiarios y los indicadores de gestión.

⁴ Véase http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf

Gráfica 1. Índice de M&E 2013



Fuente: Diagnóstico en Monitoreo y Evaluación, CONEVAL, 2013.

Entre 2011 y 2013 los decrementos más altos se dieron en el componente práctico, no en el normativo. Lo anterior se debe a que la práctica depende no solo de la decisión y voluntad del ejecutor de la política social sino de diversos factores asociados a la operación: la disponibilidad de presupuesto, por ejemplo. Sin embargo, la disminución de este componente es menor que el avance logrado. Ambos componentes crecieron en el periodo, lo cual significó un aumento en el promedio global del Índice de M&E 2013.

Las entidades que presentaron un mayor índice en el componente normativo fueron el Estado de México, Puebla, el Distrito Federal, Oaxaca e Hidalgo. Para 2013, estas cinco entidades ya habían emitido una normativa para más de 65 por ciento de los elementos que se analizaron en el Diagnóstico 2013. En particular, destacó el esquema normativo del Estado de México, que le permite regular a casi 95 por ciento de todos los elementos analizados; en segundo lugar se ubicó Puebla con una normativa que contemplaba 75 por ciento de los elementos estudiados.

Al considerar únicamente el periodo entre 2011 y 2013, casi todas las entidades tuvieron un incremento en el componente normativo y las de mayor cambio fueron Veracruz, Oaxaca, San Luis Potosí, Puebla e Hidalgo. Los elementos en los que se identificó mayor crecimiento fueron la emisión de normativas tanto para definir las atribuciones del área responsable de la evaluación como para el monitoreo y la evaluación de programas estatales de desarrollo social, la elaboración de reglas de operación y la creación de padrones de beneficiarios.

Por otro lado, en el componente práctico se observó menor heterogeneidad; las entidades con un mayor avance fueron Oaxaca, Guanajuato, Jalisco, Querétaro y el Distrito Federal, puesto que para 2013 todas pusieron en práctica ejercicios de monitoreo y evaluación en más de setenta por ciento de los elementos analizados en el Diagnóstico. Entre 2011 y 2013, las entidades que registraron un cambio más pronunciado en el componente práctico fueron San Luis Potosí, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato y Tlaxcala.

A continuación se presenta un resumen de los resultados del análisis de los ocho elementos considerados en el Diagnóstico 2013, tanto en la materia normativa como en la práctica; así como en la variación que experimentaron entre 2011 y 2013.

En 2013, para todas las entidades se identificó una Ley de Desarrollo Social o equivalente. Aunque varía el alcance o profundidad de cada una de ellas, la mayoría poseía características mínimas para institucionalizar diversos elementos de monitoreo y evaluación en los programas de desarrollo social. Si bien gran parte de las entidades ya contaba con este documento normativo en 2011, siete mostraron un avance en el periodo 2011-2013.

En 2013 se identificó que diecisiete entidades contaban con la normativa respectiva, que establecía criterios para la creación de nuevos programas estatales de desarrollo social, lo cual significó un cambio importante respecto de 2011. Entre 2011 y 2013, Chiapas, Colima, Puebla y San Luis Potosí lograron el mayor cambio en este elemento, lo que les permitió posicionarse como aquellas que tuvieron el avance más significativo en la definición de criterios de nuevos programas estatales de desarrollo social.

Sobre la creación de padrones de beneficiarios, Guanajuato es la entidad que en 2013 registró el mayor progreso en ambos componentes, normativo y práctico, seguido por el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Puebla y San Luis Potosí, con un avance completo en el componente normativo, aunque para ese año todavía tenían una oportunidad de avanzar en el práctico, es decir, en la construcción y mejora de padrones de beneficiarios.

En 2013 todas las entidades contaban con una normativa que regula la creación de dichos padrones, veintinueve los tenían en la práctica, y en Coahuila, Guanajuato, Oaxaca y Quintana Roo se identificó que la información se orientaba hacia la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios (PUB). De 2011 a 2013 doce entidades registraron un crecimiento en la emisión de una normativa sobre este tema y nueve en la práctica, pues antes carecían de padrones o contenían menos información sobre los beneficiarios.

En la elaboración de reglas de operación o equivalente, las entidades que en 2013 avanzaron más en ambos componentes fueron Guanajuato y Michoacán. Entre 2011 y 2013 quince entidades tenían más y mejores documentos normativos básicos para establecer la creación de reglas de operación; las tres que más avanzaron en el componente normativo fueron Chiapas, Durango y San Luis Potosí.

En el componente práctico, las entidades que en 2013 mostraron un mayor logro en la implementación de reglas de operación o su equivalente fueron Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Sonora. En siete entidades hubo un avance en el periodo 2011-2013, y únicamente en dos no se encontró información.

En el Diagnóstico 2013 se encontró que todas las entidades contaban con una normativa que regulaba la difusión de información de los programas de desarrollo social y todas, en la práctica, difundían información de sus programas de desarrollo social. La entidad con el mayor avance en ambos componentes fue el Distrito Federal.

En materia normativa, respecto a la difusión, las entidades que presentaron los mayores cambios de 2011 a 2013 fueron Morelos, Campeche, Durango, Hidalgo y San Luis Potosí. En la práctica, las que más progresaron en ese mismo periodo fueron Baja California Sur, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala.

En relación con la transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social, para 2013 todas las entidades federativas publicaban en mayor o menor medida información sobre el presupuesto asignado a los programas sociales. Aquellas con mayor avance fueron Baja California Sur y Jalisco. En la primera se identificó la difusión y el desglose de la información presupuestaria de los programas y las estrategias de desarrollo social en el Segundo Informe de Gobierno. Por su parte, Jalisco dispuso de un sistema de monitoreo de programas a cargo de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas en el que se desglosaba la información relacionada con el objetivo del programa y el presupuesto ejercido.

Con respecto a los elementos de monitoreo y evaluación, los resultados de los subelementos que consideran las características básicas que, según la normativa federal, deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación se describen a continuación:

- a) Normativa que establece la evaluación y el monitoreo de la política y los programas estatales de desarrollo social: en 2013, diecisiete entidades presentaron un avance en esta variable normativa. Se registró un incremento en el periodo 2011-2013, ya que trece entidades mejoraron.
- b) Criterios o lineamientos para la realización de evaluaciones: se identificó que veintinueve entidades sí especificaban en su normativa estos criterios o lineamientos. En Baja California, Baja California Sur y Morelos, a pesar de que se mandataba evaluar la política y los programas de desarrollo social, no se determinaba la manera de realizar dicho proceso.

Entre 2011 y 2013 las entidades que presentaron mayor cambio fueron Veracruz, Tabasco y Tlaxcala; en esta última, por ejemplo, los lineamientos de evaluación están incorporados en la Ley de Desarrollo Social del estado.

- c) Planeación de las evaluaciones de la política y los programas estatales de desarrollo social: en la práctica, siete entidades llevaban a cabo dicha planeación: el Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Puebla. Cabe mencionar que en 2011 solo el Distrito Federal publicaba su plan de evaluación, así que en el periodo 2011-2013 hubo una mejora importante en este rubro.

Como evidencia, el Distrito Federal publicó su programa de evaluación en los Lineamientos para la Evaluación Interna 2013. En San Luis Potosí, el Programa Anual de Evaluación 2013 determinó los tipos de evaluación que se aplicarían a los programas sociales 2012. Mientras que Puebla presentó un cronograma anual de evaluaciones a los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social para el periodo 2013-2016.

- d) Publicación de evaluaciones realizadas: las entidades que presentaban mayor avance en ambos componentes eran Oaxaca, Guanajuato, Jalisco y Querétaro.

En el componente normativo, las entidades más aventajadas fueron Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit y Puebla; en el práctico, Oaxaca, Jalisco, Guanajuato y Querétaro. Entre 2011 y 2013 veinticinco entidades establecieron en su normativa la publicación de las evaluaciones a sus programas de desarrollo social, pero solo siete lo hicieron en la práctica: Chihuahua, el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí. Esto significa que en dieciocho entidades se encontró una normativa que establecía la publicación de evaluaciones, mas no se hallaron ejercicios prácticos.

- e) Seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones: catorce entidades mostraron algún avance en el tema, aunque en 2013 en ninguna entidad se identificó un avance en los dos componentes de manera simultánea. Por ejemplo, trece entidades contaban con normativa, pero no se identificó el seguimiento en la práctica para ninguna de ellas; por el contrario, en Jalisco no se localizó normativa, aunque sí ejercicios prácticos de seguimiento de las recomendaciones de la evaluación.

- f) Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social: en 2013 quince entidades cumplieron este subelemento. Aquellas que lograron un avance más significativo hasta 2013 fueron Colima, Guanajuato, Estado de México, Oaxaca y Tlaxcala. Por ejemplo, en Colima se publicaron los estudios en el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo (SIPLADE) sobre situación nutricional de la población, jóvenes, vivienda y actividad turística, entre otros; mientras que en Oaxaca se publicaron diagnósticos en materia de desarrollo social para los ocho planes regionales de desarrollo social

y humano. Entre 2011 y 2013 las entidades que lograron el mayor cambio fueron Colima, Oaxaca y Tlaxcala.

- g) Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social: las entidades con mayor avance en 2013 fueron Oaxaca y Veracruz. Cabe resaltar que respecto de Tamaulipas, Morelos y Baja California Sur, a pesar de no identificar normativa que regulara el tema, sí se encontraron indicadores de resultados en la práctica. En contraste, se identificó normativa en Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas y Chiapas, pero no una evidencia práctica.

En el componente práctico, Oaxaca, Baja California, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas registraron el mayor avance en 2013. A pesar de que en ese año se encontró que veintisiete entidades contaban con indicadores de resultados, solo once mostraron un adelanto entre 2011 y 2013, y en siete se encontró menor información de sus indicadores. Las que más progresaron fueron Hidalgo y Puebla, y la que menos lo hizo fue Chiapas. En cuanto a la información de los indicadores de resultados, entre 2011 y 2013 quince entidades tuvieron un incremento, entre ellas Puebla e Hidalgo.

- h) Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social: para 2013 las entidades con mayor avance fueron Jalisco, Oaxaca y Veracruz. Entre 2011 y 2013 la de mayor crecimiento fue Jalisco y en ninguna entidad se observó una disminución. Para Coahuila y Guerrero se identificó una normativa, pero en la práctica no se encontró avance alguno.

En el componente práctico, Baja California, Chihuahua, Morelos, Puebla y Veracruz dispusieron de más información pública sobre sus indicadores. No obstante que treinta entidades registraron indicadores de gestión entre 2011 y 2013, ocho mostraron avances y ocho presentaron retrocesos en cuanto a la información disponible sobre sus indicadores; las que más avanzaron fueron Hidalgo, Chihuahua y Sonora, y las que difundieron menor información fueron Coahuila, Guerrero, Michoacán y Yucatán.

Finalmente, el último elemento que se analizó en el Diagnóstico 2013 fue la existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/ coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado: todas las entidades establecieron en su normativa contar con un área responsable, así como sus atribuciones; en la práctica, veintiocho entidades ya contaban con dicha área.

Para ambos componentes, la entidad que mostró un mayor progreso fue el Estado de México, por tener un área independiente que se encarga de la evaluación y que se encontraba en operación, mandatada en la normativa estatal. Le siguieron el Distrito Federal y Tabasco.

En el componente normativo, este elemento consideró si se establecía el área responsable, si se definían sus elementos y si se especificaban las atribuciones que debía tener. Los resultados mostraron que todas las entidades contaban con una normativa que mandataba establecer el área responsable; treinta definían en alguna medida los elementos que debía tener y, aunque todas especificaban las facultades que debía tener, solo el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla destacaron por su mayor cumplimiento.

Al analizar el componente práctico, se encontró que había más y mejores áreas de evaluación en las entidades federativas, aunque se identificó menor información, por lo que hubo disminución en los elementos identificados que se consideraron para este componente. Las entidades que más avanzaron entre 2011 y 2013 fueron San Luis Potosí y Tabasco, y la que más disminuyó fue Michoacán.

Conclusiones y áreas de oportunidad

Los resultados del Diagnóstico 2013 muestran que las entidades federativas han tenido un avance positivo, ya que han mejorado tanto en el aspecto normativo como en el de la implementación de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

En términos generales, los mayores avances normativos se observaron en la regulación de la información que debe incluir las reglas de operación, el establecimiento del monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como las atribuciones del órgano de evaluación. En el componente práctico, los mayores avances se dieron en la información que contienen los indicadores de gestión y de resultados.

Por el contrario, en general se visualizaron pocos cambios en la emisión de una normativa que definiera criterios para la creación de nuevos programas y que establezca el seguimiento de los resultados de las evaluaciones. Por lo que respecta a la implementación, en 2013 existían pocas entidades que contaban con una planeación de evaluaciones, que las implementaran e hicieran un seguimiento de los resultados de estas. De igual modo, se observaron pocos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social llevados a cabo por los gobiernos estatales.

Cabe mencionar que aunque el promedio nacional se incrementó, no ocurrió lo mismo con la calificación para todas las entidades. Las entidades que en 2011 emitieron una normativa con temporalidad anual, en muchos casos mostraron una caída en el componente normativo en 2013. La importancia de normar los instrumentos de monitoreo y evaluación radica en que fomenta su perdurabilidad en el tiempo; elaborar una normativa con vigencia anual limita esta propiedad. Por otro lado, la importancia de la implementación de los instrumentos de monitoreo y evaluación reside en la información que aporta a los operadores políticos para la toma de decisiones; por ello es necesario que se echen a andar de manera constante. En ese sentido, en 2013 se identificó que muchas entidades presentaron decrementos en el componente práctico, pues dejaron de implementar evaluaciones, dar seguimiento a sus resultados, actualizar sus padrones de beneficiarios, etcétera.

El Diagnóstico 2013 refleja de manera implícita el grado de transparencia de las entidades federativas y la facilidad de acceso a la información. Al respecto, los hallazgos manifiestan el resultado de la información que se pudo identificar, es decir, que es pública y accesible; pero eso no significa, necesariamente, que la entidad carezca de los elementos de monitoreo y evaluación analizados.

En conclusión, el avance identificado en el Diagnóstico 2013, a dos años de realizado el Diagnóstico 2011, da la pauta no solo para que las entidades trabajen en las áreas de oportunidad que se identifican, sino para que el CONEVAL retome y analice los elementos que se han ido agregando tanto

en el ámbito federal como en la práctica internacional, con el fin de mantener un referente actualizado del contexto global en el que se desarrollan e implementan los sistemas de monitoreo y evaluación. Lo anterior permitirá continuar fortaleciendo la toma de decisiones con información oportuna y confiable; en consecuencia, el CONEVAL contribuirá a la mejora de la política social en las entidades federativas.

Como se mencionó al principio del presente capítulo, los resultados del Diagnóstico 2013 fueron la base para que el Consejo identificara las buenas prácticas que se han desarrollado a lo largo de los últimos años. Adicionalmente, en octubre de 2013 el CONEVAL emitió la convocatoria al primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013, para que estas postularan sus prácticas respecto de catorce categorías relacionadas con el monitoreo y la evaluación de la política pública de desarrollo social. Al 31 de octubre de 2013 el Consejo había recibido 47 propuestas de buenas prácticas provenientes de veintiún entidades federativas.⁵

Más adelante, con el fin de fomentar y difundir las buenas prácticas de monitoreo y evaluación identificadas mediante la convocatoria, los días 3 y 4 de diciembre de 2013 se llevó a cabo en la ciudad de México el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013, en el cual se entregaron, por primera vez, reconocimientos a los gobiernos estatales que destacaron por prácticas que reflejan un esfuerzo adicional por contar con instrumentos de monitoreo y evaluación que permitan su institucionalización, independientemente de la normativa estatal o federal aplicable a las entidades. Dicho premio se entregará cada dos años.

Hay que aclarar en que este reconocimiento no premió el desempeño de los programas, de las instituciones o del gobierno en general, sino el trabajo destacado en la generación de herramientas de monitoreo y evaluación que permitirán mejorar la toma de decisiones de política pública en el ámbito estatal.⁶

El seminario desarrolló cinco grandes temas. En cada mesa de trabajo participaron tres entidades federativas que tenían alguna práctica destacada en el tema, así como un comentarista con experiencia internacional. En las mesas de análisis expusieron funcionarias y funcionarios de Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

⁵ La convocatoria está disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Convocatoria%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20Entidades_2013.pdf

⁶ Para más información sobre el reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

La dinámica del seminario buscó que los participantes, principalmente funcionarios estatales, utilizaran la información como referencia para adaptar las prácticas en sus respectivos gobiernos y, de ese modo, contribuir a la mejora de la política de desarrollo social.

En los siguientes capítulos se exponen los trabajos de las mesas de discusión del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013, que arrojaron evidencia sobre el avance y los logros de las entidades federativas en la institucionalización de esos elementos.⁷ →

⁷ Para conocer más sobre los temas del Seminario, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/SeminarioEF_2014.aspx

capítulo

3

Formulación de programas de desarrollo social

Con el propósito de garantizar el uso eficiente de los recursos de los programas de desarrollo social es necesario que durante el proceso de creación se consideren criterios como realizar diagnósticos, definir a la población objetivo y establecer indicadores, entre otros; lo anterior abona al diseño apropiado de una intervención.

No establecer requisitos para la formulación de programas da pie a la generación de intervenciones que, en la mayoría de los casos, implica duplicar el trabajo y la existencia de múltiples intervenciones que operan con presupuestos muy limitados.

Muchos de los programas implementados no están bien diseñados, pues no existe claridad en cuanto a sus objetivos y su población objetivo, o carecen de indicadores para medir su desempeño. Por tanto, es imprescindible contar con una definición oficial de "programa social" dirigida a delimitar el universo de intervenciones que deberán cumplir ciertos requisitos antes de incluirse en el proyecto de presupuesto.

Entre los requisitos que los programas deberán cumplir previo a su implementación se encuentran:

- Contar con un diagnóstico de la problemática que se pretende resolver, sus causas, evolución en el tiempo y efectos. Esto no solo obliga a los operadores a analizar si ya existen programas que atiendan la situación identificada, sino que les permite contar con un mejor diseño de los bienes y servicios que proporcionarán para su solución. De igual forma, los programas deben contar con una justificación que explique cómo su implementación contrarrestará el problema identificado.
- Tener una definición clara de su objetivo, es decir, de la situación que esperan resolver gracias a la puesta en funcionamiento del programa.



- Definir a su población objetivo y las características socioeconómicas que determinarán la elegibilidad de los beneficiarios, con el propósito de diseñar una estrategia de intervención acorde con las características de la población que se pretende atender.
- Presentar el diseño de su intervención, donde se establezcan los bienes y servicios que se entregarán a la población, el mecanismo de operación y los indicadores a través de los cuales se medirá su desempeño.
- Especificar el presupuesto requerido y su impacto presupuestario.

En México, en el ámbito federal, el artículo 7 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social establece que para crear un nuevo programa de desarrollo social la dependencia o entidad responsable deberá elaborar un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, de acuerdo con los lineamientos que fije la Secretaría de Desarrollo Social. Por otro lado, las entidades federativas han comenzado a realizar cambios en su normativa con el objetivo de incluir requisitos para la creación de programas nuevos.

Como se mencionó en el capítulo 2, uno de los elementos que estudió el Diagnóstico 2013 fueron los criterios para la creación de programas nuevos, elemento que pertenece al componente normativo. La información que se presenta a continuación sobre el progreso de las entidades federativas en el uso de los criterios se retomó de dicho documento.⁸

En 2013 diecisiete entidades contaban con una normativa que establecía criterios para la creación de nuevos programas estatales de desarrollo social, lo cual se considera un cambio importante respecto de 2011, ya que en ese año apenas ocho presentaron un avance en el tema. Destacan Chiapas, Colima, Puebla y San Luis Potosí, que lograron entre 2011 y 2013 el mayor cambio, lo que les permitió posicionarse como aquellas entidades que mostraron el mayor avance en la definición de criterios para programas nuevos.

Prueba de ello es que en Colima se adicionó a la Ley de Desarrollo Social del estado el artículo 32, en el que se especifican los elementos mínimos que deben contener los programas de desarrollo social (diagnóstico, objetivos, fuentes de financiamiento y mecanismos de evaluación, entre otros); en Puebla se publicaron los Lineamientos Generales para la Formulación de Nuevos Programas Sociales Estatales, y en San Luis Potosí, el documento Criterios para la Creación de Programas Sociales Nuevos 2013.

⁸ Para conocer la metodología utilizada en la recopilación de información y la construcción del índice, véase el documento del Diagnóstico 2013 en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf

En este tema existe un área de oportunidad para que dieciséis entidades federativas puedan avanzar y formulen criterios destinados a la creación de sus nuevos programas estatales de desarrollo social, o si lo hicieron en alguna normativa con periodicidad anual, es importante que se retome los siguientes años.

En este capítulo se recopilan ejemplos de buenas prácticas en la formulación de programas de desarrollo social que se instauraron en Colima, Puebla y Querétaro, las cuales se presentaron en la mesa de discusión "Formulación de programas de desarrollo social", durante el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013.

La práctica de Colima es un ejemplo de una entidad que elaboró un documento normativo específico para regular el proceso de creación de los programas nuevos. La práctica de Puebla, por su parte, es ejemplo del uso de la información –específicamente del CONEVAL– para la formulación de una estrategia. A su vez, la práctica de Querétaro representa la institucionalización de los programas sociales que operan distintas dependencias del estado, lo que ayuda a la planeación de la política de desarrollo social.

En el marco del primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013,⁹ a Colima se le reconoció en la categoría "Criterios para la creación de programas nuevos"; a Puebla, en "Evidencia del uso de la información de monitoreo y evaluación para mejorar las políticas públicas", y a Querétaro, en "Institucionalización del monitoreo y evaluación".

⁹ Para más información sobre el Reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

Colima: Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos¹⁰

El Gobierno del Estado de Colima, a través de la Secretaría de Desarrollo Social de Colima (Sedescol) trabaja para garantizar la eficiencia y el impacto de los programas sociales con la finalidad de lograr una atención efectiva a los distintos grupos vulnerables de la entidad, e identificar y atender de manera oportuna a la población objetivo. Asimismo, realiza acciones para fomentar una mayor transparencia en el ejercicio fiscal y el gasto público. Por ello, fue indispensable definir los lineamientos que permitieran dar orden y sentido a los programas sociales.

La práctica tiene su origen en la Ley de Desarrollo Social para el estado de Colima, la cual señala que un programa social debe cumplir ciertos requisitos mínimos para su formulación. Además, Colima siguió las sugerencias del CO-NEVAL expresadas en el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas 2011, el cual identificaba que en ese año el estado no contaba con criterios para la creación de programas nuevos.

La publicación de los Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos por parte de la Sedescol tiene como objetivo proporcionar los elementos mínimos necesarios que debe tener un programa social nuevo en Colima, así como criterios uniformes de acuerdo con la normativa aplicable.

Esta práctica consiste en que todos los programas sociales cumplan la normativa desde su creación, para que en el diseño y planeación se incluya la identificación y diagnóstico del problema social que se espera resolver, su objetivo, la identificación clara de la población objetivo y la utilización de la Metodología de Marco Lógico (MML), mediante la cual se construye la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para cada programa social, un insumo necesario para la construcción del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales considerado en el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015.

Una etapa importante para la implementación de la práctica fue la redefinición de los programas sociales vigentes en la Sedescol. En el marco de los lineamientos, se actualizaron siete programas sociales publicados en las páginas oficiales del Gobierno del Estado y se coordinaron siete equipos de trabajo, formados por directores generales y por los responsables de los programas, para tener mayor claridad respecto de las acciones y de sus objetivos.

Posteriormente, en el marco de la implementación de la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) se creó el programa Nutriéndote Sano con base en los lineamientos, para beneficiar a la población infantil

¹⁰ Los Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos del estado de Colima están disponibles en: http://sedescol.col.gob.mx/assets/img/Lineamiento_Basicos_para_la_elaboracion_de_programas_sociales_nuevos_1.0.pdf

menor de cinco años en situación de desnutrición. En coordinación con la Secretaría de Salud se identificó a la población objetivo y se determinó que inicialmente se intervendría en tres municipios: Tecomán, Armería e Ixtlahuacán.

Con la publicación y puesta en práctica de los Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos se logró el reordenamiento de los programas sociales de la Sedescol, así como de las prioridades que se deben atender en el estado en materia de desarrollo social.

Elaborar diagnósticos oportunos para identificar y atender la problemática social ayudará a reducir las carencias sociales, pues se hará posible atender de manera integral a la población más vulnerable. Además, sienta las bases para la construcción de un sistema de evaluación de los programas sociales, pues se obtiene información sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los servicios prestados, datos indispensables para realizar evaluaciones.

La elaboración de criterios generales permite que haya orden y transparencia en las actividades que se desarrollan al crear un programa; además, se cumplen los requisitos mínimos que señala la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima, por lo que se observa la normativa vigente.

Es una buena práctica porque se dispone de más información sobre los programas y servicios que presta la Sedescol; se logra mayor control en la planificación, el diseño y la implantación de los programas sociales existentes; se garantiza mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público, y con base en datos confiables el gobierno estatal puede tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de desarrollo social. Los programas sociales del estado tendrán claridad desde su diseño, lo que garantizará su efectividad y permitirá que los resultados y acciones sean medibles para alcanzar mayor transparencia en el ejercicio los recursos.

Si bien falta mucho por hacer en cuanto a la revisión y supervisión de las acciones, esta práctica es la primera fase que permite que los programas sociales estén definidos con objetivos y metas, y de acuerdo con los estándares de eficiencia, calidad, resultados e impacto social. Los siguientes pasos en materia de monitoreo y evaluación de la política social en la entidad van encaminados a instalar la Comisión de Evaluación del Desarrollo Social del estado de Colima, que busca la participación de las dependencias de gobierno ligadas al tema del desarrollo social para llevar a cabo la evaluación y el monitoreo de forma integral y coordinada.

En resumen, los Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos facilitan que los programas se ciñan a los elementos que marca la Ley de Desarrollo Social para el estado de Colima y permitan generar información necesaria para la construcción del Sistema de Evaluación y Monitoreo del Desarrollo Social en el estado.

Puebla: Uso de la información para mejorar la política de desarrollo social¹¹

Los resultados de la medición de la pobreza son reflejo de las difíciles condiciones que enfrenta la población que menos tiene en la entidad y que se localiza en las localidades más marginadas del estado de Puebla. Por ello, los esfuerzos se deben focalizar en la asignación de recursos públicos por medio de programas y acciones que tengan fuerte impacto en esa población. Asimismo, se deben crear las sinergias necesarias para multiplicar los resultados.

La actual administración estatal sigue una política social integral sustentada en el acceso a la salud y a la educación, en el impulso al crecimiento económico en beneficio de todos los poblanos, y considera necesario incentivar la participación de los sectores público y privado de la sociedad. En ese contexto, después de conocer los resultados de la medición de pobreza 2012, el gobierno del estado diseñó una estrategia integral para atender de forma urgente carencias impostergables, la cual considera cuatro aspectos.

- 1) *Análisis y presentación de los resultados de la medición de la pobreza 2012.* Se solicitó a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración explicar la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL y hacer un análisis comparativo de los resultados de las carencias sociales y de los niveles de pobreza entre 2010 y 2012. Dicho estudio puso en evidencia la disminución en el bienestar social y el aumento de la población vulnerable debido a carencias sociales; reflejó la falta de acceso a la seguridad social como la más alta, situación similar a la que se presenta a nivel nacional.

Para identificar de primera mano las causas del descenso de Puebla en el comparativo de la pobreza en el país (al pasar de ser la cuarta entidad con mayor pobreza en el país en 2010 a ser la tercera en 2012), se contrastó el desempeño que tuvo Puebla con el de Oaxaca, que fue el estado que ocupó el lugar de Puebla al mejorar sus resultados. Así, se identificó que mientras Oaxaca resolvió mejor el nivel de ingreso y cinco de las seis carencias, Puebla únicamente tuvo resultados positivos en tres carencias y su nivel de ingreso empeoró.

Adicionalmente se realizó el análisis territorial de la pobreza sobre los municipios: pobreza extrema, pobreza moderada y para cada una de las seis carencias sociales, lo que permitió identificar la concentración de cada una de ellas.

¹¹ La práctica de Puebla está disponible en:
https://prezi.com/dm3ea15vkbqd/option-2/?utm_campaign=share&utm_medium=copy

- 2) *Análisis del impacto de los huertos familiares en la inseguridad alimentaria.* Se observó que la carencia por acceso a la alimentación constituye un gran reto, ya que treinta por ciento de la población la padece. Al estudiar esta situación, se concluyó que para abatirla es necesario incidir en la cantidad, variedad y continuidad de alimentos.

El análisis territorial en los municipios permitió conocer los lugares que se encuentran en situación crítica. Así, se identificó que una estrategia factible era la implementación de huertos familiares, con lo que se busca generar una diversidad de cultivos acorde a las tradiciones alimentarias de las comunidades.

Para el desarrollo de esta estrategia, y con el objetivo de definir el mejor aprovechamiento de los huertos, se realizaron diversos encuentros con expertos técnicos. Mediante el trabajo de este grupo, así como la revisión y análisis de las acciones, se logró identificar que los huertos son un complemento de la alimentación de las familias, ya que cubren parcialmente el esquema alimenticio, por lo que es necesario garantizar la variedad de los cultivos.

Los huertos resultaron ser una medida benéfica en el mediano y largo plazo; no obstante, requieren mantenimiento constante. Aunque no hay información que permita cuantificar en el corto plazo el impacto de estas acciones, su implementación genera una cultura de autoabastecimiento en los lugares que muestran mayor inseguridad alimentaria. Además, es posible mejorar la estrategia, con base en información más detallada.

- 3) *Análisis de la inversión en infraestructura de servicios básicos.* Este punto tuvo el propósito de evaluar las obras susceptibles de solucionar la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, debido a que 34.8 por ciento de la población la presenta. Se realizó un trabajo coordinado con diversas dependencias de gobierno, que consistió en la evaluación de los proyectos, su impacto y el apego a las reglas de operación de los fondos de los que se obtendrán los recursos para llevar a cabo los proyectos.

Se analizó la naturaleza de los proyectos y su relación directa con cada uno de los cuatro componentes del indicador que mide la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Al no tener información pormenorizada que permitiera identificar las obras necesarias para impactar de manera focalizada el problema, se decidió que la inversión debía destinarse a los municipios con menor cobertura de servicios.

- 4) *Propuesta de inversión en educación y vivienda.* Para este tema se hizo un estudio sobre los componentes del rezago educativo y de la carencia por calidad y espacios en la vivienda, el cual se incorporó

al análisis de las instituciones responsables de las acciones que podrían incidir en la reducción del problema y contribuir a encontrar soluciones. Acto seguido, se formó un grupo técnico que proporcionó la información necesaria para identificar a las personas sin estudios de secundaria ni primaria; la Secretaría de Finanzas y Administración integró y validó la información.

Para el tema del rezago educativo se identificó a las personas que debían hacer un esfuerzo mínimo para concluir la primaria o secundaria; posteriormente se analizaron las diferentes modalidades de atención para estimar las acciones y los costos respectivos. Para la carencia por calidad y espacios en la vivienda se eligieron los componentes de techo y piso, y se identificaron las viviendas que únicamente necesitaban alguno de estos componentes. Se consideró la inclusión de los municipios seleccionados en la Cruzada Nacional contra el Hambre, los municipios con mayor incidencia del problema y aquellos con mayor dispersión del mismo.

Como resultado de la instrumentación de la propuesta de inversión en educación y vivienda, se visualizaron escenarios posibles para impactar en 5.6 por ciento de la población en situación de pobreza moderada o extrema, así como en la población en situación de vulnerabilidad por carencias sociales.

En conclusión, la experiencia en el trabajo de análisis de los resultados de la medición de pobreza del CONEVAL ha permitido que el Gobierno estatal disponga de una estrategia de inversión lógica, basada en un diagnóstico y planeación y que está focalizada y priorizada. Esto permitirá alcanzar la eficiencia en la aplicación de los recursos. Además, la estrategia cuenta con la participación directa de los responsables de las acciones, debido a que emana de la información generada por las instituciones para la operación de los programas sociales.

El análisis focalizado e interinstitucional eleva las probabilidades de éxito en circunstancias de austeridad de recursos públicos. El uso de la información desde diferentes perspectivas y en diversos grados de complejidad permite orientar las acciones hacia los rezagos prioritarios. El reto es continuar con la focalización a partir de la sensibilización y concientización acerca de los beneficios, pues el trabajo colegiado evita la dispersión de recursos y la pulverización de los efectos.

La propuesta de inversión obtenida representa una oportunidad, no solo en el aspecto temporal sino en el económico y el técnico, para iniciar un proceso que revierta los efectos nocivos de la pobreza. Por ello, es necesario continuar la investigación y el análisis de la focalización de las demás carencias sociales, con base en datos actuales y en una mayor participación interinstitucional.

Querétaro: Institucionalización de los programas sociales¹²

La Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Querétaro inició la institucionalización de los programas sociales en el marco de la implementación del Modelo de Gestión para Resultados (GpR), específicamente a través del Sistema de Evaluación de Resultados de Querétaro (SER-Q). El objetivo de este proceso es establecer los mecanismos que permitan transitar hacia el cumplimiento de la nueva normativa aplicable en materia de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Anteriormente, en Querétaro la elaboración del inventario de programas sociales por parte de las dependencias, entidades e instituciones era heterogénea. Además, como se construía a partir de la anterior lógica de la gestión pública, no se tenían en cuenta las disposiciones que en materia de monitoreo y evaluación habían emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Esta heterogeneidad se manifestaba, además, en las diferencias que se observaban en la publicación de los programas de desarrollo social estatales según instancias como Transparencia Mexicana y el CONEVAL.

La institucionalización de los programas sociales en el estado de Querétaro ha sido un esfuerzo permanente desde 2009. La Unidad de Evaluación de Resultados tiene a su cargo verificar la relevancia y grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y políticas públicas, así como el desempeño de las instituciones, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

El objetivo de la institucionalización de programas de desarrollo social del Gobierno de Querétaro es establecer los mecanismos que permitan transitar hacia el cumplimiento de la nueva normativa aplicable en materia de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de los programas sociales.

Al respecto, se ha avanzado en el establecimiento de nuevos criterios para el monitoreo y la evaluación de los programas sociales con base en el Sistema de Evaluación de Resultados (SER-Q) y en la publicación de información de monitoreo y evaluación de dichos planes, tanto en los portales electrónicos del Poder Ejecutivo Estatal como en los reportes de otras instituciones como Transparencia Mexicana y el CONEVAL.

Las diversas etapas para la institucionalización de los programas de desarrollo social en el estado de Querétaro fueron:

¹² El Inventario de Programas Sociales 2013 del estado de Querétaro está disponible en: http://evaluacion.queretaro.gob.mx/sites/evaluacion.queretaro.gob.mx/files/GEQ_LISTADO%20DE%20PROGRAMAS%20SOCIALES_310513.pdf

- a) El diseño de la estrategia por parte de la Unidad de Evaluación de Resultados.
- b) La elaboración del documento de criterios técnicos para el proceso de institucionalización de los programas sociales. Este documento define los puntos que deberán contemplar el monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de los resultados de los programas.
- c) La evaluación de 34 matrices de indicadores para resultados (MIR) pertenecientes a programas sociales de la administración estatal.
- d) La integración de un equipo de trabajo interinstitucional conformado por los responsables operativos de la implementación de los propios programas.
- e) El análisis de las coincidencias y diferencias entre los programas sociales publicados en diferentes medios e iniciativas (CONEVAL, Transparencia Mexicana, etcétera).
- f) La integración de un nuevo Inventario de Programas Sociales 2013 del estado de Querétaro mediante la ficha de identificación con los siguientes datos: a) nombre del programa; b) entidad, dependencia o institución que ejecuta el programa social; c) nombre del funcionario público responsable del programa social; d) cobertura territorial atendida por el programa social; e) año de inicio del programa social; f) carencia social que se atiende a través del programa social; g) nombre del Programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre con el cual se vincula.
- g) En 2013 dio inicio una evaluación complementaria de diseño para los programas sociales que incluye: a) justificación del programa social y construcción del árbol de problemas correspondiente; b) identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida; c) definición de una Matriz de Indicadores para Resultados con indicadores estratégicos y de gestión que midan las dimensiones de eficacia, eficiencia, calidad y economía; d) definición de objetivos y bienes y servicios entregados; e) análisis de la normativa vigente, del presupuesto, de la existencia de mecanismos de corresponsabilidad y participación social y de la transparencia y rendición de cuentas.

A partir del establecimiento de diversos criterios normativos para la identificación de los programas sociales y del trabajo interinstitucional, el principal logro fue la integración de un inventario de veintisiete programas sociales de acuerdo con criterios de monitoreo y evaluación que permitirá homologar la información que se publica en los portales electrónicos de la Unidad,¹³ del Índice de Transparencia Mexicana y Disponibilidad de la Información Fiscal¹⁴ y de la Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales en México (iPro),¹⁵ así como en el Inventario de Programas Estatales del CONEVAL.

¹³ Véase <http://evaluacion.queretaro.gob.mx/evalua-prog-recursos-fed>

¹⁴ Véase <http://www.queretaro.gob.mx/spf/itdif.aspx>

¹⁵ Véase <http://www.programassociales.org.mx/catalogo.aspx>

Otro resultado fue la evaluación del diseño de las matrices de indicadores de resultados de los programas sociales, con lo que se conoció el grado de apropiación de los criterios de monitoreo y evaluación de los responsables de los programas. Asimismo, se realizó la evaluación complementaria de diseño a trece programas sociales, a partir de la cual se retroalimentó a los responsables de los programas sociales durante todo el proceso, lo que contribuye a la construcción de una cultura de la evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

La institucionalización de programas de la estrategia de desarrollo social del Gobierno de Querétaro es una buena práctica ya que ha permitido establecer criterios homogéneos para realizar el monitoreo y evaluación con base en un modelo de Gestión para Resultados. Además, se ha fortalecido la cultura de la evaluación en la administración estatal a través de los responsables de los programas sociales. También permite homologar la información que presenta el Poder Ejecutivo del estado sobre los programas sociales ante diversas instancias, tanto públicas como privadas, y ante la ciudadanía.

La coordinación interinstitucional que implicó la institucionalización de programas de la estrategia de desarrollo social del Gobierno de Querétaro ha sido una importante herramienta para la consolidación del proceso de monitoreo y evaluación en la entidad. El monitoreo y evaluación de los resultados de los programas sociales no es algo acabado; por el contrario, es necesario verlo como un proceso dinámico que está en constante evolución, en que el aprendizaje técnico y el avance en la cultura de evaluación de los involucrados es un ingrediente esencial.

Por ello, el principal reto es lograr que la información contenida en las recomendaciones se concrete en mejoras que aseguren que los programas sociales están cumpliendo sus objetivos con eficacia y eficiencia, y así consolidar la información de las evaluaciones como un insumo importante para la toma de decisiones de política pública y para el desarrollo de respuestas más adecuadas a la realidad estatal. El reto del cambio en la forma de pensar de la administración pública estatal ha sido posible gracias al compromiso mostrado por los funcionarios responsables de los programas sociales.



Alcances y retos

Gloria Rubio Soto
Consultora

La gestión para resultados (GpR) es un enfoque que favorece el desempeño institucional orientado al logro de resultados relevantes, concretos y medibles. A diferencia de la gestión tradicional centrada en el ejercicio presupuestal y la implementación de actividades, la GpR se concentra en los resultados esperados y mantiene ese énfasis a lo largo de las distintas fases del ciclo de la política pública.

En los programas, la GpR da inicio con la formulación de dichos proyectos de acuerdo con un enfoque lógico causal para alcanzar resultados tangibles, con indicadores y metas que midan el avance en el logro de los resultados, y con un proceso de planeación estratégica y de asignación de presupuesto alineado a los resultados buscados. Asimismo, aunque en buena parte de la literatura sobre GpR no se haga una mención explícita, es fundamental que la formulación de programas se lleve a cabo a partir de la evidencia.

En esta sección se presentan algunas reflexiones sobre la formulación de programas de desarrollo social en el marco de la GpR; en la primera parte se discuten los principales elementos que se deben considerar y se analizan las fortalezas y áreas de oportunidad de las buenas prácticas en materia de formulación de programas identificadas en Colima, Puebla y Querétaro.

Consideraciones para la formulación de programas de la GpR

La formulación de un programa nuevo o la reformulación de un programa existente ocurren por distintas motivaciones. Por ejemplo, podría ser necesaria la creación de un programa nuevo para solucionar un problema emergente de política pública, como en el caso de la obesidad, o para dar respuesta a una situación existente que no ha sido satisfactoriamente atendida, como la provisión de servicios en localidades pequeñas y dispersas, o aun para adecuar un programa a la luz de condiciones cambiantes en la población objetivo.

En muchas ocasiones la formulación o reformulación de programas también obedece a decisiones improvisadas o *ad hoc* que carecen de un sustento analítico para la correcta identificación del problema que se busca atender y de las intervenciones relevantes, efectivas y eficientes para su solución. Como consecuencia, es común encontrar en los resultados de las evaluaciones –en particular de diseño– que hay programas sin resultados claramente definidos, con deficiencias en su lógica interna, no alineados a los objetivos estratégicos de la institución, con una cobertura insuficiente o cuya operación es irregular y no muestra impacto, entre otras deficiencias.

Aunque las evaluaciones son muy útiles para identificar problemas en la formulación de programas, suele ser políticamente difícil y costoso romper la inercia de un programa que ya está en marcha para corregir las deficiencias que pudieron prevenirse desde su creación. Por tal razón, una buena práctica consiste en fundamentar la formulación o reformulación de programas en un diagnóstico, el cual es un componente esencial en la etapa de planeación de la política pública (figura 2) y debe responder a las siguientes preguntas que ayudan a definir aspectos específicos:

- **¿Para qué?:** identifica el problema de política pública que se busca resolver y la población afectada.
- **¿Qué?:** define los objetivos y resultados (Fin y Propósito) que se buscan alcanzar.
- **¿Cómo?:** determina la intervención a implementar, incluidos sus componentes y actividades (procesos operativos).
- **¿Para quién?:** cuantifica a la población potencial y objetivo, y define las metas de cobertura en el corto, mediano y largo plazo.
- **¿Dónde?:** plantea la estrategia de implementación.
- **¿Cuánto?:** identifica los recursos presupuestales y humanos requeridos para cumplir las metas.

En adición, el diagnóstico debe explicitar los indicadores, metas y medios de verificación para medir el logro de los resultados, así como los supuestos detrás de la formulación del programa.

Figura 2. El ciclo de la política pública en la gestión para resultados.



Fuente: Elaboración de Gloria Rubio, 2013.

Hay por lo menos tres elementos que se deben considerar en la elaboración de un diagnóstico que sustente la formulación de un programa en el marco de la GpR:

- *Herramientas metodológicas* que permitan la correcta identificación del problema de política pública y de los resultados buscados, así como el planteamiento lógico causal de la intervención que se realizará para alcanzar dichos resultados. Entre las herramientas que se pueden utilizar en la preparación del diagnóstico están el árbol del

problema y de objetivos, la teoría de cambio, la matriz de marco lógico y un análisis de duplicidad, complementariedad y exclusión, entre otras.

- *Cuantificación* de la población potencial y objetivo, de las metas de cobertura del programa en el corto, mediano y largo plazo, y de los recursos necesarios para cumplirlas. Lo anterior es parte del ejercicio de planeación estratégica que debe acompañar a la formulación de un programa en el marco de la GpR.
- *Evidencia* rigurosa sobre la efectividad de intervenciones similares para informar la formulación o reformulación del programa, la cual es viable obtener de evaluaciones de impacto en revistas especializadas, reportes del CONEVAL y otras dependencias, así como en ejercicios de revisiones sistemáticas de evidencia llevados a cabo por distintas instituciones.¹⁶

A continuación se hace una descripción concisa de algunas herramientas metodológicas que se pueden emplear en la formulación de programas. Al final de este libro se enlistan las fuentes donde se puede encontrar más información.

Árboles de problemas y de objetivos¹⁷

La formulación de un programa debe partir de la correcta identificación del problema que se busca resolver, sus causas y efectos. Una metodología útil para lograrlo es la construcción del árbol del problema y del árbol de objetivos. A partir de ellos es posible definir acciones para atacar las causas del problema y, posteriormente, combinarlas con alternativas de intervenciones como parte de un programa. El proceso para formular un programa constaría de los siguientes pasos:

- Construcción del árbol del problema o árbol de causas-efectos:* representación gráfica que resume la identificación del problema principal y del análisis de sus causas y efectos.
- Construcción del árbol de objetivos:* representación gráfica de la situación esperada al resolver el problema. Su construcción parte del árbol del problema, al buscar para cada uno de sus recuadros la situación contraria. Al realizar este cambio, los efectos negativos que generaba la existencia del problema se convierten en los fines que se persiguen como solución. Por su parte, las causas se

¹⁶ Entre estas instituciones se encuentran Colaboración Cochrane; Colaboración Campbell; What Works Clearinghouse (WWC) del Instituto de Ciencias de la Educación, adscrito al Departamento de Educación estadounidense; Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie); Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), y Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL).

¹⁷ Esta sección fue tomada de ILPES, 2004, donde se puede encontrar más información.

transforman en los medios a través de los cuales es posible solucionar efectivamente el problema.

- c) *Definir acciones:* con base en el árbol del problema y el árbol de objetivos se plantean las acciones necesarias para materializar los medios que se identificaron para la solución del problema. Para cada medio se debe considerar al menos una acción factible. Una vez identificadas las acciones viables, se deben analizar y priorizar las que tengan mayor probabilidad de ser efectivas para la solución del problema. Este análisis debe basarse en el uso de evidencia generada por evaluaciones de impacto rigurosas que comprueben la relación causa-efecto entre las acciones, los medios y la solución del problema.
- d) *Configurar alternativas de programa:* a partir de la selección de acciones factibles y priorizadas se pueden configurar distintas alternativas de solución del problema, al distinguir entre acciones sustitutas y complementarias. Cada acción sustituta, junto con las que le sean complementarias, dará origen a una alternativa de programa. Una vez definidas las alternativas de solución se debe considerar su viabilidad técnica, social, financiera e institucional, así como su impacto ambiental. Además de revisar la viabilidad de las alternativas, es necesario verificar la lógica vertical causa-efecto utilizando la cadena de resultados o el resumen narrativo del marco lógico.

Cadena de resultados o teoría de cambio¹⁸

La cadena de resultados es una forma alterna de presentar el resumen narrativo del marco lógico. Una vez que se cuenta con una opción viable de programa, es imprescindible examinar su consistencia interna o lógica causal, para lo cual es posible usar la cadena de resultados como un paso previo al llenado de la matriz de marco lógico.

La cadena de resultados o teoría de cambio consiste en representaciones gráficas de los pasos lógicos de causas y efectos que incluyen desde los insumos utilizados en un programa hasta su impacto final (figura 3). Describe el camino lógico plausible que conecta los elementos bajo el control de los responsables de la operación del programa (por ejemplo, los insumos, las actividades y los productos o componentes) con los procesos de comportamiento y los factores externos para lograr el propósito buscado.

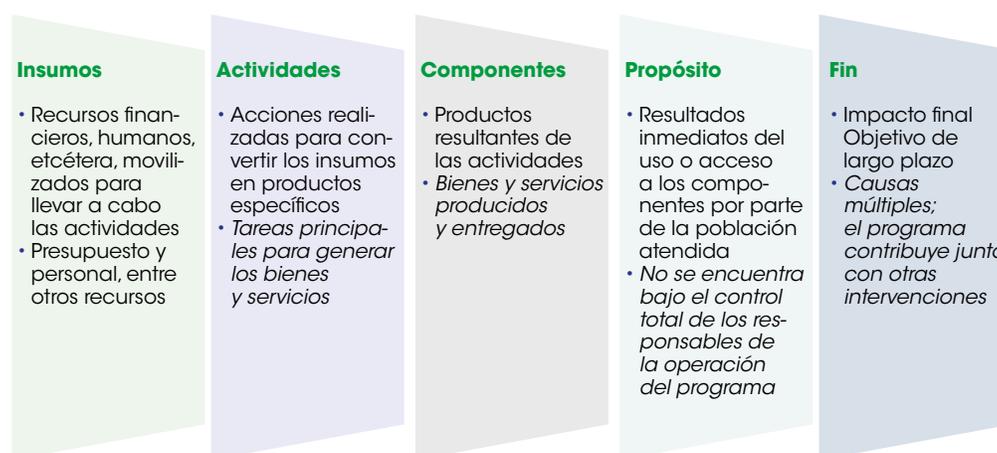
Una buena cadena de resultados depende tanto de la lógica y del sentido común como de un análisis cuidadoso de la evidencia existente sobre la efectividad de intervenciones similares y la experiencia en campo. Cuando

¹⁸ Esta sección fue tomada de Rubio, 2012.

predomina el sentido común detrás de la cadena de resultados y la evidencia sobre la causalidad es escasa o nula, es preciso planear, a la par del programa, una evaluación de impacto que corrobore la efectividad de la intervención en el logro del impacto esperado.

Aunque las cadenas de resultados son una simplificación de procesos complejos en una serie de pasos relativamente simples de causa y efecto, son herramientas muy útiles para hacer explícita la teoría de cambio que sustenta el logro del impacto esperado de un programa.

Figura 3. Cadena de resultados



Fuente: Elaboración de Gloria Rubio, adaptado de Rubio, 2012.

Marco lógico

El marco lógico, o matriz de indicadores,¹⁹ como se le denomina en México, es una herramienta de planeación que presenta en forma resumida los objetivos de un programa y su cadena de resultados o teoría de cambio, identifica indicadores para el seguimiento del avance en el logro de objetivos en cada nivel de la cadena y especifica las fuentes de información que se utilizarán para su medición; asimismo, explicita los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. Se representa como una matriz o tabla de 4 x 4 en la que se clarifica y sintetiza la información de un programa. Esta es una herramienta fundamental en la GpR porque, como ya se dijo, hace explícitos los resultados esperados de un programa y la forma como se verificará su cumplimiento.

¹⁹ Para más información, véase CONEVAL, 2013.

Análisis de duplicidad, complementariedad y exclusión

A diferencia de las herramientas anteriores, en este caso no hay una metodología generalizada para este tipo de análisis. Sin embargo, es muy importante que en el diagnóstico de un programa nuevo se incluya un apartado sobre otros programas estatales y federales que tengan objetivos similares o complementarios; y que se realice un cuadro comparando sus propósitos y alcances en términos de resultados esperados, población objetivo, población atendida, componentes, cobertura geográfica, entidad responsable de su operación y presupuesto. Idealmente, este análisis descriptivo debería acompañarse de información cuantitativa de alguna encuesta nacional que proporcione datos sobre la magnitud y características de la población cubierta y excluida por otros programas similares o complementarios.

Buenas prácticas en la formulación de programas en las entidades federativas

Colima

Esta entidad fue seleccionada como un ejemplo de una buena práctica debido a la publicación de los Lineamientos básicos para la elaboración de programas sociales nuevos, con lo que la Sedescol sentó las bases normativas para que todos los programas a su cargo contaran con ciertos elementos básicos para su formulación. Además, establece el requisito de tener reglas de operación o lineamientos operativos.

Fortalezas

La experiencia de Colima es un ejemplo del progreso en la institucionalización de la GpR mediante el establecimiento de lineamientos normativos para la formulación de programas orientada a resultados. En particular, el mandato para que los programas de desarrollo cuenten con un diagnóstico que incorpore herramientas metodológicas tales como el árbol del problema, el árbol de objetivos y el marco lógico, así como la cuantificación de la población potencial y objetivo, representa un primer paso muy valioso para la adopción de la GpR.

Otro avance importante es la aplicación de los nuevos Lineamientos para la Redefinición de los Programas Existentes de la Sedescol y la formulación del nuevo programa Nutriéndote Sano. Aunque los lineamientos no explicitan el requisito de un análisis de duplicidad, complementariedad y exclusión, sería muy meritorio que se llevara a cabo un cruce de los padrones de beneficiarios de otros programas federales y estatales para identificar a la población objetivo del nuevo programa de nutrición.

Áreas de oportunidad

- *Validación del diagnóstico:* una oportunidad de mejora para la Sedescol será cuando se realicen las primeras evaluaciones de diseño y de impacto de sus programas y obtenga retroalimentación sobre la rigurosidad del análisis que se llevó a cabo como parte del diagnóstico. Estas evaluaciones serán la ocasión propicia para aprender del proceso de aplicación de las herramientas metodológicas y, en su caso, hacer las adecuaciones correspondientes.
- *Cuantificación de metas de cobertura en el corto y mediano plazo,* con sus respectivas proyecciones presupuestales: aunque los lineamientos contemplan la especificación de la población potencial y objetivo y del presupuesto programado, sería muy valioso que los diagnósticos incluyeran un ejercicio de planeación estratégica en el que se definieran las metas de cobertura anual de la población objetivo y su correspondiente requerimiento presupuestal. Es importante que este análisis se realice respecto de la población potencial, para dimensionar la cobertura real del programa en función de la magnitud de la necesidad.
- *Análisis de duplicidad, complementariedad y exclusión:* sería recomendable que este tipo de análisis se incluyera explícitamente en los lineamientos para que pudiera aplicarse de manera sistemática en todos los programas.
- *Incorporación de evidencia:* es importante que en la elaboración de diagnósticos para la formulación de programas se utilice la evidencia existente sobre la costo-efectividad de intervenciones similares y alternativas.
- *Transparencia:* sería un valioso avance que se considerara la publicación en internet de la información generada durante la formulación de programas, así como el diagnóstico.

Puebla

Esta entidad fue seleccionada como un ejemplo de buena práctica por la formulación de una estrategia integral para incidir en los indicadores de la medición de la pobreza del CONEVAL, a partir de la focalización de la inversión en obras y acciones de educación y vivienda.

Fortalezas

La experiencia de Puebla es un ejemplo de un ejercicio de cuantificación y análisis en el marco de la planeación estratégica para alcanzar un resultado concreto y medible: reducir el porcentaje de población en pobreza y mejorar la posición de Puebla en el comparativo nacional.

Áreas de oportunidad

- *Utilización de otras herramientas metodológicas para fortalecer la formulación de la estrategia y sentar las bases de un sistema de seguimiento y evaluación.* Esto se lograría mediante la utilización de las herramientas mencionadas con anterioridad (árboles del problema y de objetivos, cadena de resultados y marco lógico) para detallar las intervenciones específicas, así como para definir los indicadores y fuentes de información que permitan medir el avance en el cumplimiento de los objetivos.
- *Uso de evidencia:* es posible afinar el análisis de las causas del rezago educativo y fortalecer la estrategia empleando evidencia de intervenciones específicas para definir acciones concretas que sean costo-efectivas.
- *Consideración de todas las dimensiones de la pobreza y su complejidad:* si bien se siguió una lógica de corto plazo, no hay que olvidar el resto de las dimensiones de la pobreza ni la complejidad de la problemática que subyace a cada una, aparte de los indicadores utilizados en la medición.
- *Cobertura vs. impacto:* es conveniente tener en cuenta que alguna evidencia indica que ciertas intervenciones consideradas en la estrategia (por ejemplo, el piso firme) repercuten en la salud y la nutrición, más allá de generar una disminución en el indicador de carencia por calidad y espacios en la vivienda. Lo anterior es importante con el propósito de priorizar las localidades donde se colocarán los pisos firmes, de manera que se maximicen las sinergias con otras intervenciones que tengan objetivos de salud y nutrición.

Querétaro

Esta entidad fue seleccionada, a su vez, como un ejemplo de buena práctica por su institucionalización de la definición operativa de programa social, con lo que se integró un inventario de veintisiete programas con criterios definidos y homogéneos.

Fortalezas

La experiencia de Querétaro es un ejercicio muy valioso de revisión y sistematización de las acciones de política pública para definir, identificar e inventariar los programas de desarrollo social con su correspondiente información normativa y presupuestal. Sirve como ejemplo y motivación para otras entidades que aún no emprenden esta tarea sustantiva y que carecen de un inventario de programas sociales con criterios definidos y uniformes para su formulación, reporte, seguimiento y evaluación. Con estas acciones, el estado sentó una base indispensable, tanto para la aplicación de la GpR como para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

Áreas de oportunidad

- *Aplicación sistemática de herramientas metodológicas, cuantificación y uso de evidencia para la formulación de programas:* ahora que se cuenta con un inventario de programas y que se planean evaluaciones de diseño de algunos de ellos, se podría avanzar en la aplicación de la GpR a partir de la elaboración de diagnósticos para todos los programas, con el fin de retroalimentar su pertinencia y consistencia interna. Es importante asegurar que cualquier programa nuevo cumpla los criterios ya definidos y que emane de un diagnóstico basado en los elementos discutidos en párrafos anteriores: herramientas metodológicas, cuantificación y evidencia de efectividad.
- *Crear un marco normativo para la formulación de programas:* es fundamental aventajar en la institucionalización de la GpR mediante la creación de un marco normativo para la estandarización de criterios enfocados en la definición, identificación y formulación de programas sociales, así como de los requisitos de información para la transparencia y la rendición de cuentas. →

capítulo

4

Hacia la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios

Los padrones de beneficiarios son una herramienta esencial para lograr una distribución efectiva de los recursos destinados al desarrollo social en un país con altos porcentajes de pobreza y recursos escasos. Permiten comprobar que los beneficiarios de los programas sí formen parte de la población objetivo de los mismos y, por tanto, garantizar que se lleve a cabo una focalización efectiva de los recursos. Por consiguiente, los padrones reducen la probabilidad de que se cometan errores de exclusión (que no sean beneficiarias las personas que por sus características socioeconómicas cuentan con los requisitos para serlo) y de inclusión (que se permita el acceso a los programas a personas que no cubren los requisitos). En ese sentido, los padrones son una herramienta que inhibe la discrecionalidad en la distribución de los recursos y, en consecuencia, aseguran la transparencia y la rendición de cuentas.

A lo largo del ciclo de las políticas públicas los padrones de beneficiarios también son una herramienta útil, puesto que facilitan el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los programas. En primer lugar, aportan información socioeconómica sobre los beneficiarios, lo que permite realizar un diagnóstico sobre las carencias y principales problemáticas de la población, y ayudan a priorizar y a tomar decisiones sobre el diseño (p. ej., factibilidad y logística) del programa en cuestión. Aunado a ello, los padrones permiten llevar el registro de la entrega de los bienes o servicios y por cuánto tiempo se han dado, y en el caso de programas de transferencias condicionadas, facilitan el seguimiento del cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de las personas beneficiarias.

Asimismo, la información contenida en los padrones hace posible evaluar el desempeño de los programas al brindar datos sobre el cumplimiento de metas, el apego de los programas a sus reglas de operación y la relación costo-beneficio de las actividades que realizan, entre otros aspectos. La información que contienen los padrones sobre las características de quienes son beneficiarios es útil para realizar evaluaciones de impacto, es decir, hacer una comparación entre la situación de las personas previa y posterior a la entrega de los apoyos.



Pese a las ventajas que ofrecen los padrones de beneficiarios, su creación es costosa y a menudo proveen una información indescifrable. Las dependencias o programas recaban los datos de acuerdo con criterios, métodos de levantamiento y estructura de datos distintos, lo que dificulta la realización de un análisis integral de las políticas de desarrollo social. Ante esta situación, académicos y funcionarios públicos de diversos países promueven la creación de PUB.

Esta es una herramienta que concentra toda la información de los beneficios que proporcionan, a través de los diferentes programas, las dependencias del gobierno.²⁰ Los PUB permiten crear economías de escala y, debido a que fomentan la coordinación entre dependencias, ofrecen una visión integral de la política de desarrollo social. De esta forma, las dependencias pueden manejar información que ya ha sido recabada, lo que implica que el costo marginal de la construcción del mismo tiende a cero y los gastos por administración también disminuyen. Por otro lado, trabajar con un padrón único permite estandarizar la información, identificar anomalías en la distribución (p. ej., duplicidad de beneficiarios/as en un programa y entregas a una misma persona beneficiaria de programas excluyentes), recabar información sobre la población atendida y sobre la potencial y brindar información para la creación de un sistema de protección social integral en el que se sabe quién recibe apoyos y, debido a sus características, qué otras personas podrían recibirlos.

El uso de PUB –como el de todos aquellos instrumentos que proveen información– fortalece la transparencia y proporciona información sobre el estado de la administración pública, el destino de los impuestos y la pertinencia, eficacia y eficiencia de los programas. Aunque la disponibilidad de esta información es valiosa en sí misma, en términos de transparencia la calidad de la misma y el papel activo de control y vigilancia por parte de la ciudadanía son necesarios para impulsar la rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales.

A partir de 2001, sustentado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en la Ley General de Desarrollo Social, se comenzó a construir en México el marco normativo para la conformación de los padrones de beneficiarios de los programas federales de desarrollo social y para la integración de un PUB. En particular, las entidades federativas han realizado cambios en su normativa con el objetivo de establecer el uso de padrones de beneficiarios para los programas de desarrollo social estatales, así como para establecer los lineamientos para su conformación, pero no todas presentan el mismo avance en el uso de esta herramienta.

Como se mencionó en el capítulo 2, uno de los elementos analizados en el Diagnóstico 2013, tanto en el componente normativo como en el práctico,

²⁰ Secretaría de la Función Pública (s.f), *Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIPP-G* (diapositiva de PowerPoint).

fueron los padrones de beneficiarios. En el plano normativo se identificó que aunque todas las entidades federativas establecen que los programas de desarrollo social deben contar con dichos padrones, solo veinte mandatan la creación de un padrón único. En el aspecto práctico, veintinueve entidades contaban con padrones de beneficiarios públicos para sus programas de desarrollo social en 2013.²¹

Guanajuato fue la entidad que registró el mayor avance en 2013 para ambos componentes, secundado por el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Puebla y San Luis Potosí, con un avance completo en el componente normativo, aunque todavía tienen oportunidad de mejora en la implementación o práctica de esos padrones.

En materia normativa, entre 2011 y 2013 Guanajuato, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí fueron las entidades que documentaron el mayor cambio. En la práctica, las entidades cuyos padrones cuentan con más o mejores criterios son Coahuila, Guanajuato, Oaxaca y Quintana Roo, dado que en ellas se identificó un avance importante en la construcción de un PUB. En el caso de Chiapas no se pudo detectar un solo padrón público.

Es claro que las entidades federativas continúan fortaleciendo la regulación normativa y la implementación de padrones de beneficiarios; no obstante, es necesario perseverar en el tema, ya que hay entidades que no tienen padrones o no son públicos, y otras en las que hay áreas de oportunidad.

En este capítulo se presentan las buenas prácticas de padrones implementadas en el Distrito Federal, Guanajuato y Oaxaca, que fueron parte de la mesa de discusión "Hacia la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios" durante el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013. En el primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013,²² la práctica de Guanajuato fue reconocida en la categoría "Padrón de beneficiarios".

La práctica del Distrito Federal es un ejemplo de un padrón de derechohabientes de un programa universal que por su naturaleza debe tener mecanismos de verificación y actualización constantes. La de Guanajuato consiste en un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social y humano del estado que se basa en un padrón potencial de beneficiarios que se construyó con antelación. Por último, la de Oaxaca es sobre el proceso de conformación del Padrón Único de Beneficiarios de los programas de la Estrategia Bienestar, a cargo de la Red de Protección Social.

²¹ Para conocer la metodología utilizada en la recopilación de información y la construcción del índice, véase el documento del Diagnóstico 2013 en:
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf

²² Para más información sobre el Reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase
http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

Distrito Federal: Mecanismos de integración y seguimiento del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores²³

El Programa Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años en el Distrito Federal (PPAAM) reconoce a las personas adultas mayores como sujetos de derechos, ya que se trata de una pensión universal, ciudadana y no contributiva. El programa está a cargo del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM) y se sustenta en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años, Residentes en el Distrito Federal,²⁴ aprobada en noviembre de 2003, la cual establece que la pensión se recibirá a través de una tarjeta electrónica para comprar despensas y medicamentos.

Como el programa requería llevar un control estricto de cada uno de los derechohabientes, era indispensable contar con un padrón eficiente y eficaz, detallado y transparente, que se alimentara y actualizara de manera constante. El marco normativo referente a la integración y verificación de los padrones de beneficiarios en el Distrito Federal son la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su Reglamento, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Además, en 2013 se adicionaron dos artículos más a Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, los cuales establecen lo siguiente:²⁵

Artículo 6.- El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal deberá mantener actualizado su padrón de beneficiarios para consulta directa y en la sección de transparencia en su página electrónica.

Artículo 7.- El titular del Registro Civil del Distrito Federal informará al Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, dentro del plazo de diez días hábiles del mes calendario siguiente, la relación mensual de las actas de defunción de personas de 68 años de edad y mayores expedidas por dicho Registro o alguno de los juzgados dependientes de éste.

Para garantizar y aplicar el derecho a recibir la pensión alimentaria, el IAAM debe verificar y constatar dos características: la residencia mínima de tres años en el Distrito Federal y la edad cumplida de la persona. La población de-

²³ Para conocer el Padrón de Beneficiarios del Distrito Federal, véase <http://www.adultomayor.df.gob.mx/index.php/pension-alimentaria/80-padron-de-beneficiarios-de-la-pension-alimentaria>

²⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2003 y reformada el 22 de octubre de 2008.

²⁵ Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 9 de agosto de 2013.

rechohabiente del Programa Pensión Alimentaria se duplicó de 2001 a 2013. A lo largo del Programa, 980,663 personas adultas mayores han sido derechohabientes. A finales de 2013 el IAAM contaba con un padrón activo de 480,000 derechohabientes.

El padrón del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores se revisa y actualiza cada mes, en apego a la Ley que establece dicho derecho para las personas adultas mayores de 68 años de edad en el Distrito Federal, así como el Manual Administrativo, en sus apartados de Organización y Procedimientos.

Las características intrínsecas de la población potencial obligan a la permanente actualización de los datos referentes a sus derechohabientes, entre los que se encuentran:

- *Movilidad*: el hecho de no contar con un domicilio propio, el estado de salud y las relaciones intrafamiliares son factores que llevan a las personas mayores a mudarse de residencia con relativa frecuencia. Esta información debe ser referida y actualizada en la base de datos del programa para asegurar que las visitas de asistencia y acompañamiento sean realizadas en el domicilio real de la persona adulta mayor.
- *Estado de salud*: algunas personas adultas mayores se ven obligados a estar en tratamiento o internados en clínicas u hospitales, en ocasiones en condición de discapacidad o postrados.
- *Decesos*: cada mes ocurre un número importante de defunciones que deben reflejarse en el sistema para permitir nuevos ingresos. El IAAM tiene un presupuesto asignado limitado, el cual solo le permite mantener un número máximo de derechohabientes. Por lo anterior, el Instituto cuenta con un mecanismo que le permite actualizar permanentemente la información. En el marco de este mecanismo, las Profesionales en Servicios al Adulto Mayor son la primera fuente de información que permite actualizarla, pues son las encargadas de realizar la visita al domicilio de la persona adulta mayor para cotejar el domicilio, recibir la documentación correspondiente y entregarle la tarjeta a la persona. Posteriormente, los vínculos interdependenciales facilitan datos concretos y verificables que permiten contar con la lista de espera para acceder al programa. Por último, una vez que los datos han sido actualizados se difunden a través de la página del IAAM, el Sistema de Información del Desarrollo Social en el DF (Sideso), la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

De manera general, para la permanente actualización del padrón de beneficiarios del programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal se siguen tres procesos:

- 1) *Proceso de altas y bajas quincenal y mensual.* Existe un periodo de bajas mensual y un periodo de pre-bajas, así como un periodo mensual de ingresos y altas en el sistema.
- *Proceso de bajas:* está vinculado a los decesos o incumplimientos a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 Años, residentes en el Distrito Federal.

En cuanto a los decesos, el IAAM tiene un acuerdo con el Registro Civil del Distrito Federal para que le envíe, el primer día de cada mes, un archivo con todos los fallecimientos sobre los que tiene conocimiento del mes inmediato anterior. Dado que tales defunciones pueden ser de residentes en el Distrito Federal o en el Área Metropolitana, en el Área de Administración del Padrón se depuran los datos y se mantienen solo las defunciones de la población objetivo del programa (residentes del Distrito Federal y de 68 años o más).

Los datos se comparan después con la totalidad de los derechohabientes activos para identificar si los nombres que proporcionó el Registro Civil son de derechohabientes. En caso de coincidir, el registro es dado de baja directamente de la base de datos. De haber alguna inconsistencia entre la información proporcionada por el Registro Civil y la base de datos del IAAM, se solicita al personal de Operación Territorial que se confirme el deceso en el domicilio.

Otro acuerdo que contribuye a la concentración de bajas en la base de datos es el sostenido con la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Cada mes, la secretaría proporciona las actas de defunción del periodo inmediato anterior de manera electrónica, mismas que son cotejadas a través de la interfaz gráfica de la base de datos para verificar si se trata de un probable derechohabiente del programa. Aparte, con el acta de defunción en la mano, el personal de Operación Territorial valida el deceso en el domicilio y lo documenta.

El proceso finaliza cuando el Área de Administración del Padrón compara y depura la información para eliminar duplicados e inconsistencias. La jerarquía para la información como soporte de baja es: 1) Acta de defunción validada en campo, 2) un registro idéntico proporcionado por el Registro Civil y 3) la documentación referida por el personal de Operación Territorial.

Los incumplimientos a la ley complementan el proceso de bajas. Los principales son proporcionar información falsa sobre la residencia; intentar obtener el derecho más de una vez en dos demarcaciones políticas diferentes; no hacer uso de la pensión dentro de la Ciudad de México y consumir de manera reiterada y permanente fuera de ella. Otra causa de baja es cuando la persona no es localizada en su domicilio por la Profesional en Servicios al Adulto Mayor en tres oca-

siones, en días y horarios diferentes. Cada caso de incumplimiento se documenta y verifica en campo, y después se propone como una baja.

- *Proceso de altas:* los ciudadanos residentes de la Ciudad de México que cumplen 68 años están en posibilidad de incorporarse al programa para recibir su pensión alimentaria y pueden acudir a los módulos de atención del IAAM para solicitar ser beneficiados. En los módulos se hacen de su conocimiento las reglas de operación y la documentación con la que deben acreditar su residencia y edad; después, una Profesional en Servicios a Adultos Mayores los visita en el domicilio proporcionado para verificar que efectivamente vivan ahí.

Tras la visita se proporciona la papelería de ingreso al personal de Operación Territorial para dar de alta un determinado número de ingresos, los cuales pasan a inscribirse en la lista de espera, donde se detectan probables homonimias en archivos electrónicos para evitar duplicidades. Luego que se procesa y adecua la información, los solicitantes se incorporan a la base de datos del programa. El periodo establecido por la ley para la incorporación de derechohabientes es de seis meses como máximo para la entrega de la tarjeta a partir del momento de la visita de registro.

- 2) *Proceso de actualización permanente.* Consiste en correcciones al padrón, homologación de información y actualización de firma de convenios (carta compromiso).
 - Correcciones al padrón: el personal de Operación Territorial es por lo general el que identifica esta necesidad y solicita por escrito una corrección o precisión en los datos de algún derechohabiente. Primero se documenta la modificación en el expediente del derechohabiente y luego se realiza la modificación.
 - Homologaciones: de acuerdo con las características de la población beneficiaria es necesario realizar homologaciones para poder ubicar a los derechohabientes con precisión en algunos campos de datos; su finalidad es fortalecer la calidad de los datos de los derechohabientes.
 - Actualización de firma de convenios (cartas compromiso): cuando una tarjeta electrónica es entregada al adulto mayor, la persona firma un convenio o carta compromiso que hace de su conocimiento las atribuciones y la forma de operar su tarjeta. Esto se actualiza en la base de datos y constituye el precedente de la entrega de la tarjeta.
- 3) *Cambio de domicilio.* Hay dos periodos mensuales para reportar cambios de domicilio y validación de los mismos. La persona adulta mayor, en cumplimiento de lo convenido en la carta compromiso que rubrica al recibir la tarjeta, debe reportar su cambio de domicilio, ya sea con anticipación o con posterioridad. El Instituto verifica lo manifesta-

do, se realiza el trámite reglamentario y se notifica al sistema para que se actualice la nueva dirección y que los recursos se reorienten para esta persona adulta mayor.

El personal de Operación Territorial es el que recibe la notificación y documenta todos los cambios de domicilio; este acude al área de Cambios de Domicilio y Validaciones dos veces al mes y documenta todos los que corresponden a su jurisdicción. Esta información es conjuntada con la de todas las coordinaciones territoriales (demarcaciones políticas), procesada y comparada con la información existente, hasta dejarla en condiciones de ser insumo de la base de datos. Esta última contiene la Unidad Territorial de todos los derechohabientes, lo cual es un indicador para la priorización de la incorporación al programa.

Los usuarios autorizados pueden consultar la interfaz gráfica del sistema y verificar que la actualización ha sido registrada. Este proceso es relevante para la asignación de recursos humanos y financieros, así como para que el derechohabiente no genere su baja en el sistema por no ser localizado en el domicilio anterior durante las visitas de verificación y asistencia que realizan las Profesionales en Servicios al Adulto Mayor.

El Padrón del IAAM puede considerarse una buena práctica, puesto que es un registro puntual de cada una de las personas adultas mayores que han sido y son derechohabientes del Programa. Se tiene la garantía de que cada una de ellas cuenta con un registro único, veraz, confiable y actualizado. Las particularidades del padrón son:

- Medidas de control y transparencia en el manejo de los registros.
- Actualización continua y certera de cada uno de los registros.
- Estrecha comunicación con las áreas de Operación Territorial del Instituto.
- Mantenimiento a la base de datos histórica.
- Respaldos puntuales y seguros.
- Cumplimiento de lo establecido en la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
- Cumplimiento a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal.

Algunos de los resultados obtenidos con base en la mejora de la política de desarrollo social del Distrito Federal son que el padrón provee información relevante de los derechohabientes (por ejemplo, pertenencia étnica, escolaridad, ocupación y procedencia), refleja la movilidad y dinámica de este grupo georreferenciado y contiene los datos históricos de cada uno de los derechohabientes que han formado parte de este programa, lo que permite dar seguimiento puntual a cada uno. La información recabada en las visitas domiciliarias, por su parte, facilita la aplicación o implementación

de acciones de apoyo a este grupo poblacional en el ámbito de la salud, la estabilidad psicoemocional, el esparcimiento y la procuración.

Además, la depuración permanente del padrón permite hacer del conocimiento público quiénes y cuántos son los derechohabientes del programa y cómo se utilizan los recursos de la administración del Gobierno del Distrito Federal. Otro logro importante del padrón es que permite registrar la cobertura del programa, el cual ha tenido un impacto importante en la población adulta mayor del Distrito Federal.

Los diversos mecanismos establecidos para identificar y medir los resultados del programa (por ejemplo, evaluaciones internas, encuestas de percepción e informes de operación) han evidenciado el beneficio de la aplicación de procesos rigurosos y permanentes que han consolidado un padrón que se actualiza mes con mes, con un alto grado de certidumbre, con los datos de los derechohabientes.

En virtud de lo anterior, la experiencia obtenida en la conformación y actualización del padrón de derechohabientes a lo largo de la operación del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores podría ser replicado por los entes públicos encargados de ejecutar programas de apoyo similares.

Un reto importante al que se enfrenta el programa de manera permanente es el número de derechohabientes que atiende, que ha obligado a la búsqueda permanente de estrategias y acciones que permitan una atención efectiva y con calidad. En este sentido, los procesos de construcción y depuración de los padrones representan una base indispensable.

En conclusión, el padrón de derechohabientes se actualiza de manera permanente y sistemática, es dinámico y activo, ya que cada mes se realizan procesos de altas y bajas, cambios de domicilio y otras correcciones que hacen que día a día se transforme.

Las modificaciones recientes a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal, representan una innovación que contribuye a la atención de la población derechohabiente del programa, ya que los padrones de beneficiarios están disponibles para consulta directa y pública en la sección de Transparencia de la página electrónica. Por todo lo anterior, el padrón del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores es una herramienta fundamental en términos de la rendición de cuentas y la transparencia con que se manejan los recursos públicos destinados a esta intervención.

Guanajuato: Padrón Estatal de Beneficiarios de programas de desarrollo social y humano²⁶

Esta práctica se originó para dar cumplimiento a la normativa aplicable en materia de padrones, tanto en el ámbito federal (artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social) como estatal (artículos 29 a 31 de la Ley de Desarrollo Social) y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en la que se norma la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU), con el propósito de asegurar la transparencia, la equidad y la eficacia de los programas sociales.

En junio de 2013 se publicaron los Lineamientos para la Integración, Operación y Actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano. Asimismo, se creó la Coordinación General del Padrón de Beneficiarios de Programas Sociales, encargada de desarrollar el sistema del Padrón Estatal de Beneficiarios junto con la SEDESHU.

La administración, que ha impulsado de manera significativa el desarrollo del Padrón Estatal de Beneficiarios, consideró la necesidad de generar un Padrón Potencial de Beneficiarios, el cual sirvió de base para la planeación de acciones en 2013 y 2014.

También se reforzó la idea de integrar en una herramienta la información que contribuyera a planear, tomar decisiones y dar seguimiento de las acciones por parte de las dependencias y entidades estatales, así como de la ciudadanía en general, por lo que se impulsó el Portal de Información Social. Este portal es una herramienta de transparencia y difusión de las acciones del sector social en temas como la promoción de los programas sociales, sistemas cartográficos, documentos oficiales, estudios de evaluaciones, cédulas estadísticas locales y el propio Padrón Estatal de Beneficiarios:

A continuación se describen cada uno de los elementos que forman parte de la implementación del Padrón Estatal de Beneficiarios:

Diagnóstico social. Previo a la construcción del padrón, como primera etapa se diseñó una herramienta de evaluación socioeconómica que se aplicó a las personas que presentaban mayor vulnerabilidad en el estado de Guanajuato, las cuales habitan en las zonas focalizadas que definió la SEDESHU.

Se integraron diversos comités que diseñaron dos cuestionarios, uno para el levantamiento de información de las localidades o colonias visitadas y otro para la recolección de la información persona-hogar. Los comités evaluaron y pilotaron las encuestas que se aplicarían a las personas focalizadas de la primera etapa, capacitaron a los encuestadores y organizaron la logística del

²⁶ Para conocer el Padrón Estatal de Beneficiarios, véase <http://peb.guanajuato.gob.mx/>

levantamiento de las encuestas. En el levantamiento participó personal de la SEDESHU, del DIF Estatal, del Instituto de la Mujer Guanajuatense (IMUG) y del Instituto Estatal de la Juventud de Guanajuato (INEJUG); la Secretaría de Educación de Guanajuato apoyó con la digitalización de las 87,000 encuestas levantadas. Por último, personal de la SEDESHU se encargó de capturar la información manuscrita de las hojas de respuesta.

Padrón Potencial de Beneficiarios. Como segunda etapa, con los resultados de la encuesta en 2013 se construyó un Padrón Potencial de Beneficiarios como herramienta base del Padrón Estatal de Beneficiarios.

La Dirección de Padrón de Beneficiarios de Programas Sociales y Humanos de la SEDESHU diseñó un portal, dirigido tanto a las dependencias como a la ciudadanía, en donde se integraron los resultados de la encuesta. El sistema está compuesto por módulos que tienen la finalidad de proporcionar datos estadísticos de los resultados que se obtuvieron de la encuesta comunitaria y de la encuesta persona-hogar. También incluye un módulo explicativo de lo que se realizó y otro en donde se exponen las experiencias de las personas durante el levantamiento.

Más adelante, el Padrón Potencial de Beneficiarios se compartió, en estricto apego a la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con las demás dependencias. Algunos módulos se reservan para las dependencias con el objetivo de que puedan identificar, a través de filtros, a sus beneficiarios potenciales.

Los módulos permiten identificar a personas concretas y por carencias específicas conforme a la *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza* del CONEVAL. Así se logra obtener una radiografía completa en los temas de educación, alimentación, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, y servicios básicos de la vivienda. Por ello, el Padrón Potencial ha sido una herramienta provechosa para focalizar los diferentes apoyos y programas a las personas más vulnerables del estado; además, ha permitido que sean atendidas paulatinamente por las dependencias estatales. Ayuda también a optimizar los recursos porque las dependencias no tienen que invertir recursos en la búsqueda y definición de beneficiarios, sino solo en la focalización.

El sistema del Padrón Potencial de Beneficiarios se vincula con el Padrón Estatal de Beneficiarios y refleja los beneficios que han sido otorgados a la persona y a su familia. Asimismo, el tablero de indicadores permite rastrear la información a nivel municipal y ubicar las carencias sociales que presenta la población.

Sistema de Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas Sociales y Humanos (PEB). Con la información del Padrón Potencial de Beneficiarios, las dependencias eligen a la población que será efectivamente beneficiaria y se incorpora al PEB, el cual se encuentra disponible para la ciudadanía respetando

los elementos de privacidad, y permite la búsqueda por nombre y apellido de las personas beneficiadas.

Para la integración del PEB hay dos posibilidades: *a)* el sistema permite a las dependencias generar cruces entre el Padrón Potencial de Beneficiarios y padrones específicos, y *b)* las dependencias y municipios pueden integrar directamente sus padrones de beneficiarios a través de una captura en el sistema. Si un beneficiario ya está registrado en el sistema, solamente se captura la información del nuevo beneficio que se le otorga, lo que facilita su integración.

El PEB también cuenta con cubos de información que agilizan el manejo de datos estadísticos, tanto de información del INEGI como de las características de la población beneficiaria. Cuenta con información censal de 2005 y 2010 disponible a través de cédulas estadísticas que permiten observar la información desagregada hasta el nivel de localidad.

Finalmente, con la colaboración del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) se ha incorporado una nueva herramienta al sistema que posibilita la identificación cartográfica de los beneficios otorgados, es decir, localizar los resultados por dependencia o programa específico en el mapa estatal.

Cabe mencionar que desde 2009 la SEDESHU está a cargo de la integración del PEB, siempre con recursos y personal propios, por lo que no hay un costo extra ni se ponen en riesgo los datos personales de los beneficiarios/as; además, se encuentra constantemente en renovación.

A partir de 2013 el PEB se compartió con las demás dependencias del estado, con el objeto de trabajar de manera transversal y maximizar la distribución de los apoyos para evitar duplicidades.

Portal de Información Social. En operación desde febrero de 2013, este portal es un instrumento de transparencia que integra y muestra información estadística y geográfica del estado, es de carácter público ya que cualquier persona puede acceder a él²⁷ y conjunta información en materia de desarrollo social y humano, socioeconómica a nivel geográfico, así como sobre los programas que operan en el ámbito estatal y federal.

El portal también funciona como un centro de documentación, pues integra la normativa vigente en materia de desarrollo social y humano, así como un medio de difusión de las acciones que lleva a cabo el gobierno estatal porque publica de manera cotidiana noticias vinculadas a las obras y acciones emprendidas.

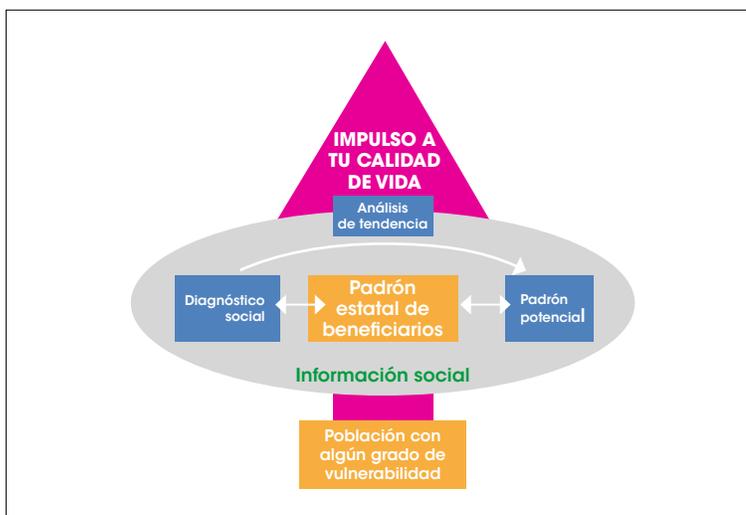
²⁷ Véase <http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/>

Su finalidad es contribuir a la planeación y ejecución de acciones e intervenciones que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de la población. Se ha consolidado como una herramienta de trabajo básica para la construcción de políticas y la toma de decisiones basadas en evidencia y diagnósticos, pues integra información del estado, los municipios y las localidades.

El portal se ha consolidado también como una herramienta especializada en el análisis cartográfico, ya que cuenta con información geográfica. Se presentan diversas capas: bases de municipios, localidades, Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) y manzanas, zonas focalizadas por la SEDESHU, Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) de Sedesol 2012 y 2013, marginación y rezago social 2010, infraestructura básica del estado (centros de salud, escuelas y espacios deportivos), mapas de pobreza, centros comunitarios Zumar, localidades con población indígena, además de cobertura Liconsa. Este compendio cartográfico se ha trabajado en coordinación con el IPLANEG.

El modelo de las tres herramientas antes mencionadas se basa en el marco conceptual que se aprecia en la figura 4.

Figura 4. Construcción del Padrón Estatal de Beneficiarios



Fuente: SEDESHU, 2013.

El logro más relevante del Padrón Estatal de Beneficiarios es que cuenta con 81 por ciento de la población estimada para Guanajuato en el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI; esto significa alrededor de 4.5 millones de personas (el Censo reportó unas 5.5 millones de personas). Además cuenta con información de 17 dependencias, 64 programas y 129 vertientes, así como 217,902 familias identificadas con sus integrantes, datos que permiten hacer un seguimiento directo de cada una de ellas.

El total de beneficios registrados son 18,506, 250 de manera que una persona puede contar con varios beneficios, los cuales están distribuidos como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Construcción del Padrón Estatal de Beneficiarios

Tema SAVEI	PEB Número de beneficiarios	PEB Número de apoyos
01 Salud	3,612,423	3,765,820
02 Alimentación	1,070,149	3,596,925
03 Vivienda	182,408	205,198
04 Educación	1,024,157	5,277,202
05 Ingreso	315,514	5,661,105
Total general	6,204,651	18,506,250

Fuente: SEDESHU, 2013.

El mayor logro del Padrón Potencial de Beneficiarios es que cuenta con la información censal disgregada a nivel manzana y además concentra la información completa de la gente encuestada.

Finalmente, el gran logro del Portal de Información Social es que ha sido consultado por personal de las diferentes dependencias para identificar las áreas de influencia de sus acciones e incluso con el propósito de definir criterios para la focalización adecuada de los beneficiarios. En él se hallan respuestas a preguntas como ¿cuántas personas podrían recibir los beneficios?, ¿cuáles son las características socioeconómicas?, ¿cuál es nivel de marginación y el rezago social? Asimismo, es posible identificar la concentración geográfica de los beneficios mediante la consulta del sistema cartográfico del PEB. El portal es una herramienta congruente con la política de transparencia en el uso de los recursos, lo cual se refleja en las consultas frecuentes al portal por parte de medios de comunicación, universidades e incluso personas de otras entidades. Se estima que en promedio se reciben 150 consultas al día.

En resumen, las herramientas del Padrón Estatal de Beneficiarios, el Padrón Potencial de Beneficiarios y el Portal de Información Social confluyen para canalizar la política social de la SEDESHU y del Gobierno Estatal en general. Son buenas prácticas en cuanto que la información se utiliza como se menciona a continuación:

- El Instituto de Financiamiento e Información para la Educación del Estado de Guanajuato la emplea para el otorgamiento de las Becas Estatales.
- El Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos definió su estrategia con base en el trabajo que se hizo en campo para el Diagnóstico Social.
- La Dirección de Mejora de Vivienda otorgó techos a familias que se detectaron en el Diagnóstico Social.
- La Secretaría de Desarrollo Económico impulsó sus proyecciones al polígono que conforme al análisis del Diagnóstico Social era el de mayor número de personas con carencia por ingreso.

- La Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural utilizándose basa en el análisis para definir una estrategia en la localidad de San Juan de la Vega.
- El Seguro Popular está adscribiendo a las personas que se detectó carecían de atención médica en el Diagnóstico Social.
- El DIF Estatal canalizó los apoyos alimentarios a las personas que mostraron carencia alimentaria en el Diagnóstico Social.
- La SEDESHU canalizó la mayoría de las inversiones de 2013 en las zonas focalizadas de primera y segunda etapa.
- El estado colabora con el programa federal Oportunidades (actual Prospera) y con las Direcciones Municipales para ofrecer la información contenida en el PEB de las personas adultas mayores de 65 años.

Usar de manera eficiente la información disponible ayuda a que la canalización de los recursos llegue a donde se necesita con mayor urgencia, con lo que se mejora la calidad de vida de las personas con mayor carencia.

Aunque las dependencias muestran disposición para colaborar y apoyar, falta orientación para conjuntar esfuerzos y hacer un trabajo transversal. El reto es, y seguirá siendo, mejorar la vida de los y las guanajuatenses, en especial de la población que menos tiene.

Para los tomadores de decisiones que operan los programas sociales es esencial contar con información que les permita atender a las personas y familias que cumplan las características de la población objetivo y que carezcan de algún apoyo o no participen en algún programa. Por ello, es imprescindible que se utilicen las plataformas y los medios disponibles.

El Padrón Estatal de Beneficiarios (PEB) proporciona datos para la identificación de la población que recibe algún beneficio específico o que por sus características y necesidades requiere ser partícipe de otros programas. El PEB no solo integra información de los beneficiarios, de sus familias en conjunto y de cada uno de sus integrantes, sino que permite la focalización geográfica y el manejo de indicadores de fuentes oficiales. Los resultados que arroja hacen posible generar sinergias entre programas y dependencias para cumplir el objetivo de contribuir a la mejor calidad de vida de la población. En la actualidad, el PEB es una herramienta irremplazable para la formulación, ejecución y seguimiento de los programas sociales del estado de Guanajuato.

Oaxaca: El Padrón Único de Beneficiarios de la Red Oaxaca para Todos²⁸

Los programas sociales son fuentes valiosas de información para su propia ejecución, seguimiento y evaluación. A través de los datos que aporta la población atendida es posible realizar un avance cuantitativo sobre las metas establecidas en las reglas de operación mediante la formulación de indicadores para la descripción y seguimiento de los beneficiarios.

La política en materia de desarrollo social instrumentada por el Gobierno de Oaxaca carecía hasta 2010 de alguna plataforma o mecanismo en el que se produjera información relevante y actualizada para la planificación de nuevos programas, así como para el desarrollo, seguimiento y monitoreo de los programas puestos en marcha.

La falta de información sobre la conducción de los programas sociales y la desarticulación en su manejo, sumada a la ausencia de una estructura administrativa que tuviera la responsabilidad de formular estrategias y procesos de generación, seguimiento y evaluación de la información debilitó el ejercicio del gasto público y entorpeció la focalización de los apoyos hacia sectores de la población que realmente lo requerían en el estado de Oaxaca. En consecuencia, se generaron resultados de bajo impacto sobre las metas de los programas instrumentados, lo que representó importantes retrocesos en el combate a la pobreza en la entidad.

El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 de Oaxaca colocó como uno de sus ejes rectores el Desarrollo social y humano, del cual se desprende la estrategia de un paquete de programas de asistencia social denominados en su conjunto Bienestar. Del mismo modo, el plan contiene el eje Gobierno honesto y de resultados, que proyecta un gobierno eficaz y eficiente a partir de mejorar la función gubernamental, mediante una gestión simplificada que permita la eficaz respuesta a las demandas ciudadanas y la búsqueda permanente del bienestar social, mediante el uso de instrumentos técnico-normativos que agreguen valor a la relación gobierno-ciudadano.

Como resultado, el gobernador del estado publicó en el periódico oficial de la entidad, el día 22 de enero de 2011, la creación de la Red de Protección Social denominada Red Oaxaca de Todos, la cual tiene como principal responsabilidad la construcción, seguimiento y desarrollo del Sistema de Registro y Control del Padrón de Beneficiarios de los programas Bienestar que contiene el Padrón Único de Beneficiarios.

El Sistema de Registro y Control del Padrón de Beneficiarios de los Programas Bienestar es el instrumento que permite el ingreso, validación, monitoreo y

²⁸ Para conocer el Padrón Único de Beneficiarios de Oaxaca, véase <http://www.bienestar.oaxaca.gob.mx/index.php/beneficiarios/padrones>

seguimiento de la cobertura del Padrón Único de Beneficiarios, así como la publicación vía electrónica de la información que forma parte de esta política de desarrollo social. La formación del sistema está contemplada en las reglas de operación de cada uno de los programas que integran la política Bienestar.

La Red Oaxaca de Todos establece los lineamientos técnicos necesarios para conformar el Sistema de Registro y Control del Padrón de Beneficiarios y brinda asesoría técnica necesaria a las direcciones operativas de los programas Bienestar, ya que dicho sistema se estableció como único medio informático autorizado para el desarrollo operativo de los programas Bienestar, con la finalidad de consolidar la información social, estadística y georreferenciada para el desarrollo.

El sistema se alimenta con los datos que aportan los beneficiarios al llenar su formato de solicitud del programa y con los documentos que entregan. Por tanto, se construyó un esquema estandarizado que detalla la información mínima que deben comprender las solicitudes de ingreso a todos los programas, señalando los campos esenciales que integran su contenido, la estructura de la información que habrá de ser recabada, los criterios a los cuales se sujeta la información captada y el formato bajo el cual se diseña el documento.

El sistema facilita que, una vez procesada la información, se conforme una base de datos normalizada que establezca la compatibilidad con otras bases, así como las condiciones para un análisis ágil y claro de su contenido. Ello contribuye a generar información homologada que posibilite el seguimiento y monitoreo de los programas sociales.

El mecanismo para ingresar al sistema se basa en que las direcciones operativas de los programas están obligadas a elaborar un expediente por cada beneficiario que se incorpore, conformado por la solicitud de ingreso al programa y la documentación adicional que respalda lo suscrito en la solicitud.

Con base en este expediente, las direcciones de los programas verifican que el formato de solicitud del programa esté debidamente cumplimentado, además de examinar la documentación que respalda la solicitud, para poder identificar tanto a la persona beneficiaria como a los padres o tutores, en caso de ser menor de edad. Una vez verificada la correcta integración del expediente de cada persona, se consigna el conjunto de expedientes a la Red Oaxaca de Todos, instancia que realiza una revisión final.

De esta manera, el sistema trabaja en dos procesos simultáneos: el primero, vinculado con la captura de datos a partir de la transcripción del contenido de la solicitud de ingreso; el segundo, asociado con el proceso de escaneo digital de la documentación remitida por la persona beneficiaria, cuyos propósitos son validar la solicitud de ingreso al programa e integrar un expediente digital que permita su utilización en diversos sistemas.

El proceso de captura de datos y la digitalización de los documentos dan lugar a la construcción de una base de datos que garantiza la calidad de la información transcrita y digitalizada a través de un muestreo de aceptación. La base de datos permite ejecutar validaciones que garanticen la correspondencia entre la información ingresada y las reglas de operación de cada programa.

La información ya validada e integrada al Padrón Único de Beneficiarios se pone a disposición de la ciudadanía a través del portal de internet de los programas Bienestar,²⁹ en donde se pueden consultar los padrones de cada uno de los programas; también facilita la búsqueda de alguno de los beneficiarios de acuerdo con un criterio específico.

Todas estas acciones favorecen el acceso a la información de la ciudadanía en el marco de transparencia y rendición de cuentas que rige el quehacer del gobierno del estado. El propósito es que la sociedad tenga acceso a información precisa que fomente su participación en la evaluación, vigilancia y seguimiento de las acciones gubernamentales para evitar la corrupción a través de la contraloría ciudadana.

En cuanto a los logros, se debe destacar que la fortaleza principal del proceso es que la instancia encargada de la validación y sistematización de la información de la población beneficiaria es ajena a las dependencias ejecutoras del programa, lo que le permite realizar sus actividades con autonomía y, en consecuencia, tener mayor margen en la toma de decisiones. Aunado a lo anterior, hay reglas claras para la integración de la base de datos.

El Sistema de Registro y Control del Padrón de Beneficiarios de los programas Bienestar tiene como referente una plataforma tecnológica mediante la cual se estandariza la integración y generación de la información de los diversos actores que participan en la ejecución de los programas sociales. Esta base de datos ha permitido focalizar a los beneficiarios que realmente requieren el apoyo de los programas sociales y generar información para crear nuevos programas que actúen de forma coordinada con los ya existentes, así como favorecer la detección de duplicidades en las entregas de apoyos.

La información integrada también facilita la migración hacia otros esquemas, como ocurre con el Programa de Pensión para Adultos Mayores, hacia el cual migraron los beneficiarios del Programa de Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más años de Oaxaca.

El uso del Sistema de Registro y Control es una buena práctica porque permite que las diferentes dependencias estandaricen su información, algo muy ventajoso al momento de manipularla y procesarla. Esta situación se ha podido desarrollar al establecer catálogos durante las diferentes etapas de los proce-

²⁹ Véase el apartado de beneficiarios en: <http://www.bienestar.oaxaca.gob.mx/index.php/beneficiarios>

sos, desde la captación de los candidatos a beneficiarios hasta la captura, procesamiento y presentación de la información.

El establecimiento de este proceso ha propiciado que las diferentes dependencias presenten avances consistentes en su información, así como que cuenten con elementos más objetivos al momento de evaluar la cobertura y dar un seguimiento más oportuno de sus actividades.

La conformación del Padrón Único presenta múltiples ventajas, ya que su integración implica validaciones para asegurar que las personas beneficiarias cumplan los criterios establecidos en las reglas de operación de cada programa; así también, evita la presencia de un beneficiario en más de dos padrones, con lo cual el ejercicio presupuestal en esta materia alcanza a una población más extensa.

Por otro lado, la presentación de información consistente, oportuna y veraz al público para su consulta fortalece la transparencia de la actividad gubernamental, así como el conocimiento de la ciudadanía en este contexto, y de esa manera se fomenta la participación en el seguimiento y denuncia para un ejercicio transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

Es una buena práctica porque las acciones desarrolladas han incidido en la reducción de la pobreza en el estado al encauzar los apoyos de los diferentes programas de Bienestar a las personas que más lo necesitan.

La participación de una instancia ajena a las dependencias encargadas de la operación de los programas ocasiona que el proceso tenga un soporte objetivo durante la validación e integración de la información, aunque exige la participación activa de todos los involucrados.

En cuanto a las lecciones aprendidas, se debe trabajar sobre la automatización y estandarización de los elementos que conforman el Sistema, ya que ha habido dificultades para presentar avances. Por ello, es preciso establecer mecanismos para homogenizar el contenido y estructura de los catálogos, así como los requerimientos de información; en consecuencia se podrán establecer padrones a las diferentes dependencias que participan en el proceso.

Fue de vital importancia establecer los criterios y catálogos a utilizar debido al hecho de que diversas dependencias tengan a su cargo otorgar los apoyos que se derivan de los programas Bienestar podría ocasionar que cada una presentara su información en diversos formatos y estructuras complicando su integración.

De acuerdo con la política de Transparencia y Gobierno abierto del estado, se tiene el objetivo de fomentar entre la población la consulta y uso de la información integrada.

La construcción del Sistema de Registro y Control del Padrón de Beneficiarios de los Programas Bienestar brinda las condiciones necesarias para incrementar los programas y servicios que ofrece el gobierno del estado y que se incluyan en este esquema de interoperabilidad asumiendo una gestión estandarizada y sistemática sobre la información de los beneficiarios con servicios y productos brindados, no solo en el ramo de desarrollo social y combate a la pobreza, sino en alguna agropecuario, de infraestructura urbana, cultura, servicios administrativos, etcétera.

En definitiva, para el Gobierno de Oaxaca el Sistema de Registro y Control del Padrón de Beneficiarios de los Programas Bienestar constituye una herramienta fundamental en la ejecución de la política de desarrollo social y combate a la pobreza. Se trata de un espacio que promueve el ejercicio de la transparencia gubernamental a partir de desarrollar canales indispensables de comunicación entre la sociedad y las instancias gubernamentales, que además de consolidar elementos positivos sobre la eficiencia administrativa, establezca frenos a la corrupción en el servicio público.

En consecuencia, el sistema contempla y promociona cambios a procesos que permitan una mejora continua y un funcionamiento para lograr los objetivos planteados en las metas del combate a la pobreza y la política social del Gobierno de Oaxaca.

El impacto de este sistema sobre el funcionamiento de los programas Bienestar genera cada vez más confianza en la construcción de proyectos sociales que disminuyan de forma sustancial la pobreza y la pobreza extrema en la población por medio de la detección oportuna de acciones ineficaces y poco productivas, lo que permite reorientar esfuerzos y trazar rutas definitivas hacia el pleno desarrollo.

Alcances y retos

Graciela Teruel Belismelis

Investigadora académica del CONEVAL

La focalización de los recursos en la población más vulnerable es un factor clave para el combate a la pobreza. En este contexto, los padrones de beneficiarios son herramientas que contribuyen a alcanzar una focalización efectiva y cristalizan la relación oficial entre las personas, instituciones u organismos, según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública. Lo ideal es que se especifique el perfil socioeconómico de las personas beneficiarias de un programa o política antes de su implementación en la normativa correspondiente, es decir, en los lineamientos o en las reglas de operación.

Los padrones impulsan la transparencia y la rendición de cuentas, además de servir como insumo para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los programas; otras ventajas son impulsar la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia en el gasto y la progresividad de los programas de desarrollo social. Aunado a esto, la implementación de un PUB permite establecer economías de escala, promover la coordinación entre diversos programas (operados por una o distintas dependencias) y facilita la implementación de políticas de desarrollo social integrales.

En México, a partir de 2001 inició la construcción del marco normativo para la conformación de los padrones de beneficiarios de los programas federales de desarrollo social y para la integración de un PUB. En años recientes, las entidades federativas han modificado su legislación, principalmente la Ley de Desarrollo Social o su equivalente, con el objetivo de conformar padrones de beneficiarios para los programas de desarrollo social estatales. A continuación se realiza un breve recuento sobre la implementación de padrones de beneficiarios a nivel federal y estatal en el país.

Antes de la década de 1990 las políticas de desarrollo social por lo general eran universales, es decir, beneficiaban a todos los ciudadanos con independencia del nivel socioeconómico o cualquier otra característica como punto de selección para otorgar o no del beneficio.

Sin embargo, el gasto gubernamental comenzó a ser insostenible, por lo cual a partir de los años noventa las políticas de desarrollo social se comenzaron a concentrar en atender a la población más pobre y vulnerable, con base en la idea de que "... la focalización se inspira en el doble propósito de optimizar los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables" (CEPAL, 2006).³⁰

³⁰ Los programas universales en México han tendido a ser regresivos, es decir, a dar más recursos a quienes más tienen. Por el contrario, los programas focalizados son progresivos, ya que proporcionan más recursos a quienes menos tienen. John Scott (2009). *Redistributive Constraints under High Inequality. The Case of Mexico*. New York: PNUD.

En ese sentido, los padrones de beneficiarios son una herramienta clave para saber quiénes reciben los beneficios, cuáles son sus características (facilitando la toma de decisiones respecto del diseño de los programas), qué bienes o servicios se entregan, qué beneficiarios cumplen su corresponsabilidad; en adición, sirven como insumo para evaluar qué programas cumplen los objetivos para los que fueron diseñados.

En una circunstancia de recursos escasos, los programas de desarrollo social deben privilegiar el acceso de las personas más pobres y vulnerables, es decir, deben ser progresivos. Por ello es necesario delimitar a las poblaciones objetivo en los lineamientos o en las reglas de operación y especificar las características que deben cumplir para ser considerados beneficiarios potenciales. Cabe mencionar que en los documentos antes referidos se determinan las personas que pueden recibir el beneficio, ya que por restricciones de recursos es imposible que los programas otorguen el beneficio a todas las personas que cumplen las características. Los beneficiarios reales son los que en efecto reciben el beneficio y esto debe reflejarse en el padrón de beneficiarios.

En muchos casos la manera en que se han operado los programas ha facilitado el uso clientelar de los mismos y que algunos sean absorbidos por grupos de interés, obstaculizando que cumplan los objetivos para los que fueron creados. Los padrones cumplen un papel determinante para corroborar que los beneficiarios de los programas sí forman parte de la población objetivo, es decir, permiten realizar una focalización efectiva de los programas. Por ello, son una herramienta que inhibe la discrecionalidad de los servidores públicos y, por tanto, combaten la corrupción.

Por otro lado, los padrones de beneficiarios son una herramienta útil a lo largo del ciclo de las políticas públicas, pues facilitan el diseño, la implementación y el monitoreo de los programas, además de contribuir a su evaluación. En primer lugar, aportan información socioeconómica sobre los beneficiarios, con el propósito de realizar un diagnóstico sobre las carencias y principales problemáticas de la población, y ayudan a priorizar y a tomar decisiones sobre el diseño (por ejemplo, factibilidad y logística) del programa en cuestión. Aunado a esto, auxilian en la implementación y monitoreo del programa porque permiten llevar un control sobre la entrega de los bienes o servicios y saber por cuánto tiempo se han dado.

Mediante los programas de transferencias condicionadas se vigila el cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, lo que es fundamental para que continúen recibiendo el beneficio. Además, con información disponible pueden analizar las causas del egreso de las familias beneficiarias del programa. Esto hace que los padrones sean una herramienta primordial para supervisar las políticas implementadas y, por tanto, tomar decisiones sobre la orientación del gasto.

Por último, contribuyen a la evaluación, ya que al brindar información sobre el cumplimiento de metas, el apego de los programas a sus reglas de operación

y la relación costo-beneficio de las actividades que realizan, proporcionan información sistemática sobre el avance de los programas en el logro de sus objetivos. De esta forma, los servidores públicos están en posibilidad de realizar una detección oportuna de retos y necesidades para tomar decisiones pertinentes. De igual modo, la información de los padrones relativa a las características de las personas beneficiarias es útil para realizar evaluaciones de impacto, debido a que es factible comparar su situación previa y la posterior a la entrega de los apoyos.

Los padrones –como todos los instrumentos que proveen información– fortalecen la transparencia y proporcionan acceso a la ciudadanía sobre el estado de la administración pública y el destino de sus impuestos. No solo respecto de una posible malversación de los recursos, sino de datos sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de los programas. Aunque la existencia de esta información es valiosa en sí misma, es necesario que sea de buena calidad y que la ciudadanía desempeñe un papel activo de control y vigilancia para lograr una verdadera rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales.

Padrón Único de Beneficiarios

Pese a las ventajas que ofrecen los padrones de beneficiarios, su instrumentación es costosa y en muchos casos la información que proveen es heterogénea, escasa, deficiente y de difícil manejo. Las distintas dependencias que operan los programas recaban los datos de acuerdo con criterios, métodos de levantamiento y estructura de datos distintos, lo que dificulta la realización de un análisis integral de las políticas de desarrollo social. Ante esta situación, expertos, académicos y funcionarios públicos de diversos países promueven la creación de Padrones Únicos de Beneficiarios.

Un PUB es una herramienta que concentra toda la información relativa a los beneficios que otorgan las dependencias de gobierno a los ciudadanos a través de diferentes programas.³¹ Aunado a las ventajas que ofrecen los padrones de beneficiarios convencionales, esta modalidad ofrece otras, como la creación de economías de escala y la coordinación entre dependencias, lo que ofrece una visión más integral de la política de desarrollo social.

El primer paso para tener una política exitosa es lograr una focalización efectiva, es decir, concentrar los limitados recursos existentes en la población más pobre y vulnerable, y efectuar un diagnóstico certero sobre las carencias que presenta esa población. Para ello es necesario saber quiénes son, dónde están y cuáles son sus características. Con un PUB, las dependencias pueden aprovechar información ya recabada para tomar decisiones sobre el diseño

³¹ Secretaría de la Función Pública (s.f), *Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIPP-G* (diapositiva de PowerPoint).

y la expansión de sus programas. Eso reduce la probabilidad de cometer errores de exclusión, es decir, que no se incluyan como beneficiarios a quienes por sus características socioeconómicas cuentan con los requisitos para serlo, e inclusión, o sea, que se permita el acceso al programa a personas que no cubren los requisitos.³² Para terminar, contar con esta información permite tanto cuantificar a la población objetivo como identificar a la población potencialmente beneficiaria.

Aunado a lo anterior el costo marginal del uso y administración de un PUB para las dependencias o programas tiende a cero. Concentrar la información en un solo instrumento evita que cada administración tenga que diseñar formularios propios, capacitar a encuestadores para ir a campo y procesar la información, entre otros. Además, permite estandarizar la información y asegura que las variables tengan el mismo significado; cuando un sistema de información está fragmentado, puede suceder que haya variables con nombres iguales pero significados distintos, lo que dificulta el análisis de las políticas públicas.

Otro elemento útil para focalizar los programas con eficacia y garantizar el éxito de la política de desarrollo social es contar con mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias. Al respecto, valerse de una herramienta que integre la información de los beneficiarios de todas las dependencias ayuda a saber quién recibe qué y, dadas sus características, qué otros programas podría recibir. Este tipo de coordinación facilita que los ciudadanos cuenten con sistemas de protección integrales más eficaces.

Como ejemplo hay un caso mexicano. En 2006 el entonces denominado programa Oportunidades, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), diseñó la entrega de una nueva transferencia destinada a las personas adultas mayores de setenta años en condición de pobreza extrema. Gracias a la existencia de un padrón de beneficiarios de Oportunidades, en menos de un año se logró identificar a la población beneficiaria potencial, actualizar su información y entregar las transferencias a más de ochocientas mil personas adultas mayores.³³

Este tipo de acciones de coordinación se vuelven factibles entre distintos programas al interior de la misma dependencia, o entre programas de dependencias diferentes, cuando se cuenta con información concentrada en un único padrón.

³² Algunas investigaciones señalan que los programas que utilizan registros únicos de beneficiarios consiguen una focalización más efectiva al concentrar más de 65 por ciento de su gasto en el cuarenta por ciento más pobre. Ignacio Irarrázaval (2005). *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*, Parte de la serie Diálogo Regional de Política: Red de protección social y salud. Número 8840. Noviembre. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Sist_Unicos_Inf_AL_BID.pdf

³³ Rogelio Gómez Hermosillo (2011). Padrón único de beneficiarios: México, en Viviane Azevedo *et al.* *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC, p. 346.

De igual forma, un PUB permite identificar anomalías como la duplicidad de beneficiarios y la entrega a una misma persona beneficiaria de programas excluyentes (por ejemplo Abasto Social de Leche Liconsa y Pensión para Adultos Mayores).

Por último, esta herramienta permite tener una radiografía completa sobre los programas existentes para identificar programas que, aunque bien intencionados, poseen pocos recursos debido a que la política de desarrollo social está dispersa³⁴ o no han sido eficaces en el cumplimiento de sus objetivos. Disponer de esta información permite tomar mejores decisiones en relación con el gasto público.

Contar con un PUB aporta beneficios en términos de coadyuvar a una focalización efectiva, al diseño e implementación de los programas y al monitoreo y evaluación de los mismos –ventajas que la existencia de un sistema fragmentado de padrones también provee– y a hacer más eficiente el gasto administrativo mediante la creación de economías de escala e impulsar la coordinación interdependencias de tal forma que se construya un sistema de protección social integral y, por tanto, más eficaz.

Calidad de la información

Los padrones de beneficiarios son valiosos en cuanto promueven la transparencia. No obstante, son una condición necesaria mas no suficiente para la rendición de cuentas.³⁵ Como ya se mencionó, la calidad de la información es fundamental para que este ejercicio sea exitoso.

Con la finalidad de que la información pueda impulsar la rendición de cuentas se requiere que sea:³⁶

- Accesible: cómo se puede tener conocimiento de la información.
- Oportuna: cuándo se puede tener conocimiento de ella.
- Relevante: a qué información se puede tener acceso.
- Inclusiva: quiénes tienen acceso a la información.
- Verificable: debe haber mecanismos para corroborar la información.

³⁴ En 2010 hubo 2,664 intervenciones en México en materia de desarrollo social: 273 federales y 2,391 estatales. Véase Gonzalo Hernández Licona et al. (2012). *Evaluación estratégica de protección social en México*. México: CONEVAL, octubre.

³⁵ Libby Haight y Jonathan Fox (2010). Los padrones de beneficiarios de los subsidios al campo: ¿un caso de transparencia clara u opaca?, en Libby Haight y Jonathan Fox (coords.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

³⁶ Sergio López Ayllón (2009). Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública, en David Gómez-Álvarez (coord.). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México PNUD-ITESO. México.

- Inteligible: la presentación de la información debe ser clara y aprovechable por los usuarios.
- Integral: la información debe estar completa.

En el caso de los padrones de beneficiarios en México, el tema del acceso ha sido muy trabajado. La normativa federal no solo establece que los padrones de los programas de desarrollo social federales deben ser públicos, sino que se debe impulsar la construcción de un PUB. Por otro lado, en el ámbito estatal la legislación de todas las entidades establece la creación de un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social estatales y la mayoría cuenta con ellos. Cabe mencionar que a pesar de que la mayoría de los padrones de beneficiarios en México son públicos, todavía enfrentan retos en términos de la calidad de la información que proveen.

El caso mexicano a nivel federal

En América Latina el uso de los padrones de beneficiarios se basa en dos factores: la restricción presupuestaria –producto de las crisis económicas que azotaron a la región– y un cambio en la percepción sobre la protección social –ya que se pasó de un sistema mayoritariamente contributivo a uno en donde resultaba innecesario contribuir para poder ser beneficiario–. Colombia, Costa Rica y Chile fueron los primeros países en introducir estos cambios, seguidos de Argentina, Brasil y México; este último comenzó a utilizar los padrones tras la crisis de 1994.³⁷

El programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá; actualmente Prospera), fue el primero en México que tuvo un registro de beneficiarios basado en procedimientos rigurosos y transparentes de selección y entrega de apoyos a las personas beneficiarias. Posteriormente, en 2001 la Sedesol, mediante la creación de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, realizó el primer esfuerzo de construcción de un PUB de los programas de desarrollo social. No obstante, ese instrumento solo estaba pensado para recopilar la información sobre las personas beneficiarias de programas a cargo de esta secretaría.³⁸

No fue sino hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en junio de 2002, que todas las dependencias y entidades federales se vieron obligadas a publicar los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establece

³⁷ Irarrázaval, *op. cit.*

³⁸ Aunque el PUB de la Sedesol contenía información de programas a cargo de otras secretarías, como es el caso de Procampo, las dependencias no tenían la obligación de proporcionar información a la Sedesol.

el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.³⁹ Después, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 y su Reglamento en enero de 2006 se normó en un ordenamiento jurídico la creación de un PUB que englobara a todos los programas de desarrollo social de la Administración Pública Federal.⁴⁰

En el marco de la aprobación de ambas leyes, la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas comenzó a trabajar en la creación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) en 2006. Posteriormente se transfirió la responsabilidad del SIIPP-G a la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuya misión es consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente.

El SIIPP-G es una herramienta que permite integrar la información de los diversos padrones de los programas de desarrollo social, rural, agropecuario, económico, educativo, de protección social y de salud de la Administración Pública Federal y de las entidades y municipios que así lo deseen, de forma que se “facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad”.⁴¹ Para lograr lo anterior, y debido a la heterogeneidad de los padrones existentes, la SFP estableció, a través del Manual para la operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales las directrices para uniformar y reunir en una sola base de datos la información proveniente de los diversos programas.⁴²

De esta forma el SIIPP-G posee información estructurada, homologada y actualizada trimestralmente de los beneficiarios de los programas de desarrollo social federales –en apego a los convenios de colaboración en el ámbito estatal y municipal–, así como de los objetivos, metas, indicadores, unidades responsables y prioridades de los programas. La integración de esos datos permite confrontar padrones para identificar posibles duplicidades en un mis-

³⁹ “Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente: El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”, artículo 7, LFTAIPG (vigente en 2012).

⁴⁰ “Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón”, artículo 27, LGDS (vigente en 2012)

⁴¹ Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2006.

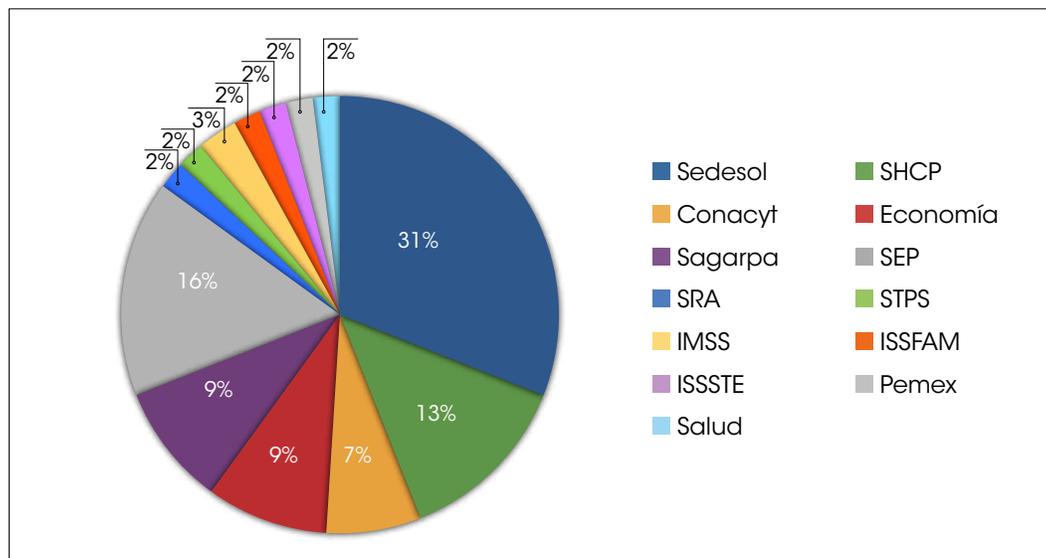
⁴² En el SIIPP-G los programas deben ingresar la siguiente información sobre los beneficiarios: CURP, nombre completo, género, fecha de nacimiento, entidad federativa de nacimiento, nacionalidad, estado civil, huella e iris biométricos, documento probatorio, fecha de alta y estatus del registro. Aparte, las claves del programa y de la dependencia que entrega el bien o servicio, fecha de entrega del beneficio, tipo de beneficio y cantidad de apoyo.

mo programa o entre programas excluyentes, además de abusos en la canalización de los recursos; asimismo, facilita analizar la correspondencia entre las personas beneficiarias de un programa y la población objetivo del mismo. Por otro lado, simplifica el intercambio de información entre dependencias y entidades, lo que, al promover la coordinación, permite establecer economías de escala y detectar la concurrencia entre programas con miras a hacer más eficiente el gasto. Esta información sirve también como insumo para evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas.

A julio de 2013 el SIIPP-G englobaba información de padrones de beneficiarios de 63 programas, lo que representó 39 por ciento de los 160 programas identificados para ser incorporados al SIIPP-G durante 2013, cifra que significa un incremento de 2.5 por ciento respecto del ejercicio 2012. Lo anterior representa información de 127.9 millones de personas físicas beneficiarias de programas gubernamentales y derechohabientes del sector salud identificados por la Clave Única de Registro de Población y 3,837 personas morales beneficiarias identificadas por el Registro Federal de Contribuyentes.

En la gráfica 2 se observa la distribución por dependencia de los padrones de beneficiarios incorporados al SIIPP-G hasta septiembre de 2012 (última información disponible).

Gráfica 2. Distribución de padrones por dependencia en el SIIPP-G



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la SFP *Sexto Informe de Labores*, 2012.

Gracias a la información recopilada durante 2013, la SFP elaboró siete informes de evaluación, de los cuales destaca la comparación entre derechohabientes de los servicios de salud y el Seguro Popular, el análisis de los programas y municipios incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre y el ejercicio de elegibilidad del Programa Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, entre otros. Estos informes arrojan, por ejemplo, información sobre

beneficiarios y derechohabientes que reciben más de un beneficio, servicio o apoyo de los programas analizados.

A continuación se enlistan los informes elaborados en el periodo mencionado.

- 1) Ejercicio de elegibilidad del Programa Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad.
- 2) Informe de los resultados del análisis entre los programas que conforman la Cruzada Nacional contra el Hambre, con datos integrados al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.
- 3) Informe de resultados del Cotejo de Padrones del Sistema Nacional de Salud.
- 4) Informe del Programa IMSS-Oportunidades (hoy IMSS-Prospera).
- 5) Informe sobre personas morales.
- 6) Informe de Resultados del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos.
- 7) Informe de resultados al análisis del Programa de Becas a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Cabe mencionar que la conformación del SIIPP-G ha enfrentado grandes obstáculos, el mayor tiene que ver con la calidad de la información de los padrones. Se han presentado múltiples problemas relacionados con la identificación de los beneficiarios por medio de la Clave Única de Registro de Población (CURP). En el país, sobre todo en las zonas rurales, un alto porcentaje de personas mayores carece de documentos de identificación, incluida el acta de nacimiento. La falta de un número de identificación único impide que los padrones puedan utilizarse para dar seguimiento a las personas beneficiarias a través del tiempo. Por otro lado, es un factor que produce opacidad y evita que se detecten casos de corrupción. Además, dificulta la implementación de una política de desarrollo social integral, pues no se puede conocer si algún beneficiario recibe más de un programa, ni es posible tomar decisiones sobre qué programas debería recibir una persona para complementar su esquema de protección social.

En segundo lugar, el SIIPP-G determinó que la información relacionada con la locación geográfica y los montos otorgados a los beneficiarios es poco confiable. Esto puede tener graves consecuencias al poner en marcha la política de desarrollo social, pues da lugar a la toma de decisiones basadas en información incorrecta. Una de las posibles causas de este problema radica en la profesionalización deficiente de los encuestadores, quienes desde el principio falsean la información. Para solucionar esto es importante contar con mecanismos de certificación de los encuestadores, con supervisión de campo, y emitir una normativa acerca de los umbrales de error aceptables en la información.

La ineficiente actualización de la información de los padrones ocasiona que en el SIIPP-G sea imposible diferenciar entre la población vigente y la histórica de cada uno de los programas. Dado que el nuevo enfoque de

la política de desarrollo social busca contribuir a la superación de la pobreza por medio del desarrollo de las capacidades y a eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza, es necesario que haya un mecanismo que contabilice la salida de los beneficiarios de los programas que ya no sean elegibles. A esto se agrega que la estructura familiar se va modificando, por lo que los sistemas de información deben tener la capacidad de registrar los nuevos nacimientos, el crecimiento de los niños, la vejez y la muerte de las personas, entre otros factores. Carecer de datos actualizados implica que personas que ya no cumplen los requisitos para ser beneficiarios lo sigan siendo y que quienes no los cumplían en el pasado pero que ahora sí lo hacen no reciban el beneficio. La falta de actualización de los padrones se debe con frecuencia a los costos que eso conlleva.⁴³

Por último, el SIIPP-G ha encontrado procesos deficientes de recopilación de la información. La gran heterogeneidad entre los padrones (diversos métodos de levantamiento de la información, estructuración de los datos, tecnologías de almacenamiento y procesamiento, entre otros) y la descoordinación entre los operadores de programas del mismo sector o dependencia han retrasado la incorporación de los padrones al sistema. Carecer de un esquema de organización de la información impide contrastar los padrones de diversos programas.

Consideraciones finales

Como se ha mostrado, la construcción de un padrón de beneficiarios es sumamente difícil. Hace ocho años que se creó el CONEVAL. Cuando tocó decidir cuál sería la labor del área de evaluación, se consideró la necesidad de trabajar en un padrón de beneficiarios a nivel federal, lo cual aún no ha sido posible debido a que es un proceso en extremo complejo.

Entre las razones por las se requiere un padrón de beneficiarios destacan: la transparencia en el gasto, la distribución de recursos y saber que no estén incorporados a los mismos programas las mismas personas. Tener un padrón de beneficiarios para el ámbito estatal es muy útil para poner orden sobre quién está recibiendo qué; sería importante poder ligarlo después con un padrón de beneficiarios federal. En ejercicios que llevamos a cabo con base en algunas encuestas, nos percatamos de que muchas personas reciben programas dobles del mismo estilo, tanto estatales como federales. El poder usar esa información haría que los recursos se distribuyeran en el país de forma mucho más eficiente.

⁴³ Para solucionar este problema, el Gobierno de Costa Rica realizó un estudio sobre la vigencia de las variables incluidas en su sistema de información. Los resultados permitieron reducir los costos de la actualización, pues aunque las variables asociadas al ingreso y la ocupación debían ser actualizadas cada año, variables relacionadas con la vivienda o la posesión de bienes pueden serlo cada tres años. Viviane Azevedo *et al.* (2011). *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC.

Uno de los errores más comunes que se cometen cuando se construyen padrones de beneficiarios es pensar que la gente que se incluye en un programa en un momento determinado permanecerá en él por muchos años, lo que no es cierto. En el CONEVAL constantemente estudiamos cuál es la movilidad que existe hacia dentro y hacia fuera de la pobreza. A la gente que se encuentra en algunos de los tipos de pobreza definidos por el CONEVAL se le hace un seguimiento para conocer cuál es su situación a lo largo del tiempo; cuando las personas no permanecen en un estatus determinado, nos cuestionamos cuáles son las características que hacen que esa población salga, y al revés, gente que no estaba en situación de pobreza, posteriormente puede caer en ella o en los cuadrantes de vulnerabilidad, y ahí las preguntas cambian.

Si el gobierno está interesado en apoyar a estas personas, se necesita algo más que un padrón de beneficiarios que incluya una lista de las personas beneficiarias actuales o uno de las pasadas, se requiere una lista de la población potencial a atender, considerando toda la población y no únicamente la de las localidades que se identifican como pobres, ya que toda la población tiene el riesgo de caer dentro de la pobreza. Por ello, es importante una buena planeación y proteger los datos personales.

Al empezar a construir un padrón, la recolección de datos es importante (compilada a través de encuestas, por ejemplo), pero no es ni por mucho por donde debemos comenzar. Cabe subrayar que se pretende que un padrón sea dinámico, que incluya a la población que entra y sale debido a la migración interna o externa, es decir, que considere la movilidad de la población y que capture los cambios a través del tiempo.

Por ello, antes de pensar en levantar una encuesta y de empezar a recolectar información, primero hay que definir cuál será el sistema de identificación de las personas, que debe ser único y conformarse claramente para utilizarlo desde el momento en que se principia la aplicación de la encuesta. Lo anterior, debido a que al iniciarse la recolección se obtienen datos como la CURP, pero ya se ha visto que esta clave no es completamente única; asimismo se presentan muchos errores de identificación de nombres y de ortografía que es muy difícil limpiarlos de una base de datos.

Otra recomendación es construir un identificador que auxilie en el seguimiento de las familias o de las personas a lo largo de generaciones, ya que uno de los retos más importantes es solucionar cómo actualizar un padrón a través del tiempo.

No se debe olvidar que los padrones también son útiles y necesarios para llevar a cabo evaluaciones, pues permiten tener información de los recursos administrativos; aunque estas no tienen impacto, ayudan a conocer el funcionamiento de los programas y de las políticas de desarrollo social. Tener esta información de la mejor calidad posible es indispensable para avanzar en términos de la política de desarrollo social. Es importante señalar que es indispensable empezar con la construcción de un padrón único, realmente único, en nuestro país. ▸

capítulo

5

Evaluación de programas de desarrollo social

La evaluación es una etapa en el ciclo de las políticas públicas que consiste en crear un análisis sistemático y objetivo de una intervención pública con la finalidad de determinar su grado de avance o cumplimiento en el logro de sus objetivos y metas. Hay de varios tipos y cada una de ellas provee información distinta en cuanto a la eficiencia, eficacia, calidad, satisfacción, resultados, impacto y sostenibilidad de alguna intervención. Esta información es fundamental para el ciclo de las políticas públicas, pues de acuerdo con las sugerencias y recomendaciones que provengan de la evaluación se determinará si es necesario modificar, reorientar, otorgar más presupuesto o desaparecer una política o programa específicos.

Antes de que la evaluación se lleve a la práctica, es deseable que se incorporen a la normativa elementos mínimos que aseguren su ejecución, calidad y continuidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los tres ámbitos de gobierno deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos federales a través de instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercen.⁴⁴ Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental estipula que las entidades federativas deben incluir en su cuenta pública los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, de las municipales y de las delegaciones, además de publicar en internet su programa anual de evaluación y los resultados de sus evaluaciones, entre otros elementos.⁴⁵

Si bien en el ámbito federal la puesta en marcha de ejercicios de evaluación ha mostrado un gran avance, en las entidades federativas es un proceso menos desarrollado. Sin embargo, se debe reconocer el gran esfuerzo y compromiso de estas para lograr institucionalizar la evaluación, sobre todo en los años recientes.

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134.

⁴⁵ Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 54, 61, 64, 67 y 79.



El CONEVAL identificó en el Diagnóstico 2013 que en todas las entidades federativas existía el mandato de evaluar la política y los programas de desarrollo social, y que solo en Baja California, Baja California Sur y Michoacán la normativa no especificaba las características o lineamientos mínimos para llevar a cabo las evaluaciones.

Una consideración importante es que antes de llevar a la práctica la evaluación hay que realizar su planeación. Al respecto, es relevante conocer que en 2011 solo el Distrito Federal contaba con dicho instrumento, pero hubo una mejoría en el periodo 2011-2013, ya que en ese último año ya siete entidades lo tenían: el Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Oaxaca, San Luis Potosí y Puebla.

Es indispensable realizar evaluaciones para lograr una mejor gestión gubernamental, así como también lo es que los resultados se den a conocer a la ciudadanía, para cumplir el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas. La publicación de las evaluaciones debe estar normada para garantizar la continuidad de estos ejercicios, a los que debe tener acceso la ciudadanía. Como se mencionó en el capítulo 2, el Diagnóstico 2013 identificó que si bien en veinticinco entidades la normativa mandataba la publicación de las evaluaciones, en apenas siete se llevaba a la práctica.⁴⁶

Por otro lado, según información del Diagnóstico 2013, Oaxaca, Estado de México y el Distrito Federal eran las únicas entidades que explicitaban en sus normativas el proceso de seguimiento de los resultados de la evaluación. De manera que estas entidades contaban con más herramientas para completar el ciclo de la política pública, mismo en el que la evaluación retroalimenta la reformulación de un programa social.

Un tema muy ligado con la implementación de la evaluación es la existencia de una estructura institucional que ejecute o coordine el proceso de planeación, implementación y seguimiento de la evaluación para garantizar el desempeño efectivo de dicho proceso. Si bien es deseable que organismos ajenos a la operación de la política o programa realicen la evaluación, las restricciones de presupuesto en las entidades son un gran obstáculo para que esto suceda. No obstante, algunas entidades han alcanzado cierta independencia. El Diagnóstico 2013 identificó que el Estado de México y el Distrito Federal contaban con áreas responsables de esta tarea ajenas a la operación de la política de desarrollo social y, adicionalmente, una normativa establecía los elementos y las atribuciones del área de evaluación.

En el siguiente capítulo se da cuenta de las experiencias de buenas prácticas del Estado de México, el Distrito Federal y Oaxaca en el tema de la evaluación

⁴⁶ Para conocer la metodología utilizada en la recopilación de información y la construcción del índice, véase el documento del Diagnóstico 2013 en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf

que se expusieron en la mesa “Evaluación de programas de desarrollo social”, durante el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013. La práctica del Distrito Federal se refiere al fundamento, la conformación, las funciones y las actividades de Evalúa-DF, el órgano de evaluación independiente de la operación de los programas de desarrollo social. De manera similar y teniendo en cuenta que el Estado de México fue la entidad que en 2013 contaba con una normativa más completa en materia de monitoreo y evaluación, la práctica de esa entidad versa sobre la conformación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), órgano autónomo que se encarga de la investigación y evaluación de la política de desarrollo social de la entidad. Por último, la práctica de Oaxaca relata la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública de Oaxaca, gracias al cual se logró evaluar el diseño de siete de los programas de la Estrategia Bienestar.

Cabe mencionar que en el primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013⁴⁷ se reconoció al Distrito Federal en la categoría Área de operación responsable de realizar/ coordinar la evaluación por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social; a Oaxaca, en la categoría Evaluación a políticas y/o programas de desarrollo social, y al Estado de México, en la categoría Componente normativo en monitoreo y evaluación, ya que su normativa en la materia es la más completa en el ámbito nacional.

⁴⁷ Para más información sobre el Reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

Distrito Federal: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF)⁴⁸

La evaluación de la política social es un instrumento de mejora en la gestión gubernamental que contribuye a una toma de decisiones más sustentada, ya que arroja información útil sobre las fortalezas y áreas de oportunidad existentes. Además, fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, pues la ciudadanía puede examinar los resultados de las acciones y programas gubernamentales.

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada el 23 de mayo de 2000, sentó las bases del proceso de evaluación de los programas y acciones de política social, al señalar en su Capítulo Octavo los mecanismos y dimensiones de la evaluación. Las entidades, dependencias y órganos de la Administración Pública del Distrito Federal que operaban programas sociales se encontraron en la disyuntiva de tener que cumplir la obligación de realizar procesos de evaluación interna o externa sin contar con bases técnicas ni asesoría para ejecutar dichos procesos.

En atención a ello, en septiembre de 2007 se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal,⁴⁹ con el propósito de que hubiera un organismo con autonomía técnica que brindara una visión externa del desempeño de la política social y de cómo se puede mejorar tanto en la administración central como en las delegaciones para fortalecer los programas sociales en beneficio de la ciudadanía.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Evalúa DF, sus principales atribuciones son:⁵⁰

- Medir la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal.
- Clasificar el grado de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal.
- Establecer los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas.
- Realizar de forma directa a través de terceros las evaluaciones externas de la política y los programas sociales del Distrito Federal.

⁴⁸ Para conocer más sobre el Evalúa DF, véase <http://www.evalua.df.gob.mx/>

⁴⁹ Decreto de creación del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de septiembre de 2007. Luego fue incorporado a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) mediante decreto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de febrero de 2009.

⁵⁰ Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de junio de 2009.

- Crear los lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los programas sociales del Distrito Federal.
- Aprobar el programa de verificación de padrones de beneficiarios de los programas sociales del Distrito Federal.

De las anteriores, destaca la realización de evaluaciones externas a la política y programas sociales, lo cual aporta a generar información objetiva para mejorar la toma de decisiones, optimizar los resultados y apoyar la rendición de cuentas.

La Junta de Gobierno del Evalúa DF consta de un Comité de Evaluación y Recomendaciones, conformado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, quien lo preside, y seis consejeros ciudadanos, los cuales son personas con amplia experiencia en materia de desarrollo social. Los consejeros tienen la responsabilidad de realizar actividades en tres campos de trabajo:

- 1) Evaluación de programas y políticas de desarrollo social.
- 2) Medición de la pobreza, desigualdad y marginación social.
- 3) Desarrollo institucional en materia de desarrollo social.

En cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Evalúa DF llevó a cabo durante el Ejercicio Fiscal 2013 diversas actividades pertinentes a las evaluaciones externas e internas; de las primeras, destacan las siguientes actividades:

En marzo de ese año, en el marco de la XI Sesión Ordinaria del Comité de Evaluación y Recomendaciones, se instauró el Programa de evaluaciones externas 2013, el cual establece las prioridades de investigación de los consejeros ciudadanos del Evalúa DF.⁵¹

En mayo se publicó la Convocatoria a través de la cual el Evalúa DF invitó a especialistas en política social adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro y a profesionistas independientes a presentar propuestas para llevar a cabo las siguientes evaluaciones externas en 2013:

⁵¹ Dicho Programa contempla las siguientes evaluaciones: de proceso y de resultados del presupuesto con enfoque de derechos humanos, de proceso y de resultados del presupuesto con enfoque de género, de resultados de la política de inclusión en la educación media superior del Gobierno del Distrito Federal, del impacto de la política de apoyos productivos del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso), así como los estudios que siguen: índice de desarrollo social del Distrito Federal como instrumento de planificación del desarrollo; sobre el proceso de elaboración y diseño del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2013-2017; sobre el análisis del impacto de la política de inclusión en la educación media superior del Gobierno del Distrito Federal en la vida cotidiana de las y los jóvenes, así como la elaboración de la metodología para la medición de la pobreza.

- Evaluación de proceso y de resultados del presupuesto con enfoque de derechos humanos.
- Evaluación de proceso y de resultados del presupuesto con enfoque de género.
- Evaluación de resultados de la política de inclusión en la educación media superior del Gobierno del Distrito Federal.

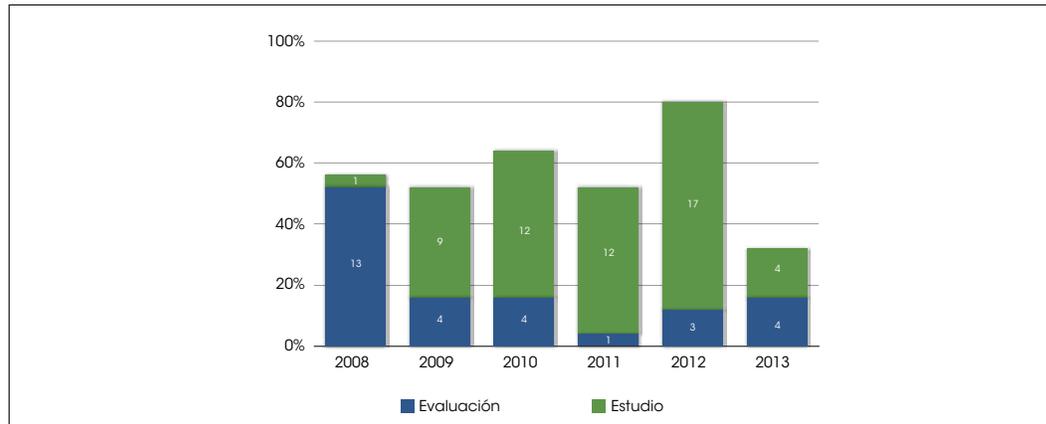
Respecto del proceso de evaluaciones internas, cabe señalar que en abril de 2013 se publicaron en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* los Lineamientos para las Evaluaciones Internas 2013 de los programas sociales del Distrito Federal.

Con el objeto de contribuir a la elaboración de evaluaciones internas más robustas, se efectuaron reuniones de trabajo con diferentes entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que están obligadas a llevarlas a cabo; en ellas se orientó respecto de cada uno de los temas que se debían incorporar a la evaluación con base en los lineamientos establecidos. Algunas entidades a quienes se brindó asesoría fueron la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, el Instituto de la Juventud, así como las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Iztacalco, Tlalpan y Venustiano Carranza.

En septiembre del mismo año se impartió el curso de Introducción a la Construcción de Indicadores en la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, dirigido a capacitar al personal operativo.

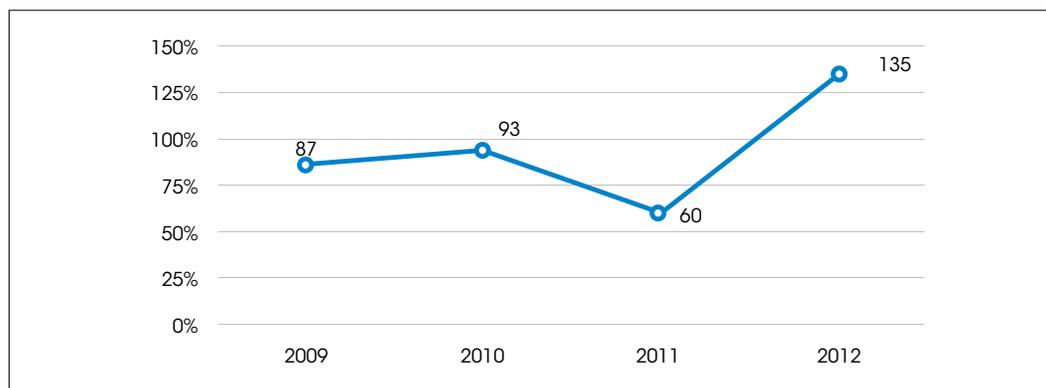
A partir de las acciones llevadas a cabo por el Evalúa DF en materia de evaluación externa e interna, los resultados obtenidos en la mejora de la política de desarrollo social del Distrito Federal consistieron en la realización constante de estudios y evaluaciones externas a programas y políticas sociales.

Sobresale el Ejercicio Fiscal 2012, durante el cual se realizaron veinte evaluaciones. En el Ejercicio Fiscal 2013 se hicieron ocho, entre las que sobresalen la Evaluación del impacto de la política de apoyos productivos del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México y el Estudio sobre el análisis del impacto de la política de inclusión en la educación media superior del Gobierno del Distrito Federal en la vida cotidiana de las y los jóvenes. Es preciso recalcar que algunos ejercicios no requieren presupuestos elevados, mientras que las evaluaciones de impacto sí representan un gasto mayor, como las realizadas en 2013.

Gráfica 3. Total de evaluaciones y estudios, por años

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2013.

Por otro lado, durante el Ejercicio Fiscal 2013 la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y presidenta del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Evalúa-DF impulsó acciones de acercamiento con las entidades y dependencias encargadas de programas sociales. En ese año, el Evalúa DF proporcionó asesoría y seguimiento puntual a las entidades interesadas en realizar sus evaluaciones internas; como resultado se produjo un incremento en el número de evaluaciones internas desarrolladas respecto de los años anteriores, como se aprecia en la gráfica 4.

Gráfica 4. Total de evaluaciones internas por ejercicio evaluado

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2014.

Nota: Se incluyen todas las evaluaciones internas que las entidades, dependencias y delegaciones hicieron públicas a través de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, además de las que fueron notificadas al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, aun cuando no sean públicas. Fecha de actualización: 31 de enero de 2014.

En el cuadro 3 se hace un resumen de las evaluaciones internas a programas sociales del área central por Ejercicio Fiscal, agrupadas por dependencias y entidades. Ahí se observa que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) son las entidades que han realizado el mayor número de ejercicios. Mientras que en el cuadro 4 se

presenta la evolución de las evaluaciones internas de las delegaciones. De estas, Miguel Hidalgo y Milpa Alta se ubican a la cabeza.

Cuadro 3. Evaluaciones internas a programas sociales del área central

Entidad/dependencia	Ejercicio evaluado				
	2009	2010	2011	2012	Total
Fideicomiso Educación Garantizada	3	2	2	2	9
Instituto de la Juventud				4	4
Instituto del Deporte del Distrito Federal				1	1
Instituto de Vivienda del Distrito Federal				2	2
Procuraduría Social	1	1		1	3
Secretaría de Desarrollo Económico	1				1
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades		9		9	18
Secretaría de Desarrollo Social	18	13	12	12	55
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda					0
Secretaría de Educación	5	3	5	5	18
Secretaría de Medio Ambiente	1	1	1	1	4
Secretaría de Salud		3		3	6
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	3	3	3	4	13
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	12	11	14	12	49
Total	44	46	37	56	183

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2014.

Nota: Se incluyen todas las evaluaciones internas que las entidades, dependencias y delegaciones hicieron públicas a través de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, además de las que fueron notificadas al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, aun cuando no sean públicas. Fecha de actualización: 31 de enero de 2014.

Cuadro 4. Evaluaciones internas a programas sociales en delegaciones

Delegación	Ejercicio fiscal evaluado				
	2009	2010	2011	2012	Total
Álvaro Obregón				3	3
Benito Juárez	5			4	9
Coyoacán	9	1	7	2	19
Cuauhtémoc		16			16
Cuajimalpa				1	1
Iztacalco				9	9
Iztapalapa				9	9
Magdalena Contreras	3	4	2	3	12
Miguel Hidalgo	14	7	13	7	41
Milpa Alta	8	10	1	11	30
Tláhuac		9		9	18
Tlalpan	1			17	18
Venustiano Carranza				4	4
Xochimilco	3				3
Total	43	47	23	79	192

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2014.

Nota: Se incluyen todas las evaluaciones internas que las entidades, dependencias y delegaciones hicieron públicas a través de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, además de las que fueron notificadas al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social aun cuando no sean públicas. Fecha de actualización: 31 de enero de 2014.

Además, con la finalidad de contribuir al fomento de la cultura de evaluación entre los administradores de la política social, operadores de programas y la sociedad civil, se llevaron a cabo actividades de difusión de los resultados de dichos procesos; es el caso de la presentación de los resultados de la evaluación externa de formulación y diseño de la política de atención, promoción y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, y de la Evaluación del Diseño de los servicios educativos que proporciona el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS).

En primer lugar, el Evalúa DF se considera una buena práctica en cuanto a que tiene la visión de difundir entre los encargados de ejecutar programas sociales una cultura de evaluación que motive el descubrimiento de áreas de oportunidad en cada una de las acciones de política social, con el cometido de mejorar su desempeño. En segundo lugar, se considera una buena práctica que haya una normativa que regule la ejecución y facultades del Evalúa DF, por lo que sus acciones se encuentran institucionalizadas.

Asimismo, es importante mencionar que el Evalúa DF lleva a cabo acciones de difusión para dar a conocer sus procesos y los resultados de cada una de las evaluaciones externas, buscando con ello inculcar entre los ciudadanos la práctica del monitoreo y la evaluación como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En conclusión, el Gobierno de la Ciudad de México, a través del Evalúa DF, ha emprendido esfuerzos significativos para llevar a cabo procesos de evaluación externa de forma cotidiana. De estas evaluaciones se han desprendido recomendaciones –emitidas por el Comité de Evaluación y Recomendaciones– destinadas a fortalecer el desempeño de las acciones, programas y políticas de desarrollo social para contar con elementos para la toma de decisiones e incluso para el rediseño y de la política de desarrollo social de la ciudad.

El Evalúa-DF refleja los significativos avances en materia de evaluación y monitoreo de programas y políticas sociales en el Distrito Federal. Como fortalezas, mantiene lazos de cooperación con diversas entidades de la administración pública local y con las delegaciones. Este Consejo considera que la sensibilización de los beneficios del monitoreo y la evaluación en las acciones de política social es una de las mejores estrategias para concientizar y hacer efectivo el uso de los resultados de las evaluaciones, sobre todo en el caso de las evaluaciones internas.

Aún existen retos. La evolución de las condiciones sociales, económicas y políticas, así como las exigencias de la actual política de rendición de cuentas del Distrito Federal, en el Marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, demandan que la visión y las acciones del propio Evalúa-DF se adapten a tales necesidades.

A pesar de la operación del Evalúa DF, uno de los grandes retos es que en cada una de las dependencias y delegaciones del Distrito Federal haya un área dedicada a dar seguimiento y monitorear el desempeño de los programas sociales. Otro reto es lograr el incremento de las evaluaciones internas realizadas, de tal forma que se acerquen a la totalidad de las entidades públicas que operan programas sociales. Por último, hay que lograr que las evaluaciones internas alcancen buena calidad y consistencia, no solo en relación con los elementos estipulados en los lineamientos que las norman, sino que cuenten con un sustento teórico y metodológico y que sean resultado de sistemas de información e indicadores consistentes; todo ello, con el acompañamiento, asesoría y apoyo del Evalúa DF. Por todo lo hasta aquí expuesto, es muy importante que este continúe desarrollando su tarea de monitoreo y evaluación de las acciones, proyectos, programas y política social del Gobierno del Distrito Federal.

Estado de México: Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS)⁵²

En 2001, mediante el Decreto Número 42 publicado en la *Gaceta del Gobierno* se realizaron adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal para crear la Secretaría de Desarrollo Social como la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política de desarrollo social, el desarrollo regional y la infraestructura para el desarrollo, así como de vincular las prioridades, estrategias y recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida de la entidad. A partir de ello, da inicio el proceso de institucionalización del monitoreo y evaluación de la política social en el Estado de México.

En julio de 2002 se instituye el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza (CEMAPEM), organismo público descentralizado de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. Su atribución era realizar investigación aplicada para identificar los factores que incidían en los fenómenos de la pobreza, la marginación y la exclusión social, con el propósito de facilitar el diseño de propuestas y modelos de atención e intervención pública para mitigar tales problemas.⁵³

Con este antecedente y con el objetivo específico de evaluar las acciones relacionadas con la política social, en octubre de 2008 el CEMAPEM se transformó en el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), organismo público descentralizado de la administración pública estatal, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social.⁵⁴

El CIEPS tiene como finalidad la investigación, estudio, proposición, difusión, capacitación y evaluación en materia de política social, coadyuvando a la implementación de una gestión basada en resultados. A lo largo de los años que tiene de operación, el CIEPS ha procurado la consolidación institucional de una nueva forma de hacer política social en la que la evaluación desempeña un papel central, desde la planeación hasta la medición de impactos. Algunas de las metas del CIEPS son:

- Fomentar el diálogo en torno a la política social del Estado de México.

⁵² Para conocer más sobre el CIEPS, véase <http://portal2.edomex.gob.mx/cieps/inicio/index.htm?ssSourceNodeld=6542&ssSourceSifeld=cieps>

⁵³ Gobierno del Estado de México (01/07/2002), Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, Tomo CLXXIV, A: 202/3/001/02, Toluca, México. Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2002/jul015.pdf>

⁵⁴ Gobierno del Estado de México (22/10/2008), Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, Tomo CLXXXVI, A:202/3/001/02 (79), Toluca, México. Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/oct223.pdf>

- Establecer un marco teórico que brinde soporte y consistencia a la investigación y la evaluación.
- Establecer una alineación lógica entre la planeación y la gestión.
- Respalda la política social con metodologías en gestión pública.
- Someter la eficiencia y viabilidad de la política pública al criterio de las instituciones especializadas en la materia.
- Emitir recomendaciones de mejora.

Cabe mencionar que las atribuciones y funciones del CIEPS están sustentadas por un marco jurídico. En ese tenor, el Poder Legislativo del estado otorgó al CIEPS la atribución de que cada recomendación que emita sea de carácter vinculatorio hacia la institución evaluada, es decir, que estas sean de carácter obligatorio.

La creación del CIEPS significó la incorporación del Estado de México a esta nueva corriente de evaluación en la administración pública, en la que esta entidad estuvo entre las pioneras en el país. El trabajo del CIEPS se orienta a la operación y evaluación de la política de desarrollo social, estatal y municipal en cinco vertientes:

- 1) Desarrollar investigaciones multidisciplinarias en políticas públicas que sirvan para implementar una gestión basada en resultados. Lo anterior se logra también a través de la capacitación permanente de servidores públicos estatales y municipales.
- 2) Evaluar las acciones, programas y políticas de desarrollo social que llevan a cabo las dependencias del gobierno estatal y de los municipales, así como de emitir recomendaciones de mejora de carácter vinculatorio.
- 3) Definir y difundir cuáles son las zonas de atención prioritaria del Estado de México, las cuales sirven como referencia para el direccionamiento de las acciones de desarrollo social.
- 4) Publicar los indicadores de desarrollo social y humano del estado que son las metas globales de la administración pública estatal y municipal en materia social.
- 5) Difundir las investigaciones, mejores prácticas y documentos especializados en materia de desarrollo social.

Como resultados de la mejora de la política social, el Estado de México cuenta con el CIEPS, que tiene bajo su responsabilidad trazar la ruta de operación de la política de desarrollo social estatal y municipal con base en la emisión anual de los indicadores de desarrollo social y humano del estado, así como de las zonas de atención prioritaria. Los gobiernos locales deben basarse en las herramientas provistas por el CIEPS para su planeación, gestión y entrega de recursos.

Uno de los logros obtenidos es que ahora la Secretaría de Finanzas solicita al CIEPS establecer las zonas de inversión del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33; para muchos municipios de la entidad los

recursos que se destinan significan el mayor rubro de inversión de su gasto total.

A esos avances se suma que la entidad ya cuenta con el Índice de Desarrollo Humano del Estado de México, con sus componentes de educación, salud e ingreso. El CIEPS encargó el levantamiento de esta información en 2011 y se llevó a cabo en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho índice brinda información actualizada de las variaciones en los indicadores de la Política Integral de Combate a la Desigualdad Social. El Estado de México fue la primera entidad en contar con una medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que incluía el análisis de gasto público y la cuarta con una medición de IDH propio, después de Michoacán, San Luis Potosí y Chiapas.⁵⁵

Otro éxito es la evaluación externa que el CIEPS confirió a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2011, encaminada a valorar los aspectos institucionales de construcción de la política social del Estado de México. La evaluación reportó que para 2011 la entidad había ascendido un lugar en el ámbito nacional en cuanto al grado de marginación y había reducido las brechas de desigualdad entre municipios; también reportó la necesidad de plantearse nuevos propósitos y metas de mayor alcance con una orientación municipal.

Los resultados de los ejercicios de evaluación emprendidos por el CIEPS proponen una ruta innovadora para la planeación y el diseño de políticas públicas. El CIEPS reconoce que una de las grandes ventajas de la evaluación es que genera información en beneficio de la transparencia y de la rendición de cuentas para distintos agentes:

- Los ciudadanos, quienes buscan información acerca de cómo se usan sus impuestos y sobre la eficiencia de la administración.
- El Poder Legislativo, interesado en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención de los problemas sociales y si ha sido adecuada la utilización de los recursos económicos.
- Los funcionarios públicos, quienes desean conocer las debilidades y riesgos del sistema de gestión, la pertinencia de los objetivos y programas y si ha sido apropiada la combinación de recursos en la gestión administrativa.
- Los instrumentadores de la política, que pueden reconocer los efectos de sus esfuerzos y las repercusiones de su actuación.

La evaluación y monitoreo de la política social del Estado de México puede considerarse una buena práctica porque opera en pro del bienestar de la po-

⁵⁵ Informe sobre Desarrollo Humano, Estado de México 2011. PNUD. Disponible en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Estado_de_Mexico_2011.pdf

blación del estado y fortalece la óptima asignación y ejecución de recursos, con lo que asegura una adecuada rendición de cuentas.

En conclusión, a pesar de su corta existencia el CIEPS es una institución consolidada como instancia de evaluación de los programas y políticas públicas de la entidad y como órgano asesor del gobierno del estado y de los 125 ayuntamientos en el diseño de mejores prácticas en materia de desarrollo social. Sin embargo, las condiciones de pobreza y desigualdad que todavía aquejan a un amplio segmento de la población obligan a multiplicar los esfuerzos en la investigación, búsqueda y puesta en práctica de nuevos instrumentos y mecanismos que permitan atender con eficacia las demandas sociales.

Su mayor reto en la actualidad es perseverar en la construcción de una nueva institucionalidad de carácter estatal en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social que mandata la normativa federal, para trascender hacia una gerencia social eficiente y plenamente institucionalizada.

El CIEPS debe dirigir al sector de desarrollo social hacia resultados específicos e impactos cuantificables. Asimismo, tiene la tarea de alinear y constatar que las acciones municipales responden a las necesidades locales y que se relacionan con las metas de mediano y largo plazo establecidas por el gobierno del estado de México. Lo anterior solo será posible mediante la capacitación y certificación de los servidores públicos.

Oaxaca: Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública de Oaxaca⁵⁶

En cumplimiento de las disposiciones federales y estatales que obligan a las entidades federativas a evaluar el ejercicio, destino y resultados de los recursos, el Gobierno de Oaxaca ha emprendido esfuerzos para la transformación y orientación gradual de la gestión pública estatal hacia resultados.

A partir de la presentación, dictamen y publicación de la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública de Oaxaca (SED-APEO) en 2011, el Ejecutivo Estatal se comprometió ante el Congreso Estatal y ante la ciudadanía con el seguimiento y evaluación sistemática de los resultados de la gestión gubernamental.⁵⁷

El SED-APEO es una propuesta de la Coordinación de Evaluación Estratégica de la Jefatura de la Gubernatura y de la Secretaría de Finanzas. Este sistema se basa en la implementación de cuatro módulos que rigen el desarrollo de la evaluación del desempeño en Oaxaca: 1) la construcción y mejora continua de Matrices de Indicadores de Resultados; 2) el Programa Anual de Evaluación; 3) tableros de control de avance físico, financiero y de impacto, y por último, 4) la mejora de la gestión.

Con la finalidad de cumplir los objetivos del SED-APEO se impulsaron diversas acciones para su puesta en marcha, por ejemplo, adecuaciones normativas, sensibilización y capacitación técnica de servidores públicos en la creación de instrumentos de monitoreo y evaluación, elaboración de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de programas estatales, tableros e informes de seguimiento de indicadores del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Gracias a los esfuerzos de coordinación y comunicación interinstitucional, al desarrollo de la capacidad técnica y a la voluntad política se han materializado e impulsado algunas iniciativas y procesos claves para la institucionalización del SED-APEO.

Como primera etapa del SED-APEO y de conformidad con el módulo Programas anuales de evaluación se emitió el Programa Anual de Evaluación 2012, que planteaba la evaluación externa del diseño de siete programas Bienestar a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH). Para la realización de estas evaluaciones se contempló una partida en el Presupuesto de Egresos 2012.

Previo a implementar la evaluación mandatada en el Programa Anual de Evaluación 2012 se buscó fortalecer la consistencia y planteamiento metodológico de los programas estatales a través de talleres para la elaboración de las

⁵⁶ Para conocer más sobre el proceso de evaluación del estado de Oaxaca, véase http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/5_evaluacion.php

⁵⁷ Véase http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/05_ev1_sistema.php

MIR, para lo cual se contó con la asesoría técnica del CONEVAL. La elaboración de estas primeras matrices sentó una base formal para el monitoreo de resultados de los programas estatales.

Por otro lado, durante el proceso de elaboración de las MIR se identificó una insuficiencia metodológica en el diseño de los programas. Por ello, pese al interés en contar con una evaluación de los resultados, se optó por una evaluación de diseño debido a que se trataba de la primera evaluación a estos programas.

El primer criterio para la identificación de los programas a evaluar fue el Dictamen⁵⁸ del SED-APEO, mediante el cual el Congreso local aprobó la propuesta de evaluación de los siete programas prioritarios de la Estrategia Bienestar y sugirió adicionar el Programa de Alfabetización, el Programa de Atención al Envejecimiento y el Programa de Caminos y Carreteras Rurales. Un segundo criterio fue la importancia estratégica que tienen estos programas, ya que el desarrollo social es un eje central de la política del actual gobierno.

Después de realizar un estudio de mercado a distintas entidades evaluadoras, se identificó que el presupuesto asignado sería insuficiente para la contratación de diez evaluaciones de diseño. Por consiguiente, solo se programó la evaluación de diseño de siete programas sociales de común acuerdo entre la Jefatura de la Gubernatura y la Secretaría de Finanzas:

- 1) Programa Bienestar de Dotación Gratuita de Uniformes a los Alumnos de Educación Básica en Escuelas Públicas del Estado de Oaxaca.
- 2) Programa Bienestar de Dotación Gratuita de Útiles Escolares a los Alumnos de Educación Básica en Escuelas Públicas del Estado de Oaxaca.
- 3) Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad.
- 4) Programa de Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y Más Años del Estado de Oaxaca.
- 5) Programa Bienestar de Becas para los Jóvenes Estudiantes de Nivel Superior Residentes en el Estado de Oaxaca.
- 6) Programa Integral Bienestar de Prevención al Cáncer Cérvico Uterino.
- 7) Programa Jefas de Familia en Condiciones de Vulnerabilidad.

El proceso de selección y contratación de la institución evaluadora partió de la solicitud, análisis y valoración de las propuestas técnicas y económicas de quince instituciones públicas y privadas especializadas en la evaluación de programas públicos, y se basó en el grado de cumplimiento de los siguientes criterios: *a)* perfil institucional o del coordinador de proceso de evaluación; *b)* perfil académico de los miembros clave del equipo; *c)* experiencia en evaluación de programas del sector público y sistemas de monitoreo, y *d)* viabilidad de la propuesta económica.

⁵⁸ Acuerdo No. 131 emitido el 2 de septiembre del 2011 por la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de México.

Las evaluaciones se apegaron metodológicamente a los Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño 2011 del CONEVAL; su duración aproximada fue de cuatro meses y comprendió dos fases, una de revisión documental y otra de profundización a través de entrevistas *in situ* con los responsables operativos de los programas.

A mediados de abril de 2013 los informes de evaluación se entregaron a la Jefatura de la gubernatura. Los resultados y las recomendaciones fueron presentados, en un primer momento, a la SEDESOH y a los directores y responsables operativos de los programas que participaron en el proceso de evaluación.

Posteriormente, los resultados de ese ejercicio fueron presentados y entregados al titular del Poder Ejecutivo del estado, con el fin de darle a conocer las áreas de oportunidad en el diseño de los programas, así como las necesidades y problemas estructurales que afectan la calidad de su diseño y operación. El Ejecutivo, a su vez, entregó dichos informes de evaluación al Congreso del estado para su revisión y consideración; finalmente se publicaron en el portal de Transparencia Presupuestaria del estado.⁵⁹

Luego de la divulgación de esos resultados, en agosto de 2013 se emitió e inició la implementación del Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados las evaluaciones a los programas estatales 2013. El documento se firmó de común acuerdo por la Jefatura de la Gubernatura, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.

Este instrumento se creó con el objetivo de mejorar los programas estatales mediante la institucionalización de la atención a las recomendaciones que se derivan de las evaluaciones. Su emisión anual establece el procedimiento que deberán seguir las dependencias y entidades responsables de atender las áreas de oportunidad detectadas, a fin de garantizar que la evaluación realizada se traduzca en acciones de mejora continua que optimicen el desempeño y los resultados de los programas evaluados.

Con base en este documento se definen los instrumentos, actores responsables y plazos para la atención y difusión de los aspectos susceptibles de mejora. En él se plantean cinco fases para su implementación: 1) identificación de las fuentes de información; 2) selección y clasificación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); 3) elaboración de los instrumentos de trabajo; 4) atención y seguimiento de los ASM, y 5) evaluación de la atención a los ASM.

Se concibe el Mecanismo como un reto permanente de trabajo con los responsables de los programas y de seguimiento para la mejora continua de las áreas de oportunidad. El apoyo y la asesoría técnica que ofrece la Jefatura de la Gubernatura a través de la Coordinación de Evaluación Estratégica permi-

⁵⁹ Véase http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/05_ev1_eprogramas.php

te que los responsables definan un orden de prioridades para la atención de los ASM y establezcan compromisos con plazos viables.

El proceso de atención a las recomendaciones que se derivan de la primera evaluación de diseño comenzó en agosto de 2013; se propone que este se reinicie cada año y retome los ASM que quedaron pendientes de atender en el año anterior, en busca de establecer un nuevo plan de mejora que incorpore las nuevas evaluaciones que se realicen.

Al término de cada año, el mecanismo establece la publicación de un *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas Estatales*, junto con los documentos de trabajo y de postura institucional, en el portal de Transparencia Presupuestaria.

Como resultados obtenidos en la mejora de la política de desarrollo social en Oaxaca, la planeación de la evaluación, su realización, entrega y publicación de sus informes de resultados establecen un importante precedente hacia el impulso de un nuevo modelo de gestión. Este ejercicio se ha convertido en un instrumento valioso para la mejora continua y la toma de decisiones presupuestales de política pública en el estado.

El ejercicio de evaluación en Oaxaca ha impulsado la orientación gradual a resultados que emprende la administración pública del estado. Su práctica ha permitido dar a conocer y socializar entre los servidores públicos la relevancia y necesidad de contar con herramientas metodológicas de planeación y monitoreo de los programas, proyectos y acciones.

En particular, las evaluaciones permitieron identificar tanto causas estructurales y metodológicas que afectan el diseño de los programas como brechas y aspectos pendientes de trabajar. Gracias a estas evaluaciones se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar los planteamientos metodológicos de los restantes programas estatales y de fortalecerlos para que cumplan los requisitos básicos.

Asimismo, se identificó la necesidad de reforzar la profesionalización y la generación de incentivos que motiven al personal de la administración pública para lograr la apropiación e institucionalización de las prácticas de monitoreo y evaluación.

Hasta su etapa actual de implementación, el mecanismo ha permitido a los responsables operativos y de la planeación identificar deficiencias metodológicas en diversas dimensiones del diseño de los programas, así como visualizar y establecer una ruta clara de mejora para cada programa, lo cual desembocó en la generación de espacios de colaboración intersecretariales para la atención de aspectos comunes que afectan a los programas.

En conclusión, cada experiencia en la gestión de nuevos procesos plantea desafíos pero también oportunidades. El desarrollo gradual de la capacidad

técnica en materia de evaluación por parte del estado ha proporcionado una mejor comprensión de las brechas entre la realidad y el tipo de gestión pública que se aspira alcanzar.

Con el ejercicio de evaluación se pudo identificar el estado actual de los programas estatales y el largo camino que hay que recorrer para lograr la completa institucionalización de la evaluación en el estado. Gracias a estos ejercicios, la Administración Pública de Oaxaca determinó que es preciso redoblar esfuerzos en la generación de capacidades técnicas e institucionales, así como en el fortalecimiento metodológico de las políticas públicas.

En el caso de Oaxaca, una de sus principales fortalezas es que la administración pública estatal cuenta con servidores públicos que comprenden y confían en que el monitoreo y la evaluación son prácticas medulares de la gestión pública democrática. Otra es la publicación de todos los documentos correspondientes al monitoreo y la evaluación, con miras a reducir fallas de información entre gobernantes y gobernados, así como a entablar un diálogo abierto con la ciudadanía.

Con estos primeros esfuerzos en materia de monitoreo y evaluación, el presente gobierno establece un precedente en el impulso de un nuevo modelo de gestión dirigido a la rendición de cuentas sobre resultados concretos, en atención al bienestar y el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía.

Solo a partir del fortalecimiento de las capacidades de evaluación y monitoreo se podrán hacer los ajustes necesarios, mejorar los diagnósticos y los modelos de operación de los programas, incorporar la percepción de los beneficiarios, diseñar metas y estrategias adecuadas de cobertura, y aumentar la incidencia efectiva de las intervenciones. Con ello, se podrá responder a las demandas cotidianas de las y los ciudadanos.

Alcances y retos

John Scott Andretta

Investigador académico del CONEVAL

Es indispensable la transparencia, evaluación y rendición de cuentas del gasto público y los programas sociales para asegurar un impacto efectivo, equitativo y sustentable de estos importantes recursos en el bienestar de la población.

En contraste con la transparencia y rendición de cuentas automáticas que ofrece el mercado cuando funciona adecuadamente (como mecanismos de coordinación de decisiones descentralizadas), en ausencia de mecanismos explícitos y efectivos de Monitoreo y Evaluación, el gasto público centralizado tiende a ser naturalmente opaco. Incluso si se contara con las mejores instituciones colectivas, las preferencias ciudadanas tienen una influencia incompleta e imperfecta en la elección de las políticas públicas. La relación causal entre la expresión de preferencias individuales y la implementación de las políticas públicas es *indirecta e incierta*.

El gasto público se ejerce principalmente en dos tipos de bienes y servicios, por lo general aislados de las presiones competitivas de los mercados: *a)* bienes públicos (en el sentido económico, es decir, no rivales ni excluibles en su consumo) y *b)* bienes y servicios privados provistos públicamente, como servicios educativos y de salud a las personas. Dadas estas condiciones de provisión pública, el gasto público es inevitablemente vulnerable a que se lo apropien grupos de interés organizados y especializados en este tema, en demérito de los recursos disponibles para las poblaciones objetivo que requieren de ellos con mayor urgencia.

Entre las principales funciones de los gobiernos, el gasto social tiende a ser percibido por la opinión pública como uno de los componentes de mayor legitimidad social. En México, como en la gran mayoría de países de ingresos medios y altos del mundo, en décadas recientes la política social se ha convertido en la principal función del Estado medida en términos de su peso presupuestal. Sin embargo, en ausencia de sistemas independientes de evaluación esta función puede resultar más opaca que otras responsabilidades del Estado, debido a la distancia que puede separar el ejercicio de los recursos públicos de sus beneficios finales. Este es el caso, por ejemplo, del efecto final que tienen los servicios públicos de educación básica sobre el bienestar de los ingresos laborales de las próximas generaciones de trabajadores.

En ausencia de sistemas de Monitoreo y Evaluación, la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas tienden a ser opacas tanto para la ciudadanía como para las autoridades y dependencias responsables de ejercerlo. Puesto que estas autoridades están provistas de las facultades e instrumentos para cancelar, modificar y optimizar los programas en función de la evidencia, son ellas las principales usuarias de los sistemas de Monitoreo y Evaluación.

Avances recientes en Monitoreo y Evaluación

El desarrollo y la aplicación de métodos e instrumentos rigurosos de evaluación de la política social son fenómenos relativamente recientes en nuestro país y en el resto del mundo. En la actualidad, México cuenta con un sistema nacional de Monitoreo y Evaluación que se considera un modelo internacional; los avances institucionales más importantes se relacionan con la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones públicas asociadas a un proceso gradual pero sostenido de transición democrática en las últimas dos décadas.

A riesgo de simplificar una historia compleja, podemos sintetizar el desarrollo institucional reciente en materia de Monitoreo y Evaluación en tres etapas principales:

1. *Evaluaciones internas, no públicas.* Hasta finales del siglo XX, las evaluaciones de los programas sociales, cuando existían, eran principalmente evaluaciones internas producidas por unidades de evaluación al interior de las mismas dependencias responsables de los programas. Había también evaluaciones externas realizadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, pero que por lo general no eran públicas.
2. *Evaluaciones externas y públicas; medición de pobreza oficial.* A grandes rasgos, en este rubro se han dado los siguientes pasos:
 - a) La evaluación externa del programa Progresá/Oportunidades representó, desde su instauración en 1997, el antecedente principal para la adopción creciente de evaluaciones externas.
 - b) A partir del año 2000 se introdujeron normas legislativas para fortalecer la práctica de Monitoreo y Evaluación, incluidas la obligatoriedad de evaluaciones anuales externas para todos los programas federales con reglas de operación y el análisis de los efectos distributivos del gasto público e impuestos.
 - c) En 2002 se estableció el Comité Técnico de Medición de la Pobreza para establecer una metodología de medición de la pobreza oficial rigurosamente fundamentada.
 - d) En la década reciente se publicó un conjunto de estudios e informes de medición social y evaluación de política social y gasto público por parte de los principales organismos internacionales, bien establecidos en otros países de la región pero vetados por el Gobierno de México en años anteriores (Por ejemplo el Programme for International Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Diagnósticos de Pobreza y Análisis del Gasto Público del Banco Mundial e Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3. *Consolidación e institucionalización de un sistema nacional de Monitoreo y Evaluación.* En los últimos ocho años, a partir de la creación del CONEVAL en 2005, se ha consolidado un sistema integral y coordinado de Monitoreo y Evaluación de la política social, principalmente en el ámbito federal.

La importancia de la evaluación en las entidades federativas

La relevancia de desarrollar y fortalecer los sistemas de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas puede resumirse en cuatro puntos principales:

- a) *Los gobiernos locales ejercen una proporción mayoritaria y creciente de los recursos de la política social nacional.* Todo el gasto social dirigido a beneficiarios finales, por definición, se ejerce desde luego en el ámbito local y la responsabilidad principal de este ejercicio es de los gobiernos locales. Esto es claro en el caso de los recursos propios de las entidades que financian programas locales pero también del gasto federalizado del Ramo 33, que representa la principal fuente de financiamiento del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). En el caso de programas coordinados federalmente, como el Seguro Popular, se trata sobre todo de transferencias financieras a las entidades, cuyo ejercicio en bienes y servicios finales es responsabilidad de las entidades. Aun en el caso de programas federales centralizados, como Oportunidades, sus resultados dependen en gran medida de la calidad de los servicios locales.
- b) *Oportunidad de aprendizaje para las entidades y para la Federación:* En el mundo no existe un conocimiento establecido único sobre métodos, instituciones y prácticas de Monitoreo y Evaluación, sino gran diversidad de experiencias, instituciones, capacidades e historias de evaluación entre entidades federativas, y entre estas y el ámbito federal. El CONEVAL ha generado un conjunto amplio de metodologías y prácticas de evaluación que han tenido un efecto importante, tanto en los ámbitos federal como en los locales. En fechas recientes, un buen número de entidades han desarrollado sistemas propios de Monitoreo y Evaluación que representan a su vez oportunidades de aprendizaje para el resto de ellas, así como para las instituciones nacionales, como se ha ilustrado en este capítulo con los casos del Distrito Federal, el Estado de México y Oaxaca.
- c) *Coordinación de la política social local y federal:* es importante contar con evidencia que permita canalizar los recursos públicos a los programas que funcionan mejor, evitar duplicidades y promover complementariedades. Llama la atención que no sabemos con certeza la

magnitud del gasto social total del país (federal, estatal y municipal) y en qué funciones sociales específicas se ejerce. Los inventarios de programas federales, estatales y municipales del CONEVAL constituyen un primer esfuerzo por identificar el conjunto de programas sociales de los tres niveles de gobierno.

- d) *Mercados de evaluadores locales y nacionales*: los conocimientos y prácticas expertas en Monitoreo y Evaluación son aún un recurso relativamente escaso en el país, por lo que el desarrollo de mercados locales de evaluadores será un punto crítico para este campo a nivel nacional.

El uso de las evaluaciones para mejorar la política social

Los sistemas de Monitoreo y Evaluación de las entidades que se han descrito en este capítulo ilustran con toda claridad los avances metodológicos e institucionales en este campo, tanto en el ámbito local como en el nacional. Uno de los retos principales para asegurar que tales esfuerzos se traduzcan en impactos efectivos en la calidad de la política social se refiere a la recepción y uso de las evaluaciones por parte del conjunto de las instituciones políticas y administrativas responsables de esta política, incluidos tanto los poderes legislativos nacionales y locales como los correspondientes poderes ejecutivos.

El concepto de un presupuesto basado en resultados supone que existen mecanismos claros para pasar de la evaluación a decisiones presupuestales informadas y efectivas. Con ese propósito es necesario asegurar, entre otras condiciones, que a) los métodos de evaluación sean oportunos y relevantes a los tiempos y capacidades institucionales que condicionan la implementación de la política social; b) las evaluaciones sean *comparables y aditivas*, es decir, que sea posible comparar resultados y derivar recomendaciones del conjunto de evaluaciones, así como ver el conjunto completo, además de los componentes individuales; c) se consoliden y mantengan mecanismos institucionales que aseguren la calidad, capacidad técnica y autonomía de los sistemas de Monitoreo y Evaluación locales y nacionales. →

capítulo

6

Instrumentos de monitoreo e indicadores

El monitoreo es un proceso continuo que aprovecha la recolección sistemática de información sobre indicadores específicos para advertir a los tomadores de decisiones en política pública sobre el grado de avance y logro de los objetivos y metas planteados, además del empleo de los recursos asignados.

El uso de los indicadores no se limita a los tomadores de decisiones, ya que constituye una herramienta que fomenta la transparencia y permite rendir cuentas del uso de los recursos públicos ante la sociedad.

En la actualidad, el marco normativo regula la elaboración de instrumentos de monitoreo e indicadores, además de mandar su difusión. La Constitución Mexicana señala que la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.⁶⁰

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán utilizar indicadores para determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincularlos con la planeación del desarrollo. Asimismo, se establece la inclusión en el Presupuesto de Egresos del listado de programas y sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados, además de su difusión por internet.⁶¹

En el caso de los programas públicos estatales, la construcción de un marco normativo que regule el seguimiento del desempeño de los programas públicos, así como la generación de información estadística para el seguimiento



⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, apartado A, inciso V.

⁶¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 54, 61 y 77.

de la política social en las entidades, ha representado un esfuerzo sustancial para el establecimiento de sistemas de monitoreo en las entidades federativas. De esta forma se han impulsado herramientas en el ámbito local que fomentan la evaluación de los programas y la rendición de cuentas, entre ellas la Matriz de Marco Lógico y el desarrollo de plataformas informáticas que permiten la consulta, actualización y seguimiento de indicadores de desempeño.

La normativa estatal⁶² mandata la inclusión de indicadores de resultados y de gestión para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas que se operan en la administración pública estatal. Por un lado, los indicadores de resultados son una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestran, a manera de indicios y señales, el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población como resultado de la implementación de una intervención pública. Por el otro, los indicadores de gestión, como su nombre lo indica, exponen aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública (p. ej., la entrega de bienes y servicios a la población). De este modo, la evaluación del desempeño se realiza mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas a partir de indicadores integrados en los programas sociales para determinar su consecución.

En el capítulo 2 se mencionó que el Diagnóstico 2013 mostró los avances de las entidades federativas para medir el desempeño de sus programas y observar en qué medida alcanzan sus objetivos mediante dos tipos de indicadores (de resultados y de gestión), los cuales son parte de los elementos de monitoreo y evaluación.⁶³

Respecto de los indicadores de resultados, Oaxaca y Veracruz fueron las entidades que en 2013 presentaron el mayor avance, tanto en la regulación como en la implementación. Al analizar solo el componente normativo, a estos dos estados se sumó el Estado de México como una de las entidades con mejor regulación.

Cabe señalar que se identificaron estados que carecían de un documento normativo para la implementación de indicadores de resultados, pero en la práctica contaban con ellos; tal fue el caso de Tamaulipas, Morelos y Baja California Sur.

Sobre los indicadores de gestión, Jalisco, Oaxaca y Veracruz mostraron mayor avance en el aspecto normativo en 2013, y en cuanto a la implementación de indicadores de gestión, fueron Baja California, Chihuahua, Guanajuato,

⁶² Se refiere a documentos normativos como la Ley de Desarrollo Social en las entidades federativas o la Ley de Presupuesto y Gasto en el estado.

⁶³ Para conocer la metodología utilizada en la recopilación de información y la construcción del índice, véase el documento del Diagnóstico 2013 en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf

Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas. Por su parte, Baja California y Chihuahua dispusieron de más información pública sobre sus indicadores.

De este modo el Diagnóstico 2013 identificó, por un lado, los esfuerzos de las entidades federativas para fomentar cambios legislativos con el fin de monitorear y evaluar el gasto social, con el cometido de consolidar la estructura normativa sobre la cual se desarrollan las tareas de evaluación del desempeño; por el otro, determinó los trabajos realizados por diversas entidades y dependencias de los gobiernos estatales para la incorporación de herramientas de seguimiento de los programas; por ejemplo, el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML) en los principales programas sociales o el impulso a herramientas para la conformación de sistemas de monitoreo y para el cumplimiento de metas de los indicadores estratégicos.

En este capítulo se presentan las experiencias en monitoreo de Veracruz, Nuevo León y Jalisco, las cuales se expusieron en la mesa de discusión Instrumentos de Monitoreo e Indicadores, en el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013.⁶⁴ Cabe mencionar que en el primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013 a Jalisco se le premió en la categoría Indicadores de resultados y a Nuevo León en la categoría Uso de la Metodología de Marco Lógico.

La práctica de Jalisco es un ejemplo del uso de sistemas de información que concentran indicadores tanto de resultados como de gestión; el tablero Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE) permite la consulta, actualización y seguimiento de la evolución periódica de los indicadores del estado. La práctica de Nuevo León es un ejemplo, a su vez, de cómo entre los instrumentos más empleados para hacer un seguimiento de los indicadores por parte de las entidades se encuentra la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

La MIR provee elementos metodológicos que homologan la forma de plantear indicadores; su uso en las entidades está en concordancia con el ejercicio de monitoreo en el ámbito federal. En Nuevo León, a partir de 2010 se iniciaron los trabajos para incorporar la práctica de la Metodología de Marco Lógico en sus principales programas de desarrollo social.

Por último, la práctica de Veracruz consiste en la normativa difundida en la entidad para regular la adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el proceso de presupuestación.

⁶⁴ Para más información sobre el Reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

Jalisco: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco)⁶⁵

En la década pasada se desarrollaron nuevos paradigmas respecto de la gestión pública estatal. Desde el terreno académico y federal hasta la presión ciudadana y de los medios se exigía romper los esquemas tradicionales de una operación de gobierno opaca, discrecional, ineficaz y sin visos de autocrítica.

Por ello, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del estado de Jalisco se planteó la siguiente pregunta: ¿qué herramienta podía impulsar dicha transformación? La respuesta fue: un sistema técnico abierto a la ciudadanía que mostrara el rumbo del desarrollo de Jalisco por medio de los principales sensores y que a partir de este seguimiento, permanente y con rigor metodológico se impulsara la generación y mejora continua de información estratégica, de calidad y disponible para todos.

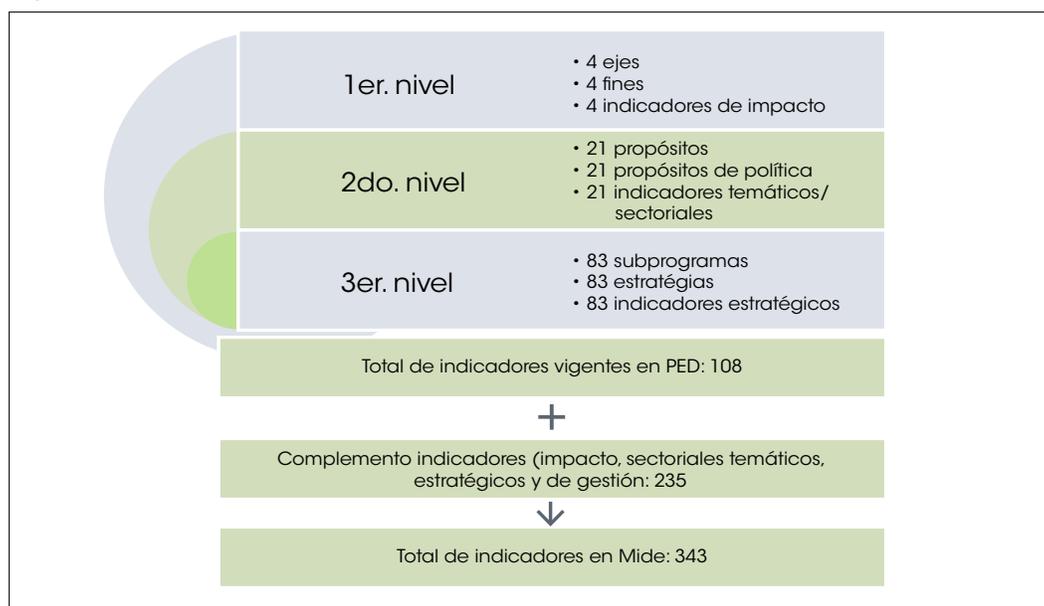
Para desarrollar un sistema con tales características se requerían medios y recursos adecuados; el reto fue recurrir solo a los activos disponibles. Como resultado, se implementó el tablero Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco).⁶⁶

Este sistema está abierto y disponible en línea para que cualquier ciudadano constate el estatus que presentan los indicadores contemplados en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) vigente y otros coyunturales. Una red de 36 dependencias del Ejecutivo Estatal provee la información. Los valores de los indicadores se actualizan por lo menos una vez al mes.

En 2013 el MIDE monitoreaba 343 indicadores y metas, de los cuales 108 están incorporados al PED y los restantes 235 se identifican como indicadores complementarios en función de los temas estratégicos contenidos en dicho plan.

⁶⁵ Para conocer más sobre el MIDE Jalisco, véase <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

⁶⁶ Véase <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

Figura 5. Composición del MIDE Jalisco

Fuente: Elaboración de la Subsecretaría de Planeación con base en MIDE Jalisco, 2013.

La Subsecretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco diseña todas las innovaciones del sistema. Se monitorea el avance y cumplimiento de metas por indicador, día a día se generan estadísticas y clasificaciones de progreso por indicador, por programa, por eje y de manera global. El tablero es un desarrollo metodológico y tecnológico-informático que consiste en la implementación exitosa de un sistema de seguimiento dinámico de los indicadores de resultado y sus metas contempladas en el PED. Posibilita el seguimiento de áreas de desarrollo prioritarias como los indicadores alineados al Eje de Desarrollo Social del PED. En 2013, el MIDE fue la fuente básica para la determinación de indicadores en el PED Jalisco 2033, plan que incluye 160 indicadores como sus metas en el corto, mediano y largo plazo.

El sistema permite hacer cruces poblacionales, ya que cuenta con más de 150 indicadores desagregados en el ámbito municipal. Adicionalmente, permite graficar y establecer tendencias o comparativos.

El sistema también facilita la articulación institucional mediante el manejo de fichas metadato y campos predeterminados, homologa el manejo técnico de la información y genera información clave, tanto para las autoridades públicas como para la ciudadanía. Es relevante subrayar que el MIDE es parte de un modelo integral de monitoreo de indicadores.

De manera complementaria, da seguimiento a indicadores de desempeño considerados en el tablero de los Programas Operativos Anuales (POA), donde se monitorea el desempeño de las dependencias en función de los recursos presupuestales que operan.

Cabe señalar que en el mediano plazo (2015) el programa de monitoreo contemplaba la integración de los dos tableros de seguimiento, lo cual brindaría un panorama completo de la cadena de generación de valor público en el estado.

El desarrollo del monitoreo de indicadores en Jalisco se describe a continuación. En una primera etapa, realizada durante 2008 y con una periodicidad cuatrimestral, se hizo el seguimiento de 170 indicadores. En agosto de ese mismo año se inició la publicación de los informes de gobierno con base en la sistematización de la información y la automatización que la plataforma otorgaba. En 2010 se innovó al instituir un sistema dinámico, preparado para que los indicadores se actualizaran en cualquier momento y las veces que fuera necesario; para entonces, la base del sistema constaba de 362 indicadores. En 2013 ya se dio seguimiento a 343 indicadores: de los cuales 80 por ciento eran son de resultados.

Algunos de los logros de la puesta en marcha del MIDE Jalisco se enumeran a continuación:

1. *Facilita la coordinación interinstitucional.* El sistema ha posibilitado que las dependencias se vinculen y trabajen en una red virtual, mediante la cual se reporta e integra información en tiempo real; ha reducido los costos de transición de información y posibilitado que cada dependencia genere reportes de acuerdo con la información monitoreada en el sistema, y ha implantado y homologado metodologías, además de sistematizar y automatizar la información. Con ello, los y las funcionarios en cualquier parte de la geografía de Jalisco pueden descargar información útil para el mejor desempeño de su responsabilidad pública.

Esta herramienta, que contribuye a la eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental, ha sido adaptada sin ningún costo en San Luis Potosí, Oaxaca y Sonora.

Los colaboradores del MIDE Jalisco han evaluado la plataforma mediante encuestas de satisfacción de los usuarios incluso en periodos (como el proceso de integración de informes de gobierno); los resultados arrojan mejores calificaciones de manera consistente.

2. *Incidencia positiva en el acortamiento de tiempo en trámites y en recaudación.* El Sistema MIDE Jalisco es el mecanismo oficial que realiza el seguimiento de las metas obligatorias de los indicadores publicados en el PED que, por tanto, son de referencia y atención prioritaria. Esto ha obligado a las dependencias a incorporarse a un proceso de mejora continua y a cumplir en los plazos establecidos.

Como evidencia de lo anterior, en este sistema se pueden consultar indicadores como "Tiempo promedio de respuesta al ciudadano en el Registro Público

de la Propiedad”, el cual muestra el avance en el término de dar respuesta a un trámite de anotación registral que se ingresa al Registro Público de la Propiedad y Comercio, con base en que la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco establece un término de diez días hábiles para su atención; así se constata que en 2007 el tiempo promedio fue de diez días, mientras que en 2013 fue de dos días. Otro ejemplo es el indicador “Tiempo de espera para contar con un acta de nacimiento en oficina central”, el cual mide el tiempo promedio que el ciudadano emplea en la central del Registro Civil para obtener un acta de nacimiento en las temporadas de alta demanda de servicio. En 2008 la duración fue de noventa minutos y en 2013 de 9.02 minutos, lo que significó una reducción de casi novecientos por ciento.

Para medir el avance del desarrollo social en el estado, el sistema MIDE Jalisco da seguimiento y monitorea otros indicadores: Índice de Desarrollo Humano, Grado de Marginación, Índice de Vulnerabilidad Social, Coeficiente de Gini, Población con Rezago Educativo, etcétera.

Para incrementar los resultados y optimizarlos en los grandes indicadores de desarrollo, la gestión pública debe ser más eficiente y eficaz. Con este cometido, el tablero de los POAS consta de elementos básicos, entre ellos, avances en el ejercicio presupuestal vinculados a cumplimientos de metas para cada componente de los proyectos o procesos del presupuesto estatal.

El tablero del MIDE puede considerarse una buena práctica porque encauza la acción pública de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo de Jalisco a la gestión y obtención de resultados para el desarrollo.

De acuerdo con los comentarios de usuarios y sondeos propios, es posible afirmar que Jalisco es la primera entidad en contar con una plataforma con estas características. Esta práctica ha sido valorada como ejemplar por autoridades de otras entidades federativas, que se han acercado al gobierno del estado para profundizar en el conocimiento de esta herramienta, dado que concilia y aplica cualidades como transparencia, rendición de cuentas, evaluación y mejora continua. Cabe mencionar que el código fuente de este sistema se donó a ocho entidades federativas.

Dicho sistema, mediante el que se ha aprovechado y optimizado el uso de los recursos tecnológicos y públicos existentes, fue un desarrollo institucional propio, desde su diseño hasta su programación e implementación resultó en un sistema de bajo costo, flexible y con potencial en expansión.

Jalisco ha conjuntado esfuerzos institucionales para avanzar en el modelo integral de monitoreo de un gobierno estatal que busca fortalecer las cadenas causales de valor de la acción gubernamental. Eso será posible al integrar los tableros de monitoreo de indicadores del desarrollo y los de los POAS.

Con la implementación del MIDE se aprendió que es posible fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública estatal. Prue-

ba de ello es que se han implementado sistemas similares en otras entidades. Los retos detectados estriban principalmente en consolidar herramientas similares y lograr que se mantenga en las siguientes administraciones, sin distinción ideológica y de quien esté en el poder público en turno. Otro desafío relevante apunta a la identificación analítica de las principales cadenas causales de valor público, a partir de la potenciación del MIDE Jalisco y del tablero de los POAS. Además sistemas como el MIDE Jalisco enfrentan el reto de la apropiación ciudadana, ya que es deseable que cada vez más jaliscienses se interesen en vigilar el avance de su entidad.

En conclusión, el MIDE Jalisco ha demostrado, desde de su implementación en 2008, que los gobiernos pueden y deben enfrentar el reto de la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Este tipo de sistemas facilita y permite dar pasos sólidos en la consolidación de esa apuesta.

Nuevo León: Uso de la Metodología de Marco Lógico⁶⁷

A partir de 2010 la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) del Gobierno de Nuevo León incorporó el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML). El proceso dio inicio con el rediseño de dos programas: Apoyo Directo al Adulto Mayor y Apoyo a Personas con Discapacidad, que provenían de la administración estatal anterior (2003-2009). Después, se continuó con el diseño del Programa Jefas de Familia, puesto en operación en mayo de 2011.

Esta práctica se fundamenta en la normativa estatal⁶⁸ que incluye disposiciones para implementar prácticas de monitoreo y evaluación. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2010-2015, por su parte, estipula la obligación de tener mecanismos de seguimiento y evaluación por medio de análisis sistemáticos de los programas y acciones, con el objetivo de impulsar una gestión con mejores resultados y orientar las actividades de planeación, programación y presupuestación, así como el ejercicio y control del gasto público estatal. El PED se estructura con base en tres ejes rectores; de uno de ellos, denominado Desarrollo social y calidad de vida, se desprende el Programa Sectorial de Desarrollo Social al cual se alinean los programas sujetos a la aplicación de la MML.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado implementa también el uso de la MML en los programas y proyectos estratégicos del gobierno estatal para la elaboración del Presupuesto Basado en Resultados (PBR). En este caso, el marco lógico se integra al Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (Sippres).

En 2013, con base en las recomendaciones de la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* del CONEVAL, la SDS realizó diagnósticos temáticos vinculados a los programas sobre envejecimiento poblacional, discapacidad y jefatura femenina de hogar. En esos estudios se aplicaron técnicas y herramientas estadísticas de análisis descriptivo para conocer la situación socioeconómica de cada uno de los grupos poblacionales.

Con los diagnósticos temáticos se identificaron los problemas que aquejan a la población, sus características, causas y efectos, las posibles líneas de acción que ayudarían a resolver la problemática y una propuesta de reglas de operación del programa. La figura 6 ilustra el programa de trabajo y los resultados obtenidos a partir de la implementación de la MML.

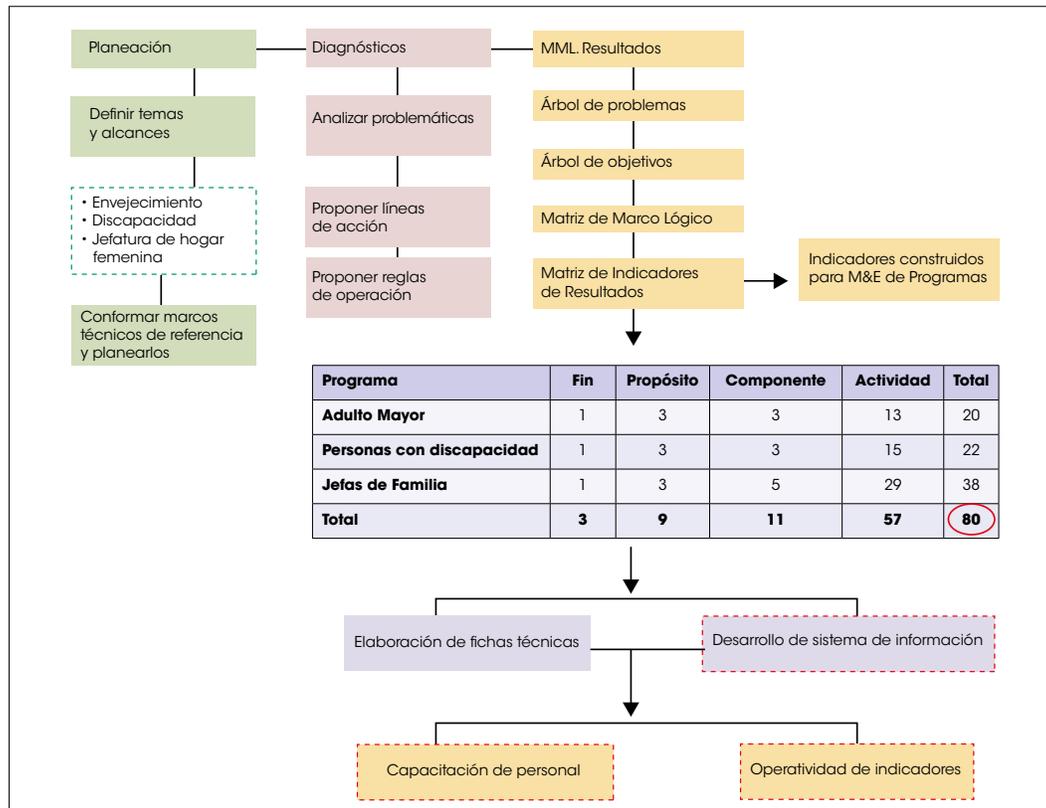
⁶⁷ El texto se redactó con base en la ponencia de la M.C. Irma Martínez Jasso, titular de la Unidad de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Nuevo León, así como en el Informe de Buenas Prácticas que esa Secretaría envió para su participación en el primer Reconocimiento a las Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

⁶⁸ Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León, su Reglamento y la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Como resultado, se generaron los indicadores para la medición de resultados y se elaboró una ficha técnica para cada indicador. El almacenamiento y seguimiento del indicador se trabaja en un sistema informático.

El uso de la MML por parte de la SDS está inserto en un circuito de procesos relacionados con el monitoreo de los indicadores de los programas. En la implementación de la MML intervienen todas las áreas de la estructura organizacional de la SDS.

Figura 6. Programa de trabajo para la implementación de la MML



Fuente: Elaborado por la Unidad de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social de Nuevo León, 2013.

Las etapas del sistema son simplificadas en tres grandes procesos:

1. *Entrada/planeación.* Comprende tareas sobre la práctica de la MML, como la construcción de la MIR, elaboración de fichas técnicas de indicadores y de los instrumentos de recolección de información.

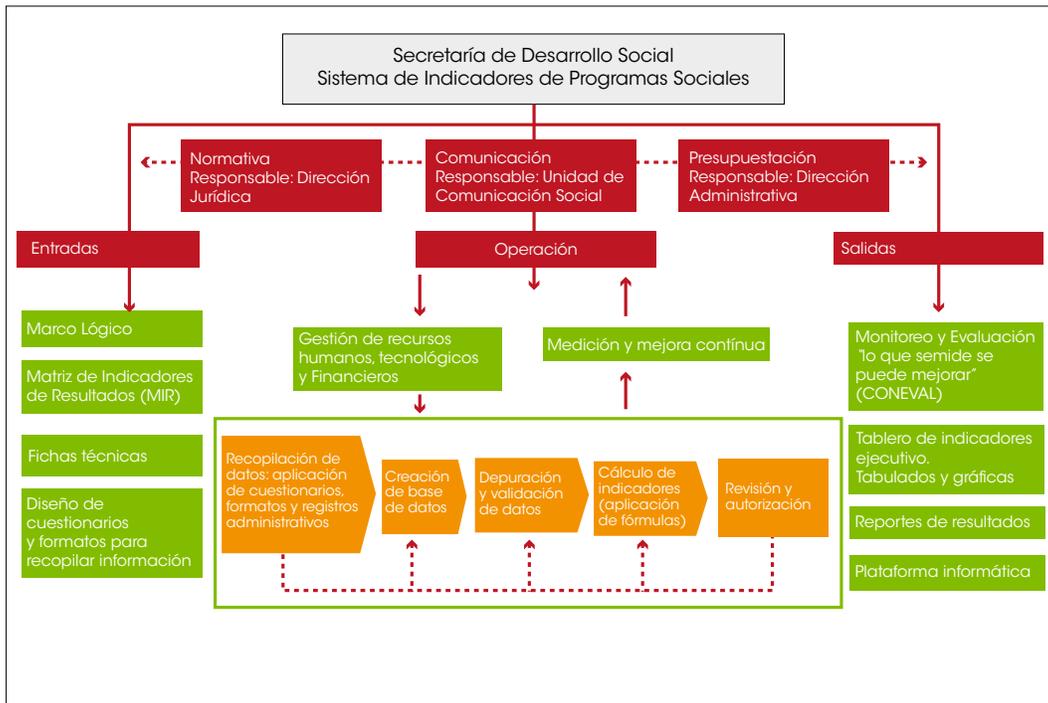
Destaca al respecto el diseño del Cuestionario Socioeconómico Integrado de los Programas Sociales (CSIPS), que en la actualidad se aplica de forma estandarizada a los beneficiarios de los programas. Esta encuesta fue valorada por el CONEVAL como un instrumento que permite elaborar indicadores de carencias de acuerdo con la Metodología Multidimensional para la Medición de la Pobreza. En la dimensión de ingreso, los datos de la CSIPS permiten aplicar un algoritmo que arroja un puntaje mediante el cual se determina la situación de pobreza de los beneficiarios de los programas.

2. *Operación.* Está relacionada con la gestión de recursos humanos, financieros y tecnológicos para el funcionamiento eficiente de los programas. Comprende recopilar información para el cálculo de los indicadores de las MIR, análisis y verificación de información, identificación de problemas y propuesta de soluciones.
3. *Salida/Resultados.* En esta fase se desarrollan sistemas informáticos para administrar datos de la MIR, como el monitoreo y la evaluación de los programas con análisis de información (tablas y gráficos), elaboración de reportes de resultados, visualización de tablero ejecutivo y retroalimentación para mejorar la gestión e implementación de los programas.

La práctica de la MML en el estado de Nuevo León ha contribuido a:

- Realizar ejercicios efectivos de generación de ideas (“lluvia de ideas”) para la resolución del problema identificado con la participación de los actores involucrados.
- Mejorar la planificación y gestión de los programas mediante la formulación adecuada de los problemas que pretenden resolver.
- Aplicar técnicas y herramientas estandarizadas de recopilación y análisis de información para los programas, así como disponer de datos oportunos y confiables para lograr series estadísticas de largo plazo que puedan ser interpretadas por los usuarios finales.
- Establecer reglas de operación de los programas atendiendo las recomendaciones del CONEVAL.

Figura 7. Esquema del proceso de planeación, operación y resultados del sistema de indicadores de los programas



Fuente: Elaborado por la Unidad de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social de Nuevo León, 2013.

La MML ha representado una buena práctica para la SDS. Entre sus beneficios se destacan los siguientes:

- Responder mejor a los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas a los que está sometida la política pública respecto de las auditorías.
- Orientar la planificación hacia los resultados esperados, es decir, hacia aquellos cambios que se busca producir por medio de la aplicación de los programas.
- Contar con una idea clara sobre el éxito de los programas, misma que servirá para que los evaluadores tengan una base objetiva para comparar lo planeado con lo ejecutado.
- Conocer con claridad las responsabilidades de quien administra los programas y la de cada uno de los actores involucrados.
- Guiar en la integración de los documentos de los programas.

Después de casi cuatro años de trabajar en el proceso de implementación de la MML, el Gobierno del estado de Nuevo León decidió contratar una consultoría externa⁶⁹ para transitar más rápido la curva de aprendizaje en la ma-

⁶⁹ Excepto para el Programa de Atención a Personas con Discapacidad, realizado por Unidad de Planeación de la SDS.

teria; esto implicó la organización de talleres de trabajo en donde debían participar los consultores y personal adscrito a la SDS.

Las jornadas de estos talleres fueron agotadoras. Hubo que sortear algunos tropiezos para avanzar, como establecer una comunicación asertiva al interactuar con el personal operativo de los programas. Se buscó convencer a los asistentes sobre la importancia de su participación en la puesta en marcha de la metodología, ya que algunos desconocían cuál era el papel que iban a desempeñar o les parecía irrelevante.

Entre los alcances se puede mencionar que la MML, como práctica, articula y sistematiza las acciones de los programas (nuevos o en marcha), con lo cual se está mejor posicionado para atender de forma adecuada los requerimientos de las instancias evaluadoras de los programas que ejercen inversión de fondos públicos.

El reto más importante es garantizar el compromiso institucional de continuar con el uso de la MML, independientemente de los cambios de estructuras organizacionales, y aplicarla en otros cuatro programas de la SDS: Red de Centros Comunitarios de Desarrollo Social, Unidos Transformando Mi Comunidad, Brigadas Sociales para Ti y Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil.

Si bien en la SDS persisten desafíos relativos a la aplicación práctica de la MML, también se aprecian avances importantes, entre los cuales destacan: la implementación de la MML con una ruta de trabajo que integró las fases de planeación, diagnóstico y resultado; el producto fueron tres MIR correspondientes a los programas, que en conjunto contienen ochenta indicadores monitoreables.

Adicionalmente se propuso un esquema de trabajo en la SDS para arribar a un sistema de indicadores sociales que incorpora de manera transversal la práctica de la MML. Han mejorado los procesos de operación de los programas y sus reglas de operación, y están en proceso de desarrollo sistemas informáticos para el levantamiento, captura, procesamiento y análisis de la información relacionada con las MIR vinculadas a los programas.

En resumen, evaluar la experiencia ganada y conocer las dificultades sorteadas en materia de la implementación de la práctica de MML constituye un capital valioso, proporcional al desafío que implica un presupuesto basado en resultados, con eficiencia administrativa y gestión de programas sociales de alto impacto.

Veracruz: Marco normativo para incorporar los mecanismos y criterios que regulan la adopción del Presupuesto Basado en Resultados⁷⁰

A partir del año 2007 se realizaron reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) mediante las cuales se ha emprendió la instauración del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En noviembre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual obliga a que el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos incorpore los resultados que se deriven de los procesos de implantación y operación del PbR y del SED.

Por otra parte, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 (PVD) propone en el eje Gobierno y administración eficientes y transparentes, el establecimiento de un sistema de planeación estatal moderno que responda a las necesidades de los diferentes sectores y regiones de la entidad. Entre sus acciones, plantea instrumentar esquemas de asignación de recursos a través de un PbR y un proceso de programación y presupuestación transparente.

Previo a la actualización normativa que se describe en el presente informe, el Gobierno del Estado contaba con una estructura presupuestal que incluía alrededor de seiscientos programas, los cuales carecían de objetivos claros y no estaban elaborados con criterios metodológicos. Esta estructura programática dificultaba la evaluación del ejercicio de los recursos económicos.

En 2012, con la publicación de los Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el Proceso de Presupuestación, se sentaron las bases para la adopción del PbR a través del diseño de programas presupuestarios y de sus respectivas MIR, así como para el establecimiento del SED.

Tales lineamientos definen conceptos básicos como programa presupuestario, actividad institucional, indicador, indicador estratégico, indicador de gestión y elementos de los indicadores, y describen cómo se construye la MIR a partir de la MML y las dimensiones de los indicadores, entre varios aspectos.

Más adelante, como parte del proceso normativo de la implementación del PbR y el SED se publicaron las reformas correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y al Código Financiero (CF), las cuales determinaron que la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la hacienda pública, así como sus atribuciones en el marco de la evaluación del desem-

⁷⁰ Para conocer más sobre la práctica de Veracruz, véase <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/presupuesto-basado-en-resultados-veracruz/>

peño, como son evaluar el ámbito estratégico de los programas presupuestarios y transparentar y difundir la información de las evaluaciones. Asimismo, se describieron las atribuciones de la Contraloría General, quedando como dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo.

Un resultado de las reformas a la LOPE y el CF fue la emisión, el 20 de noviembre de 2013, de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz; en ellos se norma el contenido del Programa Anual de Evaluación, del Informe Anual de Resultados y de los Proyectos de Mejora; además, se establecen los tipos de evaluación y los requisitos para contratar evaluadores externos, así como los criterios para elaborar programas nuevos.

Con la publicación de los Lineamientos para la Adopción del PbR y el SED, la SEFIPLAN quedó como responsable de ser la instancia coordinadora del Sistema.

Como primera etapa, la secretaría trabajó en la organización y coordinación con las dependencias para darles a conocer las nuevas disposiciones. Los programas presupuestarios se concibieron como aquellos que entregan bienes o servicios públicos a una población objetivo claramente identificada y localizada; las actividades institucionales, a su vez, son las que se orientan a la gestión y al apoyo gubernamental.

Se realizaron talleres de capacitación para que las dependencias y entidades identificaran los programas presupuestarios y los diseñaran con base en la Metodología del Marco Lógico (MML). También se capacitó en la elaboración de indicadores para que crearan la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de sus respectivos programas.

Una vez establecidos los programas presupuestarios y las acciones institucionales, se recopilaron sus avances. En la actualidad se mantiene contacto constante con los enlaces de las dependencias y entidades responsables.

En términos de transparencia, en la página de internet⁷¹ de la SEFIPLAN se publica la información relativa a la MIR, la ficha técnica y el reporte de avance de los programas. Por otra parte, se desarrolló un sistema informático para recopilar la información de los programas presupuestarios y acciones institucionales, es decir, la captura de los indicadores, sus metas y los reportes de avances. Con esta herramienta se recabó la información de los programas de las distintas dependencias y entidades durante la etapa de formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014.

A partir de 2013 las dependencias y entidades de la administración pública estatal han identificado, diseñado y presupuestado programas públicos de

⁷¹ Véase <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/presupuesto-basado-en-resultados-veracruz/>

acuerdo con las reglas que dicta la nueva normativa. Ello ha comprendido la elaboración de MIR, con base en la MML, y de fichas técnicas de indicadores de desempeño de sus respectivos programas presupuestarios.

En la página de internet de la SEFIPLAN es posible obtener el documento de la MIR, de la ficha técnica y del reporte de avances de cada uno de los programas presupuestarios.

Los programas diseñados con base en la MML que forman parte del PbR en las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal para el Ejercicio Fiscal 2013 representaron un presupuesto de 23, 184, 610,638 pesos, alineado a los ejes de desarrollo que se muestran en el cuadro 5.

Cuadro 5. Monto aprobado en el Proyecto de Presupuesto Estatal 2013 de los programas presupuestarios según los ejes del PVD

Concepto	Programas presupuestarios	Importe (pesos)
Salud	10	9,378,698,403.00
Educación	6	7,801,790,254.00
Desarrollo social	4	2,056,296,047.00
A. Construir el presente para un mejor futuro para todos	20	19,236,784,704.00
Desarrollo agropecuario	7	627,750,567.00
Desarrollo económico	3	17,475,000.00
Comunicaciones	2	1,989,100,000.00
Trabajo	3	15,612,820.00
Turismo	4	24,454,690.00
B. Economía fuerte para el progreso de la gente	19	2,674,393,077.00
Medio ambiente	7	584,050,000.00
C. Consolidar un Veracruz sustentable	7	584,050,000.00
Gobierno	4	274,646,470.00
Finanzas	1	252,147,639.00
Seguridad pública	1	145,668,748.00
Protección civil	7	16,920,000.00
D. Desarrollar un gobierno y una administración eficiente y transparente	13	689,382,857.00
Total Presupuesto basado en Resultados	59	23,184,610,638.00

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal 2013.

El avance de los objetivos de los programas presupuestarios se reporta en el Informe Trimestral, lo que significa un paso adelante en materia de rendición de cuentas. Cabe mencionar que para 2014 se tienen contemplados 63 programas presupuestarios.

En conclusión, las acciones emprendidas por el Gobierno de Veracruz permiten sentar las bases y avanzar en el tema del PbR, el cual permitirá monitorear los indicadores y encaminar el proceso de evaluación de los programas. A raíz de todo este proceso es posible generar información homogénea y clara para contribuir a la difusión de la información a través de la página de internet de la Secretaría. Esto hará que la ciudadanía se mantenga informada sobre la operación del gobierno y, por tanto, monitorear sus decisiones.

La instrumentación del nuevo marco normativo en la administración pública estatal ha sido conducida principalmente por la SEFIPLAN, pero es necesario fortalecer la coordinación de las áreas que han dirigido este esfuerzo. Si bien la total aplicación de este enfoque es gradual –debido a los cambios administrativos y tecnológicos requeridos– el proceso se debe acelerar involucrando áreas que al principio no se contemplaron (por ejemplo recursos humanos e inversión pública).

Por lo que toca a la instrumentación del PbR en las áreas ejecutoras de gasto, se detectó la necesidad de identificar con claridad los programas que realizan cada una de las dependencias y entidades desde un enfoque de planeación estratégica.

El reto principal es consolidar la estructura normativa sobre la cual se desarrollarán las tareas de evaluación de desempeño, con el propósito de que a finales de la presente administración estatal haya las condiciones para incorporar el resultado de los programas de gobierno en la asignación de los recursos públicos.

Los cambios legislativos para monitorear y evaluar el gasto consolidan un esfuerzo que se inició con la presente administración y que espera perfeccionar a medida que la estrategia madure. Es un trabajo que requiere la participación de diversas instancias de gobierno, por lo que su instrumentación es gradual. La reforma aprobada fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en favor de la ciudadanía.



Alcances y retos

Rosario Cárdenas Elizalde

Investigadora académica del CONEVAL

La medición de pobreza desarrollada por el CONEVAL constituye un punto de referencia de gran importancia para la política pública en general y la política social en particular, porque incorpora y refleja de manera cabal aquellos aspectos que el propio Estado identifica como indispensables para atender las necesidades de la población. Al estar basada en un esquema de derechos, coloca la discusión acerca de las acciones que deben emprenderse en un marco de universalidad en su cumplimiento, inalienables en su cobertura e irrenunciables en su disfrute.

Al igual que en el caso de las estimaciones de pobreza, las prácticas que Veracruz, Nuevo León y Jalisco han presentado en este panel posibilitan distinguir simultáneamente tanto aquellos subgrupos de la población cuyas condiciones de vida exigen intervenciones inmediatas como el ámbito al cual corresponde dicha necesidad. Si bien los procesos y rutas establecidos por los programas sociales pueden seguir trayectorias de muy distinta naturaleza, las perspectivas y métodos discutidos en esta sesión, sistemas de indicadores, matrices de marco lógico o presupuesto basado en resultados coadyuvan a encauzar los esfuerzos, potenciando con ello su efecto y, por ende, el logro más oportuno de resultados.

Es indiscutible que la obtención de cambios en los indicadores objetivo constituye uno de los elementos que más reflejan el desempeño de los programas públicos y que su revisión posibilita, tanto a las instancias encargadas de evaluarlos como a la ciudadanía en general, reconocer su calidad y sus alcances.

Muchos elementos intervienen en la consecución de resultados a partir de acciones de gobierno específicas. En ocasiones factores no previstos impiden el cumplimiento de los objetivos propuestos por un programa. Las prácticas presentadas en esta sesión ofrecen, dado su diseño, la posibilidad de identificar oportunamente los elementos faltantes para la consecución de las metas, complementando o adecuando las acciones emprendidas. Adicionalmente, contribuyen a fortalecer la cultura de la planeación, lo cual redundará en el mejoramiento de la gestión gubernamental.

Los planes estatales y el nacional de desarrollo –los cuales parten de diagnósticos situacionales– conforman ejercicios de planeación de gran relevancia, distinguen las problemáticas de mayor urgencia y presentan los compromisos de gobierno en forma de metas u objetivos a alcanzar. En tal contexto, profundizar en las prácticas de planeación en espacios de los tres ámbitos de gobierno y en la coordinación entre ellos es algo muy deseable y redituable en pos de acelerar el abatimiento de las desigualdades sociales, así como lo es la preparación de presupuestos que establezcan metas específicas o propongan cambios.

La convocatoria del CONEVAL, que llevó a organizar esta sesión, tuvo como objetivo recuperar instrumentos de monitoreo e indicadores provenientes de los operadores de programas o instancias, los cuales reflejan esfuerzos gubernamentales adicionales.

Los trabajos presentados ilustran acciones novedosas emprendidas en las entidades federativas del país. Resalta cómo, con base en el marco lógico y de acuerdo con la cadena de definición propuesta por esta metodología, es posible identificar formas distintas de abordar y dar seguimiento a problemas específicos, así como establecer los resultados que el programa se compromete a obtener.

Los resultados mostrados en esta sesión apuntan también hacia la exigencia de contar con un esquema de monitoreo moderno que incluya la visión y participación de la sociedad en la definición de prioridades de política pública y la valoración de los alcances de las acciones gubernamentales a partir de los elementos de rendición de cuentas y transparencia. La incorporación de las necesidades expresadas por el ciudadano común y su apreciación de los cambios obtenidos a partir de la implementación de acciones concretas coadyuvan a reforzar el quehacer gubernamental. Son también un mecanismo de evaluación que si bien no siempre es sistemática en su aproximación, sí puede ser plural en su representación. Los mecanismos delineados en el esquema de gobierno abierto constituyen la oportunidad de consolidar acciones muy benéficas para la sociedad.

El propósito de las acciones de política pública es mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto y las de las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad o desigualdad en particular. Ante presupuestos limitados, una aproximación que prioriza los problemas y define el área de atención de su intervención y los efectos esperados es una forma eficiente de política pública en cuanto que incorpora en su origen las necesidades de la población que busca cubrir.

Intensificar la colaboración entre las instituciones gubernamentales, tanto al interior de cada una como entre los distintos ámbitos de gobierno representa una oportunidad de generar sinergias, expandir el alcance de los resultados y fomentar la incorporación de buenas prácticas.

Cabe preguntarse si los indicadores empleados para dar seguimiento o evaluar algunas acciones están definidos por la información estadística disponible y no solo por la naturaleza del aspecto que reflejan. Al respecto, sería provechoso incorporar en los esquemas de planeación estratégica ejercicios que detallen los indicadores que sería deseable producir y la naturaleza de los datos que posibiliten construirlos. La sistematización de la información estadística y su análisis detallado son, entonces, elementos de gran trascendencia para la definición de resultados, el monitoreo y evaluación, así como la adopción y adecuación de estrategias.

Al igual que en el caso de la información estadística, para mejorar la definición y el seguimiento de las acciones de desarrollo social relevantes es preciso plantearse qué otros actores podrían o deberían estar involucrados en la atención a este problema. Desde esta perspectiva, los aportes que la academia proporciona, tanto en conocimiento acumulado como en investigación, así como su relación con la sociedad civil organizada, con los espacios legislativos y con los ámbitos de gobierno, es una fortaleza que debería sumarse de manera persistente en las definiciones y seguimiento de la política pública.

La formación de recursos humanos especializados representa una necesidad de atención urgente frente a los cambios en las formas en que los gobiernos afrontan el diseño de programas públicos. La consolidación de los equipos de trabajo permite contar con recursos de alto nivel, que a su vez contribuyen a la capacitación de nuevas generaciones, y es consustancial a la institucionalización de las prácticas gubernamentales al consolidar con ello los pasos dados, en este caso, en la conformación de un sistema de planeación y monitoreo.

Las discusiones sostenidas a lo largo de este seminario han delineado las acciones de política social como un proceso. Entre las contribuciones de los trabajos que conforman esta sesión destacan los elementos que subyacen a la definición de un programa, es decir, aquellos que permiten el monitoreo, la actualización o adaptación y la implementación de las distintas modalidades de evaluación. Sin duda, contar con evidencia de cambios o de haber alcanzado un resultado es una de las expresiones más contundentes de una eficaz gestión gubernamental. →

capítulo

7

Acceso a la información de los programas sociales

En el ámbito federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. A pesar de que las entidades federativas no son sujetos de obligación de esta ley, la transparencia es una práctica reconocida y aceptada por estas, ya que todas cuentan con una normativa en materia de acceso a la información.

Por consiguiente, la disponibilidad de la información está fundamentada en las leyes de acceso a la información de cada estado; sin embargo, nada garantiza la calidad de la información y la accesibilidad a todo ciudadano. El acceso a la información debe ser fácil y expedito, lo cual depende en gran medida de la organización y calidad con la que se procesan los datos.

Una práctica que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas es la difusión de la información de los programas sociales. Así, es importante contar con elementos normativos que contribuyan a difundir los programas de manera constante y en el largo plazo. Al respecto, el Diagnóstico 2013 identificó que el Distrito Federal tenía el mayor avance en ambos componentes, el normativo y el práctico.

Asimismo, según se comentó en el capítulo 2, el Diagnóstico 2013⁷² identificó que en todas las entidades federativas había una normativa que mandataba esa difusión. El Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala fueron las entidades que presentaban el mayor avance en el ámbito normativo, puesto que consideraban aspectos para la difusión de programas tanto en su Ley de Acceso a la Información local como en las leyes que regulan los programas sociales (como la Ley de Desarrollo Social).

⁷² Para más información sobre el Reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx



El Diagnóstico 2013 también mostró que en este año todas las entidades federativas difundían información sobre los programas sociales; las más activas fueron Aguascalientes, el Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Sonora, lo cual se corroboró mediante una búsqueda de información sobre los programas sociales de estas entidades federativas en los portales de las dependencias, así como de la información cuantitativa con la cual se le da seguimiento periódico a dichos programas.

De acuerdo con la revisión hecha para la elaboración del Diagnóstico 2013, encontraron varios sistemas y plataformas que concentran la información disponible en las entidades, cuyo cometido es difundir la información en forma fácil, expedita y con el menor número de *clics* posible. Dichas prácticas surgieron como respuesta a la demanda de los ciudadanos de contar con información confiable sobre el uso de los recursos públicos, lo que fomenta la transparencia y rendición de cuentas.

Los principales fines de las diversas plataformas informáticas públicas a las que los ciudadanos pueden acceder son los siguientes:

- Coordinar, administrar, integrar, analizar y difundir la información estadística y geográfica que generan los diversos ámbitos de la administración pública estatal, con el fin de orientar la toma de decisiones.
- Informar sobre el avance en los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo para que la ciudadanía conozca los resultados de la gestión pública.
- Mostrar el avance en objetivos y metas de los indicadores contenidos en las matrices de marco lógico de los programas.
- Difundir y registrar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los programas sociales en cada entidad, como herramientas de transparencia y simplificación regulatoria.
- Sustentar y dar a conocer las reglas de operación de los programas sociales, así como los padrones de beneficiarios, mediante plataformas electrónicas estandarizadas para todas las dependencias del Ejecutivo Estatal.

Los sistemas de información tienen una notable variabilidad en la forma de presentar la información, pues dependen de los objetivos que persiguen; por tanto, ofrecen diversos grados de accesibilidad a los usuarios. Si bien las disposiciones normativas son similares en las entidades federativas, el modo de organizar y procesar la información disponible puede facilitar u obstaculizar la identificación de programas, padrones, reglas de operación, normativa e indicadores.

En este capítulo se presenta las experiencias que han tenido San Luis Potosí, Hidalgo y Sinaloa, las cuales son consideradas buenas prácticas en materia de acceso a la información de los programas sociales y de seguimiento de la política social. Dichas prácticas se presentaron en la mesa de discusión "Hacia la construcción de un padrón único de beneficiarios", durante el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013.

La práctica de Hidalgo consta de diversas plataformas tecnológicas para consultar la información gubernamental, entre ellas están: reglas de operación de los programas sociales, los mecanismos para ser beneficiario y el padrón de beneficiarios. La práctica de San Luis Potosí consiste en el Sistema de Monitoreo de Indicadores de la Pobreza, la cual devela el impacto de la obra pública mediante el seguimiento de indicadores del Consejo Nacional de Población (CONAPO) el del CONEVAL como número de personas y viviendas sin agua, drenaje, servicio sanitario, electrificación, hacinamiento y que cocinan con leña sin chimenea. Por último, la práctica de Sinaloa es sobre el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas, mediante el cual el ciudadano puede observar el avance de las 272 metas incluidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

Cabe mencionar que en el primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013⁷³ se galardonó a San Luis Potosí en la categoría "Sistemas de información para el monitoreo de la política de desarrollo social", mientras que Hidalgo fue premiado en la categoría "Accesibilidad de la información sobre instrumentos de Monitoreo y Evaluación a la ciudadanía".

⁷³ Para más información sobre el Reconocimiento y las prácticas que lo obtuvieron, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

Hidalgo: Plataformas para el acceso a la información gubernamental⁷⁴

La situación que dio origen a la práctica fue la necesidad de impulsar la creación de un solo canal de comunicación entre sociedad y gobierno mediante el uso de las tecnologías de la información, las cuales permiten normalizar y estandarizar la integración de la información que se ofrece a los ciudadanos, así como transparentar y agilizar los trámites y servicios del gobierno, y favorecen el cumplimiento de las disposiciones jurídicas.

Entre las disposiciones que sustentan la práctica se encuentra la Ley Estatal del Procedimiento Administrativo para el Estado de Hidalgo, que tiene por objeto normar, transparentar y agilizar la gestión de trámites y servicios que realizan los ciudadanos, al acortar los plazos de respuesta y permitir el uso de medios electrónicos. Por otro lado, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo establece que las dependencias deben elaborar las reglas de operación de los programas sociales estatales y publicarlas en el *Periódico Oficial* y en su página electrónica. Por último, el Reglamento para el uso y aprovechamiento de Tecnologías de Información y Comunicaciones del Poder Ejecutivo del estado tiene como finalidad regular y fomentar el uso de las tecnologías de información en la ejecución de los programas.

El Gobierno de Hidalgo cuenta con diferentes plataformas para sustentar y dar a conocer información sobre las reglas de operación de los programas sociales, los mecanismos para ser beneficiario y el padrón de beneficiarios, los cuales se presentan a continuación.

1. *Padrón Único de Beneficiarios (PUB)*. Es un banco único de información, que se alimenta a través de la operación que realizan las dependencias responsables de administrar los programas de atención social; sus objetivos son: a) tener un registro confiable de los programas sociales; b) identificar de manera certera a los ciudadanos que son beneficiarios de los programas sociales y c) estructurar información que permita una mejor planeación y distribución de los programas de gobierno.⁷⁵

El proceso de integración de información comienza cuando la dependencia entrega el catálogo de programas sociales a la Unidad de Innovación Gubernamental y Mejora Regulatoria (UNIGMER), en un formato estandarizado y previamente validado. Luego, esta última actualiza tanto la plataforma de programas sociales como los padrones de beneficiarios/as de cada programa y los publica en la web. Cada dependencia es responsable de alimentar la base de datos conforme se modifican los padrones de beneficiarios. La búsqueda en el PUB permite a los ciudadanos realizar todo tipo de consulta.

⁷⁴ Para conocer el Sistema del estado de Hidalgo, véase <http://sieh.hidalgo.gob.mx/>

⁷⁵ Véase <http://pub.Hidalgo.gob.mx>

Figura 8. Etapas del proyecto



Fuente: Elaboración de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Hidalgo, 2013.

- Registro Único de Trámites y Servicios (RUTS)*. Es una plataforma que pone a disposición de la población los trámites y servicios que ofrecen las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal desde el portal gubernamental. Su formato homogéneo y de fácil acceso permite realizar de manera exitosa un trámite o servicio.⁷⁶ El RUTS contribuye a:

 - a) contar con una plataforma única que muestra datos homogéneos;
 - b) brindar al usuario la información necesaria para realizar un trámite y, en caso de tener disponibilidad, llevarlo a cabo desde el portal institucional;
 - c) garantizar que se encuentran todos los trámites y servicios que brinda el Ejecutivo, así como que la información publicada sea veraz y confiable, y
 - d) facilitar a los usuarios el acceso, desde cualquier punto con internet, a los trámites y servicios sin restricciones de tiempo u horario.

Cada una de las dependencias del estado administra sus trámites y servicios, los cuales se dan de alta en la plataforma del RUTS. La información se encuentra disponible para consulta de la ciudadanía a través del portal.

- Normateca Estatal*. Es una herramienta de transparencia y simplificación regulatoria que registra y difunde disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de la administración pública estatal.⁷⁷

⁷⁶ Véase URL RUTS <http://ruts.Hidalgo.gob.mx>

⁷⁷ Véase URL Normateca Estatal de <http://intranet.e-Hidalgo.gob.mx/NormatecaE/Inicio.taf>

La Normateca busca: a) ofrecer en una misma plataforma todos los documentos jurídicos que sirven de base para la operación de los programas sociales; y b) brindar al usuario información actualizada de las leyes y reglamentos que emitan las dependencias y entidades del Ejecutivo estatal, así como de los 84 municipios del estado.

Los documentos legales publicados en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* que emiten las diferentes dependencias y entidades son integrados a la Normateca; posteriormente, la UNIGMER mantiene actualizados y disponibles estos documentos en sus diferentes versiones: abrogados, derogados y actualizados, entre otros.

Cada documento registrado se asocia a una entidad, dependencia o municipio, y se puede consultar con base en los siguientes criterios de búsqueda:

- Fecha: según la fecha de publicación en el *Periódico Oficial*.
- Vigencia: según la temporalidad del documento: vigente (actual), derogada (cambios), abrogada (eliminada) e histórica (referencia).
- Tipo: se encontrarán veintiún tipos de documentos: actas, decretos, erratas, reformas, etcétera.
- Tema: diversos tópicos: educación, finanzas, salud, turismo, etcétera.
- Ámbito: federal, estatal o municipal.
- Palabra: se realiza una búsqueda de cualquier palabra contenida en el nombre del documento.
- Dependencia: información de 67 áreas de la administración pública estatal.
- Municipio: información de los 84 municipios que integran el estado.

Entre las mejoras obtenidas en la política de desarrollo social como resultado de la implementación de las plataformas destacan:

En el PUB están registrados los programas sociales de las diferentes dependencias y entidades con su respectivo padrón de beneficiarios, lo que permite un puntual estudio e identificación de la distribución de beneficios con base en un análisis transversal por localidad.

La plataforma del RUTS cuenta con 669 trámites y servicios publicados, de los cuales nueve por ciento corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social. La Normateca ha publicado 2,998 documentos y recibe en promedio 2,900 visitas al mes.

La institucionalización de las plataformas se puede considerar una buena práctica, toda vez que la implementación del PUB, RUTS y Normateca cumplen lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, en el cual se estipula que se deben modernizar los sistemas institucionales y garantizar la certeza jurídica en los trámites y servicios al ciudadano a través de la estandarización de ser-

vicios de atención e información por parte de las dependencias y entidades gubernamentales.

El resultado es que la estandarización de los servicios de atención e información del gobierno del estado establece un solo canal de comunicación electrónico con el ciudadano: el portal institucional. Por ello, el reto es fortalecer la implementación de trámites y servicios en el marco jurídico de manera electrónica.

En conclusión, la presente práctica evidencia los trabajos que el Gobierno de Hidalgo ha realizado para acercar a los ciudadanos los trámites y servicios que ofrecen las diferentes dependencias que lo integran, así como dar a conocer quiénes son los hidalguenses beneficiados por los programas sociales a través de un solo canal de comunicación. Lo anterior ha abonado a la transparencia y a la rendición de cuentas en el estado.

San Luis Potosí: Sistema de Información del Desarrollo Social y Regional (SIDESORE)⁷⁸

Debido a que el estado de San Luis Potosí ocupaba el séptimo lugar en la escala nacional del Índice de Marginación 2010 del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el octavo lugar en el Índice de Rezago Social 2010 del CONEVAL, la administración estatal 2009-2015 se vio impelida a establecer objetivos y metas de política social destinados a reducir los componentes de los indicadores que determinan la marginación y el rezago social.

A la Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE), responsable de la política social, le correspondió establecer objetivos y metas en seis rubros relacionados con la vivienda y sus servicios, los cuales determinan en parte la estructura de los indicadores de marginación y de pobreza. Para realizar el seguimiento de su tendencia anual, se estableció como línea base el valor de los indicadores en 2010, lo que coincide con el inicio de la presente administración. Así, año con año a partir de 2010 la SEDESORE monitorea el comportamiento de los indicadores para estimar cada año su tendencia, a partir del impacto de la obra pública que realizan los tres ámbitos de gobierno, así como, en particular, la ausencia de servicios básicos y la insuficiencia de espacios en la vivienda que generan el fenómeno del hacinamiento. Para conocer el número de personas o viviendas sin agua, drenaje, servicio sanitario, electrificación, hacinamiento, y que cocinan con leña sin chimenea, se creó el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza. Se mantiene la denominación de cada indicador que tanto el CONAPO como el CONEVAL determinan en sus respectivos estudios.

A su vez, los subsistemas de información que nutren el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza son: el Sistema de Información de la Inversión Pública (SIIP San Luis Potosí), en el que cada dependencia federal y estatal registra las obras y acciones que realiza con la concurrencia de recursos de los tres ámbitos de gobierno, y el Sistema de Información del Desarrollo Social y Regional (SIDESORE), en el que cada municipio registra las obras y acciones que realiza con los recursos propios provenientes del Ramo 33.

Para el diseño del Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza, la SEDESORE partió de las cifras de 2010 emitidas por el CONEVAL en el ámbito municipal y local. Con ese propósito, identificó la información de los principales resultados por localidad (ITER 2010 del INEGI), que es la base de cálculo de ambas fuentes, y predeterminó las siguientes variables:

- Viviendas Particulares Habitadas (VPH) que no disponen de agua entubada de la red pública.
- Ocupantes en Viviendas Particulares Habitadas (VPH) sin agua.

⁷⁸ Para conocer el Sistema, véase <http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/SIDESORE.html>

- Viviendas Particulares Habitadas (VPH) que no disponen de drenaje.
- Viviendas Particulares Habitadas (VPH) sin servicio sanitario.
- Viviendas Particulares Habitadas (VPH) que no disponen de energía.

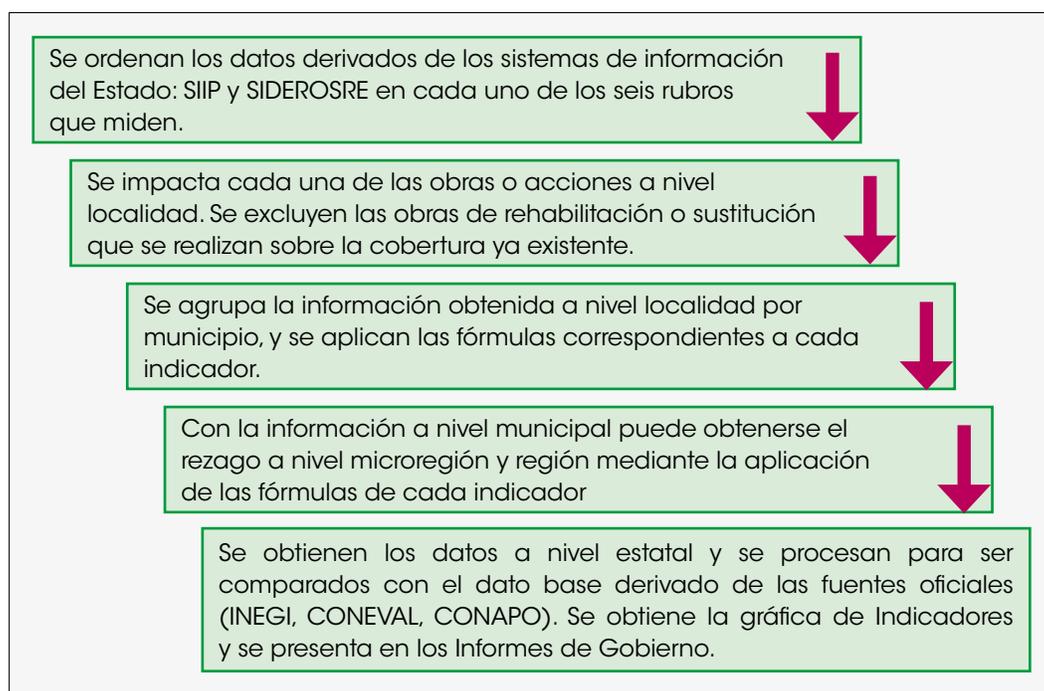
De los tabulados básicos se extrajo la información de viviendas con algún nivel de hacinamiento. Mientras que de los tabulados del cuestionario ampliado se tomó la información de:

- Ocupantes en viviendas que no especificaron la disponibilidad de agua y ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua.
- Porcentaje de viviendas en las que se utiliza leña para cocinar y viviendas donde no se especifica el combustible que se emplea para cocinar.
- Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica y ocupantes en viviendas que no especificaron la disponibilidad de energía eléctrica.

Para calcular la tendencia de los indicadores, la SEDESORE se apoya en los siguientes índices:

- a) Índice de Marginación 2010 del CONAPO, del cual se consideran los indicadores: Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada; Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, y Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.
- b) Índice de Rezago Social 2010 del CONEVAL, del cual se toman los indicadores: Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada; Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje; Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario; Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica
- c) Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, del cual se extrae el indicador: Porcentaje de viviendas que cocinan con leña (indicador disponible solo en el ámbito municipal).

Figura 9. Mecánica de operación del Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza



Fuente: Elaboración de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, 2013.

Con los reportes que genera el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza se pueden conocer los porcentajes de rezago de cada indicador en las localidades, municipios, regiones y microrregiones, además de la relativa a la concentración del rezago en determinados municipios y por tamaño de localidades. Esta medición permite conocer el costo de mover el indicador un punto porcentual, acreditar la inversión de cada dependencia de gobierno conforme a la tendencia y establecer metas anuales.

Los indicadores se registran en el Tablero de Control del sistema. El titular del Ejecutivo tiene acceso al sistema y cada año los resultados se presentan en los informes de gobierno y en las reuniones del Sistema Estatal de Desarrollo Social (SEDS). Los resultados también están abiertos a la consulta pública en el portal del gobierno del estado con la finalidad de que cada municipio tenga acceso a la consulta y pueda orientar su inversión en los rubros de mayor rezago.⁷⁹

Por otro lado, el monitoreo de indicadores de combate a la pobreza es una práctica que favorece la planeación y evaluación de programas sociales específicos: agua, drenaje y sanitarios ecológicos, electrificación, mejoramiento de vivienda y estufas ecológicas. En estos programas sociales que la

⁷⁹ Véase <http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/cont%20psociales.html>

SEDESORE elabora cada año se pone énfasis en abatir el rezago en cada rubro y se establecen los objetivos y metas anuales del estado. El monitoreo de esos indicadores permite reordenar actividades e implementar nuevas estrategias, como es el ejercicio de la toma de decisiones basado en evidencias.

Los reportes sobre la tendencia de cada indicador por localidad y municipio han sido una valiosa herramienta para movilizar la inversión de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) hacia donde se concentran los rezagos. Estos se entregan a los presidentes municipales para orientar y focalizar el gasto social.

Igualmente, la práctica ha sido un instrumento de análisis para las dependencias del Sistema Estatal de Desarrollo Social en el marco de la Comisión de Trabajo de Infraestructura Social Básica, donde concurren dependencias federales y estatales para financiar o ejecutar obras en los rubros que se monitorean. En las reuniones de esta Comisión, la SEDESORE presenta los avances y reportes del Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza, se revisan datos, inversiones, valor de los puntos porcentuales de movimiento de los indicadores y resultados.

Como logro más relevante se tiene que con la implementación del Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza se hace visible el avance del estado en cobertura de servicios como agua, drenaje, sanitarios ecológicos, electrificación, vivienda y estufas ecológicas. O en contraparte se evidencia el rezago en cada localidad, lo que representa la dimensión de los retos. Por ejemplo, con el reporte por tamaño de localidad es claro que en las localidades más pequeñas y dispersas se concentran los rezagos. En el caso de San Luis Potosí, específicamente la región Huasteca indígena constituye el mayor reto del estado.

Un reto para la SEDESORE ha sido clasificar las obras que impactan o no en el rezago; para ello les ha dado seguimiento en diversas etapas. Otro objetivo es que el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza esté al alcance de la población interesada en conocer y tomar decisiones con base en los reportes.

En conclusión, la práctica de medir cada año indicadores de combate a la pobreza es un instrumento útil y necesario para la planeación y la evaluación, la gestión de recursos y la focalización de obras y acciones, ya que ofrece información reciente a los ayuntamientos y a las dependencias federales y estatales sobre el impacto que resulta de la ejecución de obras y acciones en cada rubro donde esas instancias participan. El seguimiento continuo permite que no sea necesario esperar cinco años para tener los datos oficiales de impacto, los cuales únicamente servirán para corroborar algunas diferencias.

Sinaloa: Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas (SISEPSIN)⁸⁰

Los sitios de internet gubernamentales son los principales canales con que cuentan los ciudadanos para acceder a servicios e información; de ahí la importancia de contar con portales institucionales de calidad, que además de ser útiles al gobierno sean atractivos en términos visuales y de contenido para los ciudadanos.

Ante la carencia de una herramienta tecnológica para monitorear y evaluar los avances en sus metas del Plan Estatal de Desarrollo, la Secretaría de Innovación Gubernamental de Sinaloa creó el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas (SISEPSIN), en cuyo portal la ciudadanía puede seguir el avance de las 272 metas incluidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

El SISEPSIN surgió como respuesta a la demanda de información por parte de los ciudadanos y para fortalecer la confianza de la sociedad en las instituciones públicas a través de la transparencia y la rendición de cuentas. Mediante el SISEPSIN el ciudadano tiene la posibilidad de identificar el uso y efecto de los recursos públicos, materializados en las obras impulsadas por el Gobierno del estado, además de monitorear el avance de los compromisos del Plan Estatal de Desarrollo a través de cuadros y figuras estadísticas. Cabe mencionar que los avances de indicadores y metas están acompañados de las siguientes evidencias: documentos, fotografías, videos, localización geográfica de las obras y certificado firmado por el titular de la dependencia donde se indica el avance logrado en ese trimestre.

El SISEPSIN empezó a operar el 15 de noviembre de 2011 como resultado del esfuerzo de todas las dependencias del gobierno del Estado. El proceso de operación del sistema consiste en que cada dependencia cuenta con un enlace responsable de introducir información al sistema y de recabar evidencias que sustenten dicha información de manera trimestral, es decir, que se actualiza cada tres meses; el titular de la dependencia firma el certificado de validación. Ellos son los responsables de la información publicada de las metas que les corresponden. Por otra parte, un funcionario de la Secretaría de Innovación Gubernamental (SIG) verifica y autoriza el ingreso de la información al SISEPSIN.

El código del SISEPSIN –elaborado por funcionarios de la SIG– está integrado por dos sistemas de plataforma *web*: el primero es el Sistema de indicadores de seguimiento y evaluación de metas (utilizado únicamente por los enlaces para actualizar información); el segundo es el denominado portal *web* SISEPSIN, donde se visualizan los avances de las metas. El sistema cuenta con una

⁸⁰ Para conocer el Sistema, consultar: <http://sisepsin.sinaloa.gob.mx/>

ficha técnica por cada meta, constituida por las fórmulas de cálculo para los indicadores, que proporciona información clara para la comprensión y evaluación de los avances de cada una de las metas.

Además, se realiza una proyección del desempeño de los indicadores para fines de planeación y de apoyo para la toma de decisiones. Se elabora un informe trimestral que además contiene un sistema de semáforos que muestra el desempeño de las metas de manera individual, por tipo de obra y que por eje, y se publica en el portal del SISEPSIN.

Las tendencias de la administración pública moderna apuntan hacia un gobierno abierto sustentado en la transparencia y la rendición de cuentas, así como en la colaboración y la participación, con un verdadero compromiso, de toda la ciudadanía en los asuntos de interés público.

En virtud de ello, el uso del sistema ha fomentado la difusión de información de las acciones y los resultados del Gobierno de Sinaloa. Esto se constata con base en los avances trimestrales que las dependencias entregan y sustentan, los cuales, como ya se dijo, están disponibles para que la sociedad pueda observar y analizar los avances o retrasos en cada una de las metas de cada dependencia y del responsable del cumplimiento de la misma. El titular de la dependencia debe monitorear e incentivar el mecanismo para no generar atraso en la consecución de las metas.

En resumen, el SISEPSIN es un instrumento efectivo de monitoreo y evaluación que utiliza el gabinete social, encabezado por el Gobernador, para realizar acciones de mejora en objetivos y estrategias de la administración estatal. Permite conocer a tiempo los retrasos en las metas sociales para rediseñar políticas y programas públicos e informar oportunamente a la ciudadanía sobre los avances de las metas del Plan Estatal de Desarrollo a través de la transparencia y evidencia de los avances. La buena práctica radica en el uso de tecnologías de la información adecuadas para lograr su objetivo.

Este sistema es producto de la labor de funcionarios convencidos de que las acciones de gobierno deben seguirse en cada momento, evaluarse constantemente al interior y al exterior de los mismos gobiernos. Para lograrlo, las acciones gubernamentales deben publicarse, transparentarse y evidenciarse, iniciativas que hace posible el SISEPSIN.

Si bien construir un instrumento que mida los avances de cada meta -la cual está ligada a una dependencia- conlleva de manera natural su monitoreo y evaluación, no es correcto que el resultado de la evaluación de dicha meta se interprete como una evaluación de la dependencia misma. En ese sentido, el mayor reto es que la administración pública estatal comprenda y exprese a la sociedad que el SISEPSIN es la herramienta que monitorea únicamente el avance del Plan Estatal de Desarrollo, pero que no hace un seguimiento del total de las acciones; ello requeriría generar otros mecanismos.

Sin lugar a dudas, el SISEPSIN es un instrumento que coadyuva al monitoreo y evaluación de las metas del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sinaloa. Por ello, es necesario considerar que los sistemas de monitoreo y evaluación deben perdurar en el mediano y largo plazo, más allá del periodo constitucional de la administración en turno.

Alcances y retos

Fernando Rojas Hurtado
Consultor

Acceso a la información de los programas sociales: un camino de doble vía. Tendencias contemporáneas

La característica dominante de los programas sociales en las administraciones contemporáneas de los países agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), es la focalización en los resultados; no cualquier resultado, sino aquel que corresponda con las prioridades y las expectativas de los ciudadanos. A esta caracterización le sigue el concepto *calidad en el servicio*, después de una larga evolución de los enfoques de la gestión pública hacia resultados. A continuación se presentan de manera sintética ambas evoluciones.

Evolución del concepto de calidad: conexión de esta evolución con la planeación y la información de programas sociales

La evolución de las reformas hacia el mejoramiento de la gestión en los países de la OCDE no puede entenderse sin tener en cuenta el concepto *calidad*, establecido como el objetivo final en la mayoría de los sistemas modernos de gestión orientada al resultado. No obstante, el concepto ha sufrido una profunda transformación en las seis décadas recientes.

En el periodo comprendido entre finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, tal concepto se asociaba al cumplimiento de normas y procedimientos prefijados. Esta asociación se inspiraba en el sector privado, en donde la calidad se refería a un producto estandarizado, y por tanto se asociaba con el seguimiento de los estándares prefijados por la industria.⁸¹ Este periodo se caracteriza porque en él prevalece un concepto "legalista" de la calidad. En términos de los programas sociales, la calidad consistiría en la observación de las reglas y los procedimientos para la aprobación y ejecución de esos programas. En cuanto al acceso a la información de los programas sociales, se trataba exclusivamente de asegurar la información que necesitaba la entidad responsable para ejecutar el programa; entonces no era importante la información para llevar a cabo la coordinación intergubernamental ni el acceso ciudadano.

Durante la crisis económica mundial de fines de los años setenta, el concepto de calidad en el sector público evolucionó y se orientó a la eficiencia. Los esfuerzos se centraron en la reducción y el mayor rendimiento del gasto público. En consecuencia, en este periodo un sistema de calidad era entendido como

⁸¹ Elke Löffler (2002). *Defining Quality in Public Administration*. Riga, Letonia; Conferencia NISPAcee, mayo.

aquel que proveía procedimientos efectivos y pertinentes; la atención se centraba en la racionalización de los procesos y se descuidó un tanto el producto final. Por lo que atañe a los programas sociales, la calidad consistía en elevar la eficiencia en el gasto, más que en la satisfacción de las expectativas ciudadanas, y en términos del acceso a la información de los programas sociales, se trataba primordialmente de proveer a los tomadores de decisiones información de campo sobre los costos y beneficios económicos del programa.

El cambio más revolucionario llegó en los años ochenta gracias al concepto Gestión de Calidad Total (Total Quality Management, TQM), heredado del sector privado de los países anglosajones. De acuerdo con esta nueva corriente, el concepto calidad pasó a ser sinónimo de satisfacción del consumidor, noción que predomina hoy en la mayoría de los sistemas de mejora de la gestión en los países miembros de la OCDE, como México. Según Alain de Dommartin,⁸² la excelencia en las administraciones públicas de la OCDE durante los veinte años recientes se entiende como “una estrategia orientada a los clientes. Los esfuerzos que se hagan para conseguir mejoras tendrán un escaso valor si no dan como resultado mayor valor para los ciudadanos”.⁸³ Como es natural, este concepto de calidad de las políticas y los programas públicos incide hoy en la médula misma de la política social, al integrar acciones de Estado, por sí mismo y en alianza con el sector privado, en una estrategia teledirigida desde y hacia las expectativas ciudadanas. Hoy, los sistemas de información de los programas sociales se están adecuando a esta idea.

Al tomar como referente aquella evolución, se advierte que el modelo de información que hoy predomina en muchas administraciones públicas combina los estándares de calidad de los programas sociales basados en la norma legal con estándares de eficiencia y de calidad total. El primero desestimula la creatividad y la innovación en las formas de planeación y provisión del servicio social. De acuerdo con esos estándares formales, el avance en los sistemas de información se reduce a la certificación de procesos regulados de producción de la información, más que en resultados del servicio. Pero las administraciones de los tres niveles de gobierno han comenzado a cambiar la estructura de los programas sociales para ofrecer incentivos a los ciudadanos, variedad en el servicio y posibilidad de elección por parte del cliente-ciudadano.

⁸² Director de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad.

⁸³ Véase OECD (2005). *Modernizing Government – The Way Forward*. París. En el marco de esa evolución macro se pone el énfasis en un estilo de gobierno o de foco de las reformas que se extienden por periodos más cortos. Por ejemplo, en el gobierno británico la evolución en la mejora de los servicios durante los quince años recientes al parecer siguió esta secuencia: en 1997 la calidad se centraba en los estándares mínimos; en 2001 y en 2005 el énfasis fue brindar opciones a los ciudadanos, mientras que en 2009 el eslogan predominante fue “excelencia y equidad en los servicios públicos”.

Evolución de los enfoques de la Gestión Pública: conexión de esta evolución con la planeación y la información de programas sociales

La Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gestión Basada en Resultados (GBR) han dominado sustantivamente las reformas de la administración pública en el último cuarto de siglo. El cambio de paradigma hacia el desempeño en el sector público consagrado en el enfoque de la Nueva Gestión Pública⁸⁴ ha sido parte de la política pública y del discurso de la administración pública en los países tradicionales de la OCDE desde fines de la década de 1980, mientras que apenas en fechas recientes comenzó a encontrar adeptos entre los países de medianos ingresos.

En la actualidad, la NGP y la GBR son tendencias generalizadas entre estos dos bloques de países, al punto de que es difícil encontrar un solo país que no hubiese incorporado cuando menos parte de las orientaciones de estas dos escuelas o no busque avanzar en su implantación interna. De allí se han extendido a todos los rincones del mundo:

Hasta hace poco el desempeño de los programas del sector público, y de sus directivos, había sido juzgado principalmente por los insumos, las actividades y los productos...

En la última década, muchos países de todas partes del mundo han emprendido reformas con el propósito de mejorar la relevancia y la eficacia de los servicios públicos y la calidad de la gestión del sector público. Un aspecto clave de la mayoría de los procesos de reforma es la focalización en resultados y, en particular, en el impacto [de la acción del gobierno].⁸⁵

El pilar conceptual de la NGP es el *accountability*, principalmente la responsabilidad institucional, por entidad o unidad del sector público, respecto de los servicios comprometidos o convenidos.⁸⁶ En el caso de la GBR su fundamento conceptual es el servicio resultante de la acción del gobierno,⁸⁷ no los recursos humanos y financieros asignados para realizar esa acción ni el marco legislativo que la permitió y reguló; tampoco la

⁸⁴ *New Public Management* (NPM), llamada Nueva Gerencia Pública en español.

⁸⁵ Para una revisión de las prácticas de muchos países que han optado por focalizar estratégicamente la acción gubernamental en resultados e impactos, véase Burt Perrin (2006). *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*. Washington: The World Bank/IBM Center for the Business of Government, enero (Managing for Performance and Results Series).

⁸⁶ Una buena presentación de la NGP se encuentra en los trabajos de J. Boston. Véanse al respecto, J. Boston (ed.) (1995). *The State under Contract*. Wellington, Nueva Zelanda: Bridget Williams, pp. 78-111 y J. Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

⁸⁷ Véanse, por ejemplo, Michael Barber (2008). *Instruction to Deliver - Fighting to Reform Britain's Public Services*. Londres: Methuen, y Michael Barber, Andy Moffit y Paul Kihn (2011), *Deliverology 101: A Field Guide for Education Leaders*. Thousand Oaks, Cal.: Corwin Press.

distribución de competencias que señala quién puede hacer qué en una burocracia formalizada.⁸⁸

El énfasis en el ciudadano-cliente provino en buena medida de la aplicación de los modelos de control de calidad y excelencia aplicados en el sector privado. En ese sentido, la GBR agrega un acento importante a la NGP: poco importa que se cumplan todas las responsabilidades individuales, colectivas o institucionales, que se observe la distribución de competencias y que se firmen y formalicen innumerables contratos, si el objeto final de esos cuasicontratos y esa rendición de cuentas no es el resultado administrativo, en particular el resultado y el impacto final. Mientras la NGP puede dar un tratamiento más o menos equivalente a todos los indicadores de la acción de gobierno, sean de actividad o proceso, de resultado intermedio, de resultado final o de impacto, la GBR privilegia los resultados y los impactos finales, especialmente de los programas sociales en la ciudadanía.

Poco a poco la administración pública ha reconocido que la mejor planeación del resultado en las familias y las personas comienza con la información de las expectativas, demandas o necesidades ciudadanas, y que los programas tienen que culminar con mediciones de satisfacción, entre otros elementos.

La focalización en resultados prioritarios y acordes con las expectativas de la ciudadanía en relación con los servicios que proveerá el Estado ha marcado los objetivos, las vías y los instrumentos de acceso a la información de los programas sociales. Hoy en día se tienen:

- 1) Objetivos del acceso a la información:
 - *Facilitar y promover la coordinación de los varios niveles y unidades de gobierno que intervienen en la provisión del servicio integrado al ciudadano; porque ni el ciudadano ni las familias están separados en sectores o en niveles de gobierno. Son unas sus prioridades y necesitan ser atendidas mediante redes o cadenas de producción de servicios en las que intervienen varias unidades de gobierno, y estas en alianza con los sectores privados.*
 - *Recoger las prioridades ciudadanas y devolverlas organizadas para su verificación y validación por la ciudadanía. Se incluyen aquellas prioridades que no se corresponden una a una con la oferta estatal de servicios. Ni la planeación del servicio ni el contenido de los sistemas de información sobre programas sociales es hoy*

⁸⁸ En los veinticinco años recientes la corriente de la gestión basada o focalizada en el desempeño pasó de ser una rama más o menos independiente o marginal de la administración pública a convertirse en su eje conceptual dominante, con fundamentos epistemológico-conceptuales propios, técnicas e instrumentos particulares y cobertura de todo el ciclo de la gestión pública, desde la formulación de políticas hasta el control de resultados y la rendición de cuentas. Véase C. Talbot (2010). *Theories of Performance – Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford: Oxford University Press.

top-down; en realidad se trata de una combinación equilibrada de arriba-hacia-abajo y de abajo-hacia-arriba.

- *Dar crédito político a los gobernantes más eficaces de todos los niveles de gobierno.* A diferencia de los sistemas clientelistas o meramente burocráticos (donde quien tiene la competencia, ejerce la autoridad), hoy los ciudadanos convalidan la gestión del gobierno que eligieron mediante la comparación entre las plataformas de campaña y el plan de desarrollo, por un lado, con los programas financiados (presupuesto) y los resultados alcanzados en términos de su propia percepción de beneficios, por el otro. Cambió el patrón de la relación Estado-ciudadano y el estándar de medición de la calidad de las administraciones.
- 2) Vías estratégicas:
- *Sistemas unificados.* Son aquellos que reúnen y armonizan en un solo depósito toda la información relativa al programa social; no solo la que atañe a su diseño sino, sobre todo, a su implementación y resultados. No se requiere (ni se aconseja) que sean sistemas únicos; basta con que todos los participantes compartan la información de: a) diseño del programa; b) estrategia de implementación con indicación de las responsabilidades de cada participante; c) tablero de monitoreo y control de la estrategia de implementación; d) momentos de comunicación de doble vía con los beneficiarios; e) hitos de riesgo en la trayectoria y mecanismos de control de riesgo; f) indicadores de seguimiento e indicadores de resultado final, y g) fuentes de información y verificación de todo lo anterior.
 - *Micromediciones.* Las expectativas y las prioridades ciudadanas varían de una región a otra y de un grupo humano a otro; igual sucede con los objetos de medición entre un programa y otro. La información agregada, como la provista por los organismos nacionales de estadística, se ha quedado corta para los fines de la comunicación de doble vía e incluso para los fines de coordinación de la acción gubernamental que se demandan hoy de los programas sociales. En el horizonte de esta larga evolución se encuentra una información capaz de individualizar a la familia o al ciudadano en su lugar de residencia y con base en sus necesidades específicas, demandas prioritarias y expectativas atendidas. Es largo el camino para llegar al horizonte (de hecho, nunca se llega). Por lo pronto, lo importante es conseguir metas intermedias en el camino estratégico; por ejemplo, mediciones regionales que agregan características particulares de la población en la región o micromediciones de comunidades, así se trate de comunidades aisladas.
- 3) Demandas de instrumentos:
- *Los instrumentos tradicionales de captación de información (censos, encuestas) aún son válidos, pero la búsqueda de un particular específico apunta a una información cada vez más individualizada, más oportuna y más hecha a la medida del programa.* Por ello, ha sido

necesario crear sistemas más rápidos y oportunos, menos costosos y probabilísticos de captación, procesamiento, distribución y uso de la información.

- *Comunicación de la información.* Hoy en día no se entiende un sistema de acceso a la información de los programas sociales que no incorpore componentes de comunicación y uso. La información por la información misma tiene poco valor para la política pública. Se requieren instrumentos que logren una focalización más puntual que antes en los objetivos del proyecto y, sobre todo, en la estrategia compartida de implementación, así como paquetes capaces de comunicar a la población en sus propios términos, no en un lenguaje académico o burocrático que sea incomprensible para la población beneficiaria.
- 4) Programas de reforma:
- Todo lo anterior demanda reformas graduales que lleven de la información actual a la información deseada para garantizar acceso y transparencia. El diseño mismo de la reforma es riesgoso y debe ser tratado con suma delicadeza; no se deben modificar precipitadamente sistemas que recogen series históricas comparables ni eliminar un instrumento de captación de información mientras no hayan sido instalados y demostrados los nuevos. Las reformas demandan una estrategia de transición de mediano plazo.

Figura 10. El camino de las reformas de los sistemas de información para la transparencia y el acceso



Fuente: Elaborado por Fernando Rojas, 2013.

La limitación de los sistemas de información actuales para la transparencia y el acceso⁸⁹

El panorama anterior describió un panorama de hacia dónde se avanza en materia de acceso a la información de los programas sociales; la situación es todavía mixta: no se ha llegado a la meta ni se ha afianzado bastante la tendencia moderna. Los objetivos, las vías y los instrumentos de acceso a la información son hoy una mezcla entre la información que fue válida y se empleó de acuerdo con los conceptos anteriores de la política pública y otra que nace para complementar lo pasado.

A continuación se ofrece una caracterización de las limitaciones y los desafíos que suelen detectarse en los sistemas vigentes de información en los tres ámbitos de gobierno. El objetivo es llegar a entender las limitaciones de la situación actual y anticiparse a las ventajas y riesgos del nuevo concepto de acceso a la información de los programas sociales.

Debilidades que con frecuencia se desprenden de la diversidad de sistemas de información

En cada ámbito de gobierno, pero sobre todo en el federal o central, es común encontrar diversas iniciativas de seguimiento y evaluación de resultados, las cuales se apoyan en numerosos sistemas de información, algunos centrados en los datos socioeconómicos por estratos o grupos de la población, otros en brechas de uno u otro tipo o en el ciclo de ejecución de los recursos presupuestales, y unos pocos en resultados de la gestión, por sí misma o vinculada a la aprobación y el uso de los recursos públicos (Presupuesto por Resultados o PpR).

La proliferación de iniciativas de seguimiento y evaluación, así como de sus correspondientes sistemas de información, no siempre obstaculiza el mejoramiento de los servicios. De hecho, los tres niveles de gobierno avanzan hacia una política social focalizada en las necesidades prioritarias de los ciudadanos y descentralizan el diseño y manejo de los sistemas de información. Ningún país ni ningún nivel de gobierno pretenden tener un solo sistema integrado de información para todas las políticas públicas o las acciones de impacto social del Estado. Cada sector, entidad, unidad y nivel llevarán alguna información de gestión, de actividades, de productos o de resultados que solo les concierne a ellos.

El problema surge porque en muchos casos los enfoques, contenidos, métodos o usos de los sistemas existentes no contribuyen eficazmente a la gestión

⁸⁹ Esta sección recoge ideas y algunos textos del informe que encabezó el mismo autor para la unificación de los sistemas de información de resultados en Perú (2013, estudio inédito).

por resultados, menos aún a una por resultados priorizados. La priorización es indispensable porque ninguna administración puede copar absolutamente el mandato legal o todas las necesidades sociales. Además, los sistemas no se hablan entre sí, no solo para la conectividad informática sino para contribuir unificadamente a la toma de decisiones. Hoy en día un sector no puede responder, por sí solo por un servicio integrado de calidad o con vigilancia y corrección oportuna del avance hacia el resultado ambicionado.

Debilidades usuales de los sistemas de información de programas sociales, considerados de manera individual

Se identifican tres debilidades en la mayoría de los sistemas existentes; los problemas causados por esas falencias se describen a continuación.

El primero consiste en que varios de los sistemas llamados de información de resultados de políticas y programas sociales no distinguen entre registros (data) e información de desempeño de políticas, programas, proyectos o intervenciones de la administración pública. Tampoco se ocupan de identificar lo que es resultado de la gestión pública de lo que es un resultado de muchos otros factores.

Los informes de situación son valiosos e indispensables para identificar brechas, líneas de base, resultados *ex post* de intervenciones públicas o privadas y formular políticas públicas, pero no ayudan o ayudan muy poco a resolver el desafío que enfrentan hoy los sistemas de información de políticas y programas sociales según lo planteado en la sección anterior: identificar, convenir (intergubernamental y sectorialmente), vigilar y asegurar la contribución específica de una unidad de gobierno a un resultado que beneficie a una población determinada respecto de un problema concreto. Esto requiere información sobre acción-producto o acción-resultado, que en la actualidad no recogen varios de los llamados sistemas de información o de seguimiento y evaluación, llamados *de resultados*.

Por lo anterior, no es posible identificar la eficacia de la contribución de cada unidad de gobierno y menos su contribución al logro de las metas sociales prioritarias de la administración. Por consiguiente, la información no puede ser aprovechada para el mejoramiento de la gestión, y cuando la información de gestión para resultados se subutiliza o no se usa para tomar acciones correctivas, no contribuye al logro del resultado.

Cuando los sectores se comportan como compartimentos estancos y la información que producen se emplea de manera exclusivamente sectorial para adoptar y seguir políticas al margen de cuál es su prioridad para el conjunto del gobierno, se duplican los esfuerzos individuales o se desperdician en acciones que, al no conseguir el beneficio esperado, provocan insatisfacción y desconfianza en la ciudadanía o terminan focalizados en procesos internos de la administración de cada dependencia o de cada ámbito de gobierno.

El segundo problema se refiere a cuando los sistemas de información no se basan en estándares comunes que permitan a toda la población confiar y utilizar la misma información con el fin de confirmar y validar el aporte de un sector a las metas prioritarias comunes, la información es subvalorada, subutilizada o, simplemente, rechazada.

El tercer y último problema ocurre cuando los sistemas de información no intercambian datos entre sí y no es posible cohesionar y documentar la acción del conjunto de la administración pública, mejorarla y articular políticas en torno a las prioridades establecidas por el gobernante o por los ciudadanos que otorgan mandatos electorales.

Los instrumentos de acceso ciudadano con transparencia: las principales demandas de transparencia y acceso a la información

Esta sección ilustra los requerimientos, beneficios y algunos usos de los instrumentos contemporáneos que captan, procesan, comunican y utilizan la información de los programas sociales para asegurar la transparencia y el acceso a todas las partes interesadas; son ejemplos tomados de experiencias internacionales.

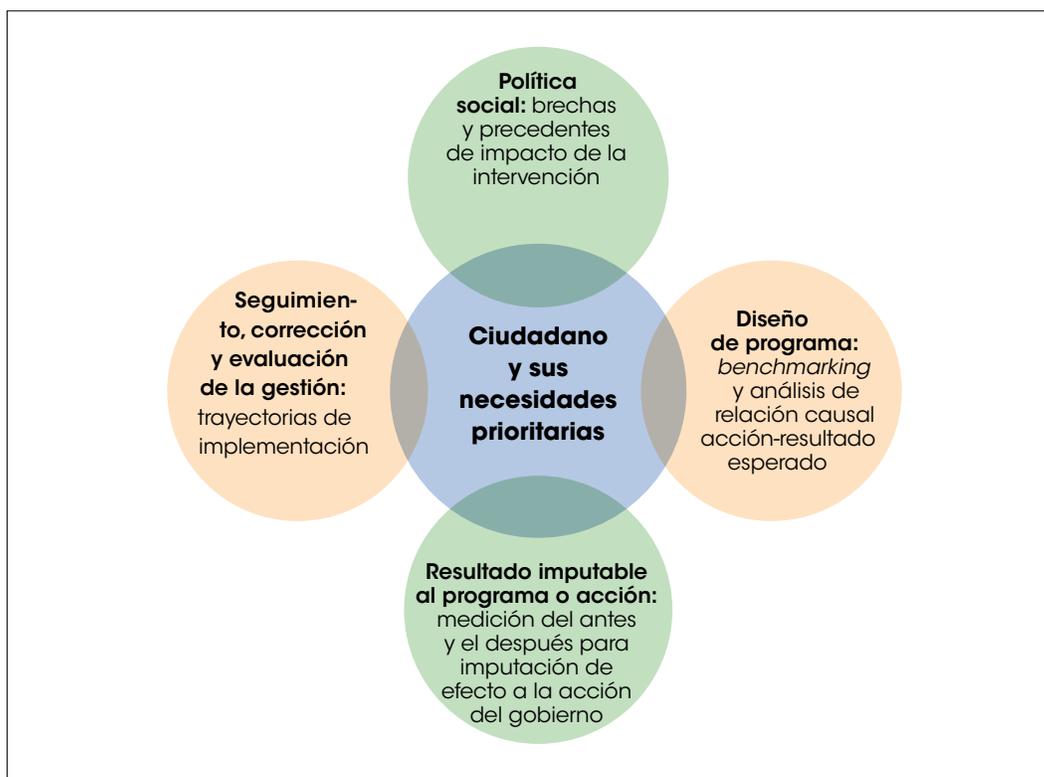
Instituciones e instrumentos para seleccionar la información requerida por programas sociales prioritarios, las más de las veces programas transversales o multisectoriales.

Las instituciones capaces de liderar y consensuar esa selección son igualmente transversales, como sucede con la presidencia y el llamado *centro de gobierno*, los subgabinetes sectoriales o multisectoriales, o las comisiones intergubernamentales que tienen capacidad de orientar, monitorear, ajustar y evaluar los programas sociales, ya que son instancias de priorización, seguimiento y ajuste. Ordinariamente existe más práctica y voluntad política para integrar esas unidades transversales en las instancias regionales y municipales (bajo el liderazgo del gobernador o el alcalde y su gabinete más inmediato) que en el ámbito nacional; en este último, la rigidez sectorial y secretarial suele ser mayor, pero se requiere en todos los niveles.

Por su parte, las instituciones que demandan y utilizan información para programas coordinados requieren de secretarías técnicas con capacidad de conectividad, almacenamiento y procesamiento de la información que se usará en decisiones de instancias superiores.

Los instrumentos de información correspondientes suelen estar alineados con la estrategia de implementación, que va desde la aprobación del programa hasta la medición o evaluación de sus resultados; es decir, siguen toda la política social (figura 11).

Figura 11. Información integrada en el centro de gobierno para el ciclo de la política social



Fuente: Elaborado por Fernando Rojas, 2013.

Instrumentos de información para captar preferencias, acceso y satisfacción ciudadana con los programas sociales

La creatividad frente a estos instrumentos abunda en el mundo contemporáneo. A continuación se esbozan algunos de ellos:

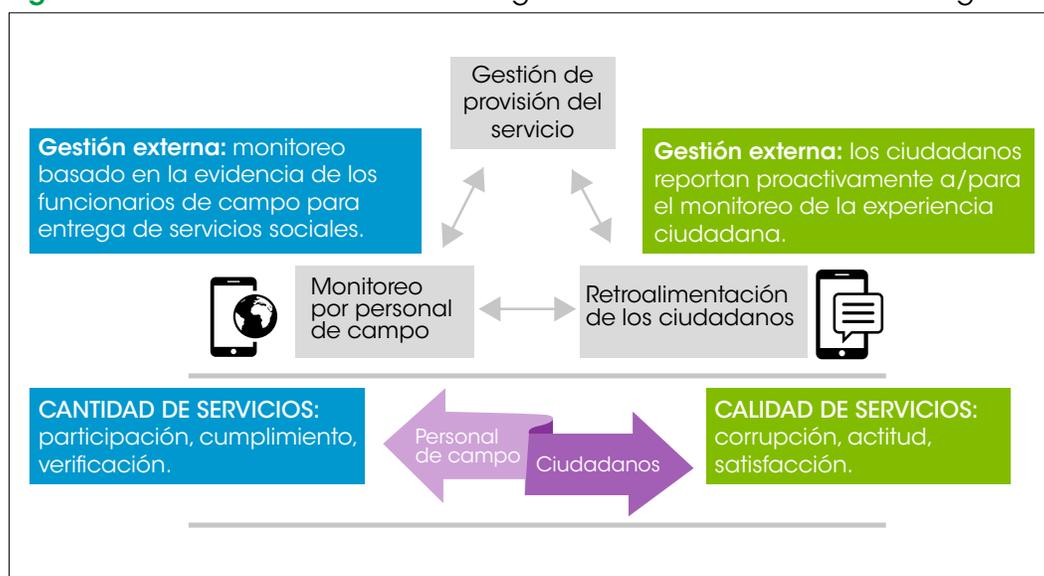
- 1) *Ventanillas únicas para la protección social.*⁹⁰ La ventanilla abre la puerta a toda la oferta gubernamental del gobierno en materia social o, cuando menos, en una de las grandes áreas de los servicios sociales (por ejemplo, empleo y subsidios condicionados a la extrema pobreza) y al registro e integración de la información unificada de personas y familias.

En la ventanilla reciben al ciudadano o a la ciudadana en un lugar de fácil acceso físico o virtual, y registran las inquietudes del ciudadano con el compromiso de identificar:

⁹⁰ El programa más avanzado en América Latina parece ser "Chile Atiende", plan de la Presidencia de Chile cuya coordinación recae la Subsecretaría de Desarrollo Social de ese país.

- Si existe oferta de servicios gubernamentales para esa necesidad, cuál es el problema o requisito que ha limitado el acceso de la persona o familia a dicha oferta (no elegibilidad, tiempos de acceso u otros costos de transacción, carencia de información sobre los programas, etcétera). Se registra ese problema o requisito, se analizan a diario las dificultades de acceso, se mejora de inmediato lo que es susceptible de mejoría in situ y se remite a las instancias que toman las decisiones del programa todo aquello que deba ser mejorado. Los gestores de la ventanilla se reúnen periódicamente (cada semana o quincena) para corregir problemas de acceso y conocimiento del programa.
 - Si se trata de una necesidad que debiera ser atendida por el Estado y no lo hace, también se registra y se plantea periódicamente a los responsables de la política social; las decisiones de estos se reportan de manera pública y transparente a quienes solicitaron un servicio que por una u otra razón no pueden atender los gobiernos.
- 2) *Captación en vivo y de forma regular de información censal sobre necesidades prioritarias y servicios para atenderlas.* El empleo de teléfonos celulares es un mecanismo muy eficaz para captar información individualizada y georreferenciada de demandas ciudadanas de acceso al servicio o de otras solicitudes de mejoramiento de la calidad de los servicios, así como para captar necesidades prioritarias no previstas en el paquete de oferta gubernamental. Los dos diagramas que se muestran en las figuras 12 y 13, tomados de experiencias en curso del gobierno de Punjab, Pakistán, ilustran el potencial de esta vía. →

Figura 12. Cómo elevar la eficacia del gobierno mediante teléfonos inteligentes



Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (7 de marzo de 2000). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. Recuperada de <http://www.sds.df.gob.mx/pdf/Ley%20de%20los%20Derechos%20de%20las%20Personas%20Adultas%20Mayores.pdf>
- _____ (23 de mayo de 2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Recuperada de http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/ley_des_soc_feb_2009.pdf
- _____ (18 de noviembre de 2003). Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años, Residentes en el Distrito Federal. Recuperada de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-28b2ed4e-f32ef5c314391a512afecc9c.pdf>
- _____ (21 de septiembre de 2007). Decreto de creación del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado de http://www.evalua.df.gob.mx/files/info/decret_consj.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012). *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2011*. México, DF.
- _____ (2012). *Evaluación estratégica de protección social en México*. México.
- _____ (2013). *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013*. México.
- _____ (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México.



- _____ (2013). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza*. 2ª. ed. México.
- Diario Oficial de la Federación* (20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social. Recuperada de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. (12 de enero de 2006). Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Recuperado de [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SFP/Decretos/2006/12012006\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SFP/Decretos/2006/12012006(1).pdf)
- _____ (18 de enero de 2006). Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf
- _____ (31 de diciembre de 2008). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperada de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf
- _____ (31 de diciembre de 2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>
- _____ (12 de octubre de 2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- _____ (9 de abril de 2012). Ley de Planeación. Recuperada de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf
- _____ (9 de abril de 2012). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recuperada de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf
- Gobierno del estado de Colima. (19 de julio de 2008). Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima, tomo 93. núm. 30. Recuperada de <http://sedescol.col.gob.mx/index.php/detalle/contenido/MTY2Ng>
- _____ (18 de octubre de 2014). Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos, tomo 99. núm. 48. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Colima/wo99541.pdf>
- Gobierno del estado de Hidalgo. (30 de diciembre de 2002). Ley Estatal del Procedimiento Administrativo. Recuperado de <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/>

estatales/hidalgo/ley-estatal-del-procedimiento-administrativo-para-el-estado-de-hidalgo.pdf

Gobierno del Estado de México (22 de octubre de 2008). Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, Gaceta del Gobierno, tomo CLXXXVI, A:202/3/001/02 (79), Toluca. Recuperado de:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/oct223.pdf>

Gómez Hermosillo, R. (2011). Padrón único de beneficiarios: México, en Viviane Azevedo *et al.* *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC, p. 346.

Irarrázaval, I. (2005). *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*, Parte de la serie Diálogo Regional de Política: Red de protección social y salud, núm 8840. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Sist_Unicos_Inf_AL_BID.pdf

López Ayllón, S. (2009). Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública, en David Gómez-Álvarez (coord.). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: PNUD-ITESO.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). *Modernizing Government-The Way Forward*. París. Recuperado de: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264010505-sum-en.pdf?expires=1436572275&id=id&accname=guest&checksum=E8D2A89C4AD43E2CD3F393A0A5511BF8>

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. (2 de junio de 2006). Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Recuperada de http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/14/desarrollo_social_con_Decreto_74.pdf

Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. (31 de agosto de 2012). Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el Proceso de Presupuestación. Gaceta Oficial, núm. extraordinario 297. Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2014/05/ff01-lin-grals-adop-ppto-bas-resul.pdf>

- Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. (junio 2010). Lineamientos Generales para la Formulación de Programas Institucionales. Recuperado de <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Lineamientos/Generales/Formulacion-Programas.pdf>
- Scott, J. (2009). *Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico*. New York: PNUD. Recuperado de: http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/02/07_RPPLAC_ID.pdf

Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas



Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013

El presente libro es resultado de las acciones de monitoreo y evaluación que los diversos gobiernos en las entidades federativas han implementado a sus programas sociales.

El objetivo de este libro es difundir las buenas prácticas de monitoreo y evaluación implementadas en las entidades federativas, así como informar a la sociedad sobre los avances detectados hasta 2013 y las áreas de oportunidad en las que se requiere enfocarse para perfeccionar el desempeño de la política estatal de desarrollo social en el futuro. Lo anterior es relevante ya que en una sociedad cada vez más democrática y transparente es necesario conocer las acciones de política que funcionan mejor y qué se necesita para alcanzar mejores resultados.

CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Blvd. Adolfo López Mateos 160
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón
C.P. 01060, México, Distrito Federal
www.coneval.gob.mx



Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx