Mapeo de elementos principales en los programas anuales de evaluación estatales: un comparativo histórico

18 AÑOS

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Mapeo de elementos principales en los Programas anuales de evaluación estatales: comparativo histórico

Primera edición, septiembre, 2023

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle
CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Hecho en México
Publicación gratuita

Consulte el catálogo de publicaciones www.coneval.org.mx
Publicación a cargo de la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Mapeo de elementos principales en los Programas anuales de evaluación estatales: un comparativo histórico.* Ciudad de México: CONEVAL, 2023.

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, unidad Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro Guerrero
Coordinador General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Karina Barrios Sánchez
Coordinadora General de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Coordinador General de Administración

Equipo técnico

Aldo Daniel Nava Barrios
Cristian Franco Canseco
Ana Paulina González Arroyo
Nereida Hernández Reyes
José Manuel Del Muro Guerrero
Alberto Castro Jaimes
Ana Karen Muñoz González
Adriana Martínez Reding Flores
Gerardo Ramírez García

Se agradece la participación de Liliana Areli Hernández Cruz, Abdías Tomás Pérez González y Rodrigo Salas Uribe, quienes colaboraron en la elaboración de los insumos para este documento.

Contenido

Índice de gráficas y figuras **4**

Mapeo de elementos principales en los programas anuales de evaluación estatales: comparativo histórico **5**

Marco normativo de los programas anuales de evaluación en los ámbitos federal y estatal **7**

Marco normativo del Programa Anual de Evaluación federal 7

El vínculo entre la Federación y las entidades federativas en la elaboración del PAE 8

Elementos comunes encontrados en los PAEE 10

Análisis histórico de los programas anuales de evaluación estatales **12**

Método de análisis 12

Elaboración de los PAEE en las entidades federativas de 2011 a 2021 12

Características de los PAEE y su evolución histórica 15

Principales características de las evaluaciones contempladas en los PAEE 18

Conclusiones **28**

Referencias bibliográficas **30**

Índice de gráficas y figuras

Gráficas

Gráfica 1. Número de entidades federativas en las que se identificó la elaboración de un PAEE por año, 2011-2021 13

Gráfica 2. Número de entidades federativas que presentaron un cambio en la institución responsable de realizar el PAEE por año, 2015-2021 14

Gráfica 3. Número de entidades federativas que incluyeron la sección de objetivos en sus PAEE por año, 2011-2021 15

Gráfica 4. Número de entidades federativas que incluyeron una sección sobre monitoreo en sus PAEE por año, 2013-2021 16

Gráfica 5. Número de entidades federativas que cuentan con calendario de evaluación en sus PAEE por año, 2013-2021 17

Gráfica 6. Número de evaluaciones consideradas en los PAEE por año, 2011-2021 19

Gráfica 7. Promedio de evaluaciones consideradas en los PAEE por entidad federativa, 2013-2021 20

Gráfica 8. Porcentaje de evaluaciones consideradas en los PAEE por temática del fondo o programa, 2011-2021 21

Gráfica 9. Porcentaje de evaluaciones consideradas en los PAEE de acuerdo con el origen de los recursos para la operación de los fondos o programas por año 2013-2021 22

Gráfica 10. Porcentaje anual de evaluaciones consideradas en los PAEE de acuerdo con el origen de los recursos de la evaluación 23

Gráfica 11. Número de evaluaciones de los fondos y programas considerados en los PAAE según su tipo 2011-20121 24

Gráfica 12. Porcentaje de evaluaciones que cuentan con informes de resultados disponibles en páginas oficiales del gobierno por año, 2013-2021 25

Gráfica 13. Porcentaje de evaluaciones que cuentan con informes de resultados disponibles en páginas oficiales del gobierno por año, 2013-2021 26

Figuras

Figura 1. Marco normativo del PAE federal 8

Figura 2. Marco normativo del ámbito federal relacionado con la evaluación estatal 9

Figura 3. Componentes contemplados en el estudio de los PAEE 18

Mapeo de elementos principales en los programas anuales de evaluación estatales: comparativo histórico

A través del monitoreo y la evaluación se acopia información referente al seguimiento, la pertinencia y el logro de los objetivos y metas de los programas y políticas públicas. El Programa Anual de Evaluación Estatal (PAEE) es un elemento clave que permite estipular, al inicio de cada año, las acciones de evaluación que cada administración llevará a cabo. Contar con este documento guía permite a las entidades federativas organizar el proceso de evaluación y fortalecer el monitoreo de acuerdo con sus particulares requerimientos de información, prioridades y capacidades, entre otros aspectos.

¿Qué importancia tiene para las entidades federativas contar con un PAEE? En términos generales, ¿qué datos contienen los PAEE? ¿Cuál ha sido su evolución durante los años recientes? A lo largo de este documento se presenta un mapeo de estos elementos para dar respuesta a las interrogantes planteadas con la finalidad de construir un panorama sobre el desenvolvimiento de los ejercicios de evaluación y la planeación del monitoreo en las entidades federativas.

La evaluación sistemática de los programas de desarrollo social en México ha cobrado relevancia en los últimos años. A nivel federal, el PAE es uno de los instrumentos normativos que rigen tanto la política de desarrollo social, como la planeación de la evaluación de los programas y acciones de gobierno. El PAE forma parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social[1] (SME) (CONEVAL, 2018: 26), cuyo objetivo es que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orienten al logro de resultados y garanticen tanto la transparencia como la rendición de cuentas en todo momento (CONEVAL, 2018: 42). A pesar de que en la actualidad no existe un Sistema de Monitoreo y Evaluación Nacional, el PAE federal y los PAEE estatales constituyen un esfuerzo dirigido a generar dicho sistema.

Las entidades federativas han mostrado interés en conformar Sistemas de Monitoreo y Evaluación estatales (SMEE) para propiciar ejercicios de planeación, monitoreo y evaluación que respondan a sus necesidades y contribuyan a mejorar la toma de decisiones en materia de desarrollo social en escala local. En tal contexto, dado que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha impulsado mecanismos de colaboración con los gobiernos de los estados en materia de monitoreo y evaluación, es pertinente documentar las mejoras en la planeación, diseño y operación de las políticas estatales de desarrollo social (CONEVAL, 2015).

[1] Elaborado a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004.

En ese marco de colaboración y en apego a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) respecto a la evaluación de los recursos públicos,[2] las entidades federativas emprendieron también la planeación de evaluaciones emulando la estructura del PAE federal. En el contexto nacional, los esfuerzos por consolidar el SME han cambiado a lo largo del tiempo y han sido heterogéneos. Debido a que el monitoreo y la evaluación deben responder a las necesidades específicas de cada entidad federativa, varían los elementos constitutivos de los SMEE y, en muchas ocasiones, difieren entre sí.

En el presente documento se busca analizar los elementos que conforman a los PAEE y el papel que desempeñan en la primera etapa del proceso de evaluación local: la planeación. Aquí se describen los elementos en común insertos en los diferentes PAEE a lo largo del tiempo; como las necesidades de evaluación de las entidades federativas son heterogéneas, esta nota no debe tomarse como una de carácter prescriptivo, sino como el inicio de una serie de análisis de largo alcance relacionados con los PAEE en las entidades federativas.

El PAEE es un documento de referencia que le permite al responsable de la evaluación especificar qué, quién, cuándo y cómo evaluar. Con el fin de documentar los avances y disponer de información útil para que cada entidad federativa fortalezca sus herramientas de gestión pública, el análisis en este informe se centra en los pasos que cada entidad ha seguido en relación con los PAEE.

El presente informe se basó en un estudio de gabinete sobre la información pública disponible, principalmente de la normativa referente a los PAEE de cada entidad federativa seleccionada, de su evolución y de los informes de resultados de sus evaluaciones. Este documento consta de dos partes. En la primera se desarrolla la verificación del marco normativo mediante un breve recuento de la historia normativa del PAE federal; luego se presenta un análisis del vínculo entre la Federación y las entidades federativas en el marco de la elaboración del PAEE, y por último se enumeran los elementos mínimos que lo integran. La segunda parte consiste en un análisis histórico comparado de las características que incluyen los PAEE para el periodo de 2011 a 2021.

[2] En particular, apunta a los párrafos primero y segundo del artículo 134 que a la letra dicen: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución".

Marco normativo de los programas anuales de evaluación en los ámbitos federal y estatal

Los instrumentos normativos que rigen la evaluación de la política de desarrollo social a nivel federal en México son la CPEUM, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos Generales) y el Programa Anual de Evaluación (PAE) (CONEVAL, 2018).

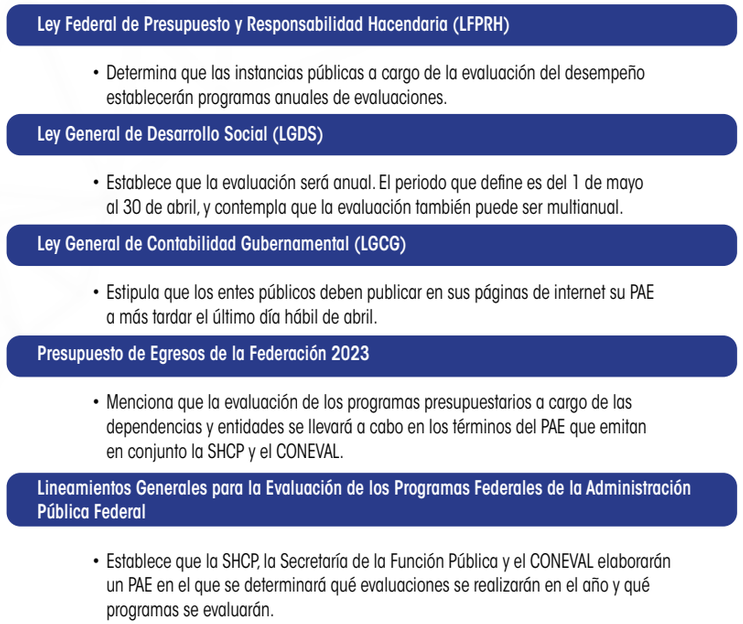
En esta sección se expondrán las normas y reglamentos fundamentales para la construcción de los PAEE, se identificarán tanto el marco normativo del PAE federal como las normas y reglamentos relacionadas con los PAEE, y se enlistarán los elementos comunes que los integran.

Marco normativo del PAE federal

En este apartado se revisará el marco normativo que rige al PAE federal, publicado año con año desde 2007. En sus orígenes, tres instancias elaboraban este programa: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL. A partir de 2016, derivado de modificaciones a las funciones de la SFP en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF), solo la SHCP, a través de su Unidad de Evaluación del Desempeño, y el CONEVAL participan en su integración.

La creación del PAE a nivel federal se establece en el marco normativo que se visualiza en la figura 1.

Figura 1. Marco normativo del PAE federal

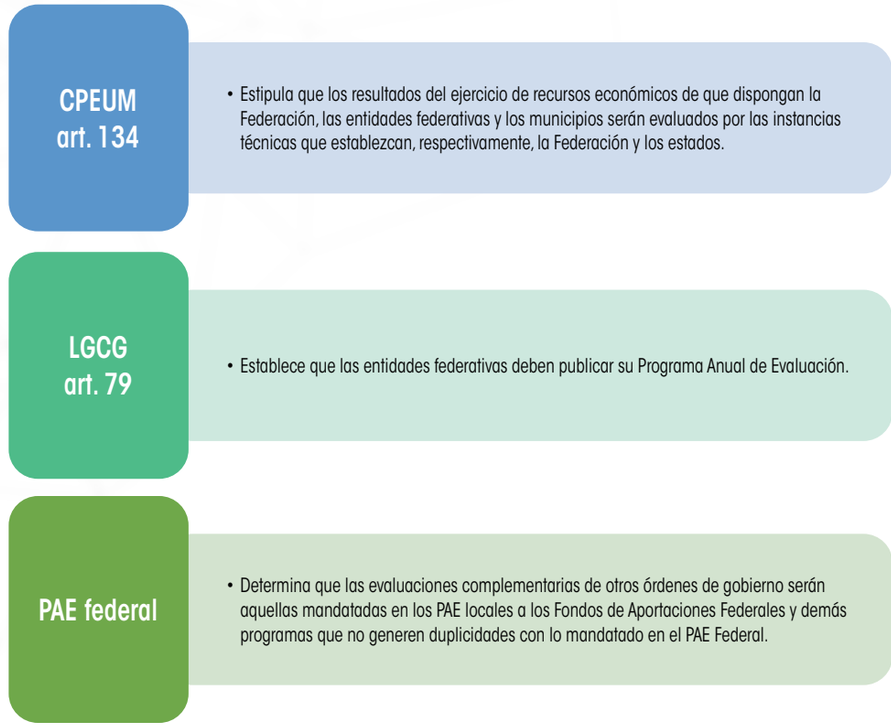


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la normativa federal.

El vínculo entre la Federación y las entidades federativas en la elaboración del PAE

El federalismo mexicano, asentado en el artículo 40 de la CPEUM, contempla la coexistencia de tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. En este arreglo institucional, la autonomía local faculta a las entidades federativas para ejecutar actos de gobierno propios que contribuyan al fortalecimiento de la Federación (Enríquez Soto, 2008). La normativa federal que enmarca la acción de las entidades federativas acerca de la elaboración de los PAEE se muestra en la figura 2.

Figura 2. Marco normativo del ámbito federal relacionado con la evaluación estatal



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la normativa federal

Para cumplir con las obligaciones de evaluación aplicables a las entidades federativas y sentar las bases de una cultura de la evaluación que impulse el mejoramiento del desempeño gubernamental, la Federación, principalmente a través de la SHCP y el CONEVAL, ha acompañado a las entidades federativas en dicho proceso. En particular, el CONEVAL actúa como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales y medición de pobreza de las dependencias y entidades de la APF, de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado.

Aunado a este acompañamiento, y en cumplimiento de las obligaciones normativas señaladas, la mayoría de las entidades federativas, en el marco de sus atribuciones y capacidades, comenzaron a mostrar un creciente interés por evaluar y monitorear sus intervenciones públicas a fin de optimar su desempeño público. Prueba de lo anterior, es la mejora en los resultados del índice de avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas,[3] cuyo promedio de calificación[4] en 2011 fue de 44.4 puntos y para el 2021 se ubicó en 89 puntos. En aras de seguir progresando en la materia las entidades identificaron como punto de partida la elaboración de sus propios PAEE.

Es importante precisar que los instrumentos legales creados por las entidades federativas que estipulan la elaboración de los PAEE son diversos y responden a la configuración institucional y a las necesidades de cada entidad. Adicional al marco normativo que establece la creación de los PAEE, las entidades federativas pueden contar con reglamentaciones en materia de monitoreo y evaluación que le sean complementarios.

Elementos comunes encontrados en los PAEE

De acuerdo con los Lineamientos Generales, un PAE es el documento que determina qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán. Al respecto, es preciso señalar que en la revisión de la normatividad correspondiente, no se encontraron lineamientos específicos que definan los criterios mínimos con los que deban contar todos los PAEE.

El contenido de cada PAEE puede variar de acuerdo con la normativa trazada por cada entidad federativa. Si bien conocer estas diferencias normativas sería ideal, por los alcances del instrumento solo se realiza un mapeo que identifica los siguientes aspectos comunes en la mayoría de dichos documentos:

[3] Para más información consultar los *Diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* de los años 2011 a 2021, disponibles en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

[4] El índice está en escala de 0 a 100, donde 0 es la calificación más baja y 100 la puntuación más alta posible.

Características de los PAEE:

- sección de objetivos;
- sección de monitoreo; y
- calendario de evaluaciones.

Características de las evaluaciones:

- listado de los programas o fondos y sus evaluaciones;
- responsables de realizar, coordinar o supervisar las evaluaciones;

Análisis histórico de los programas anuales de evaluación

Método de análisis

Tras aclarar que no existe una normativa que defina los elementos mínimos que deben contener los PAEE y que cada entidad federativa determina su contenido conforme a sus necesidades en materia de monitoreo y evaluación, el objetivo de esta parte es realizar un mapeo histórico comparado de las características de los distintos PAEE en cada entidad federativa. Las fuentes de información para desarrollar este apartado fueron los Programas Anuales de Evaluación estatales o documentos gubernamentales similares que mandataran la evaluación de los programas presupuestarios ya publicados en sitios de internet oficiales del gobierno y elaborados por alguna dependencia de las administraciones locales cuyas atribuciones atendieran temas de monitoreo y evaluación; la configuración de dichas entidades es variable según la entidad federativa en cuestión. Toda la información para elaborar esta nota es de carácter público y oficial.

Para este mapeo se utilizaron los datos anuales para el periodo 2011 a 2021, tomando en cuenta para el análisis los años impares. Se realizó así con el objetivo de que esta nota complementara la información obtenida directamente de los PAEE con aquella contenida en los *Diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*[5] que, al igual que el presente análisis, se llevó a cabo para los mismos años.

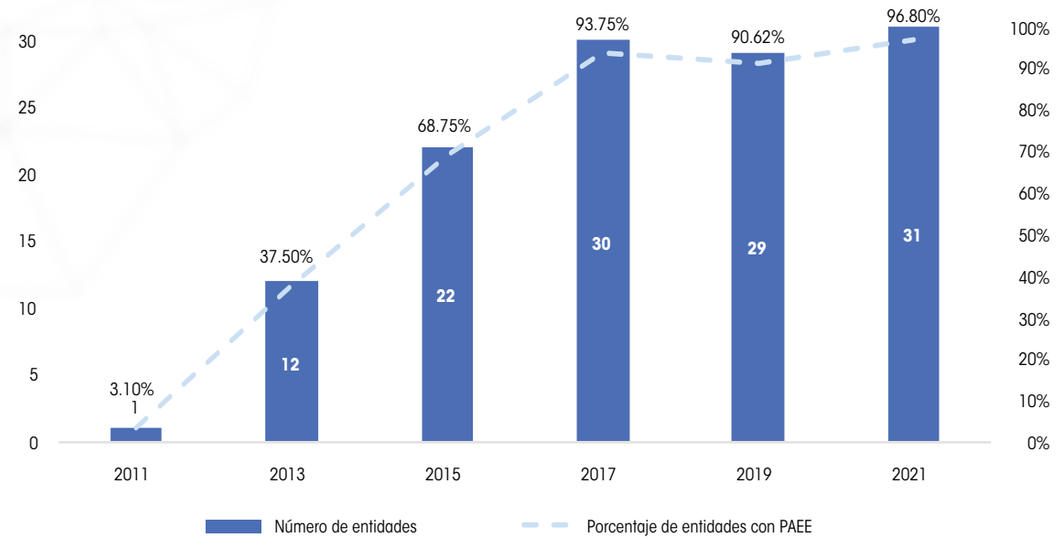
Elaboración de los PAEE en las entidades federativas de 2011 a 2021

La adopción de los PAEE como herramienta de planeación de la evaluación ha sido paulatina en las entidades federativas. Al respecto, el propósito de este apartado es analizar el aumento de la adopción de los PAE en las entidades al pasar del tiempo.

[5] Para más información consultar los *Diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* de los años 2011 a 2021. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

En 2011 solo se identificó que Ciudad de México publicó un programa anual para realizar evaluaciones; dos años más tarde, en 2013, lo hicieron 12 estados; para 2015, el número se incrementó a 22; en 2017 creció a 30 entidades federativas; en 2019 disminuyó a 29, y en 2021 se identificó que 31 estados publicaron un PAEE. Cabe mencionar que se detectó una sola entidad federativa que no publicó ningún PAEE en el periodo 2011-2021. La gráfica 1 ilustra este proceso.

Gráfica 1. Número de entidades federativas en las que se identificó la elaboración de un PAEE por año, 2011-2021

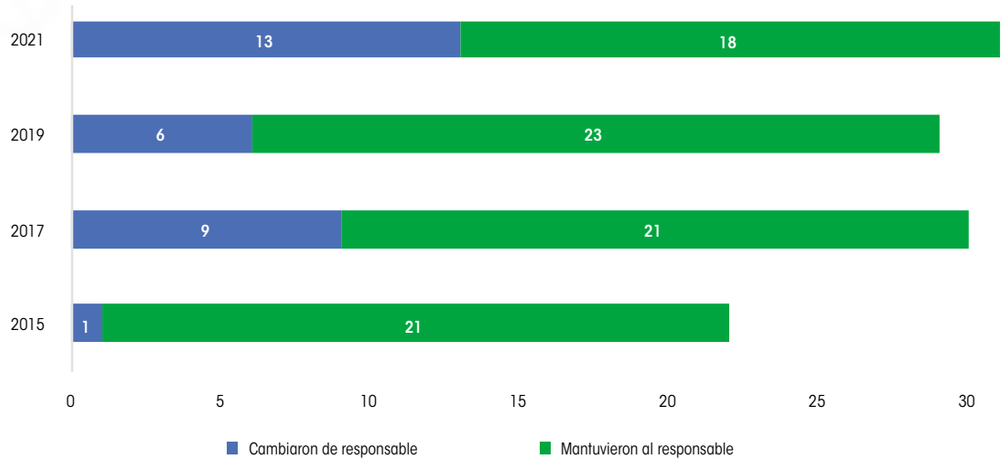


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Programas Anuales de Evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

Algunas de las principales áreas encargadas de coordinar los PAEE a lo largo de estos diez años en las diferentes entidades federativas fueron las secretarías de Hacienda, contralorías y consejos de Evaluación estatales. Cabe destacar que, durante este periodo, fluctuaron los responsables de realizar los PAEE. De las 31 entidades federativas que elaboraron un PAEE en el lapso 2011-2021, en 24 cambió el responsable de la elaboración, mientras que en las 7 entidades restantes la institución responsable fue siempre la misma.

Tales variaciones en las áreas a cargo de coordinar los PAEE coinciden, en parte, con las periódicas sucesiones de gobierno en las entidades federativas, las cuales en ocasiones derivan en modificaciones en las atribuciones normativas de las áreas que no implican por sí mismas un avance o retroceso en la consolidación de los SMEE; no obstante, es deseable que los cambios se sustenten en decisiones técnicas y que haya una transferencia coordinada a la nueva institución responsable. La gráfica 2 ilustra los años en los que se presentaron los cambios.

Gráfica 2. Número de entidades federativas que presentaron un cambio en la institución responsable de realizar el PAEE por año, 2015-2021*



* Se excluyeron los años 2011 y 2013; el de 2011 debido a que fue el punto de partida, y el de 2013 porque no hubo variaciones respecto al año anterior. Además, el número de entidades puede no sumar 32 en cada año porque únicamente se consideró el número de entidades que realizaron un PAEE en ese ciclo.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Programas Anuales de Evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

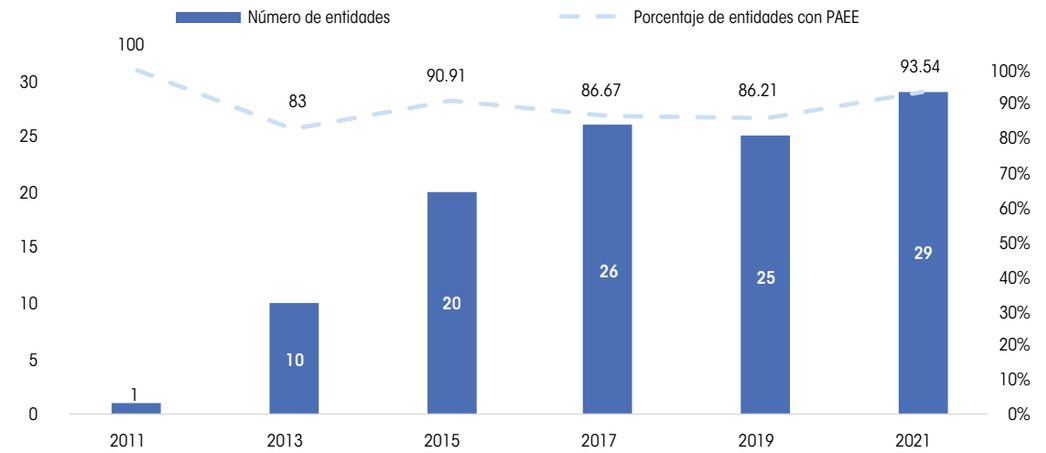
En 2021 las áreas encargadas de coordinar los PAEE fueron, en su mayoría, las secretarías de Hacienda, Finanzas y de la Función Pública o similares, ya que estas elaboraron 23 de los 31 PAEE en ese año. En las ocho entidades federativas restantes la distribución fue de esta forma: el Poder Ejecutivo estatal coordinó el PAEE en cuatro entidades; institutos o coordinaciones descentralizados, desconcentrados o autónomos en tres, y el Poder Legislativo en una entidad.

Características de los PAEE y su evolución histórica

En esta sección se analizan tres características de carácter dicotómico frecuentes en casi todos los PAEE durante el periodo analizado que constituyen algunos de los componentes de dichos programas. El propósito de esta revisión es identificar los elementos comunes entre los diferentes PAEE, con el fin de mapear el abanico de prácticas posibles en la materia. Al igual que en la sección anterior, con el paso del tiempo se puede observar una presencia intensificada de estos elementos en los PAEE.

En cuanto al primer componente, se verificó si existía una sección que incluyera los objetivos del PAEE. En general, se consideró que los programas estatales contaban con esta si hacían mención explícita del motivo para realizar el PAEE. Esta sección refleja el rol que le da cada entidad federativa a la evaluación de la política pública. La gráfica 3 ilustra el número de PAEE que la incluyeron.

Gráfica 3. Número de entidades federativas que incluyeron la sección de objetivos en sus PAEE por año, 2011-2021

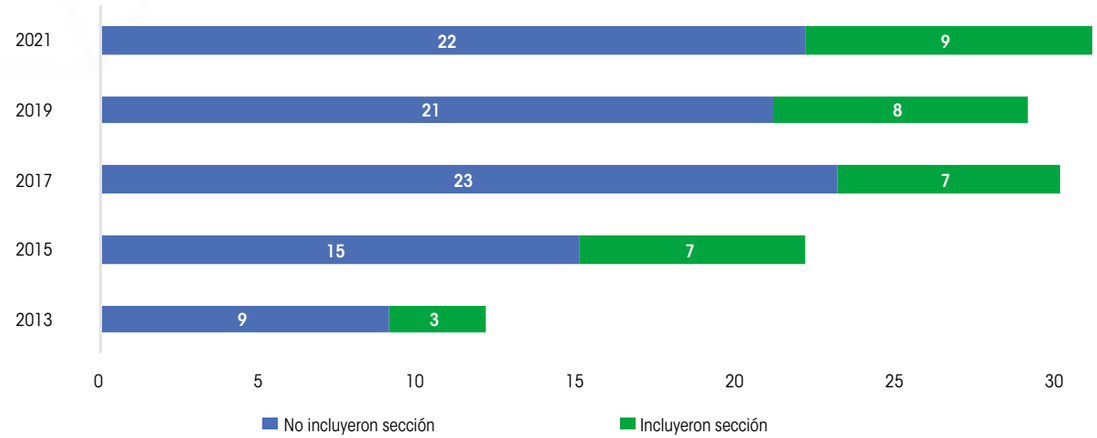


Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Programas Anuales de Evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

Todas las entidades federativas que cuentan con un PAEE incorporaron la sección de objetivos en al menos uno de los años analizados. Es preciso resaltar que incluir una sección en un año no garantiza que la entidad la mantenga con posterioridad, por ejemplo, la primera entidad que consignó la sección de objetivos en 2011 no la mantuvo en todos los años. Más aún, dos entidades federativas incorporaron una sección de objetivos por primera vez hasta 2021.

Respecto al segundo elemento, se verificó si introducían una sección que tratara sobre monitoreo de programas. En general, se consideró que los PAEE contaban con este criterio si se incluía un apartado específico que abordara el seguimiento que realizaría la administración estatal a los programas. Este componente permite vincular las acciones que las entidades federativas llevan a cabo para hacer el seguimiento de los avances de los programas con el ejercicio de evaluación que se planea realizar mediante este instrumento.[6] En la gráfica 4 se ilustra el comportamiento de este elemento en los PAEE del periodo 2013-2021; cabe aclarar que la entidad que contaba con PAEE en 2011 no incluyó esta sección.

Gráfica 4. Número de entidades federativas que incluyeron una sección sobre monitoreo en sus PAEE por año, 2013-2021*



* Se excluyó el año de 2011 porque no se registraron PAEE con sección sobre monitoreo en ese ciclo. El porcentaje es respecto al total de entidades con PAEE para cada año. Además, el número de entidades puede no sumar 32 en cada periodo debido a que solo se cuenta el número de entidades que realizaron un PAEE en ese año
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación publicados por las entidades federativas.

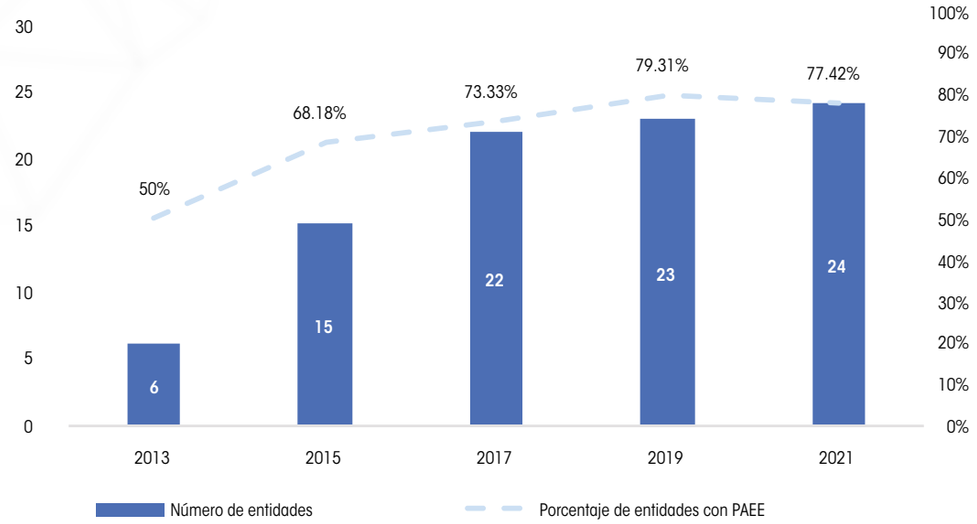
[6] La entidad federativa puede contar con instrumentos de monitoreo no contemplados en el PAEE.

De las tres primeras entidades federativas que incluyeron la sección de monitoreo en 2013, solo Campeche la incorporó a lo largo del tiempo en todos sus PAEE. Históricamente, los estados de Campeche y Oaxaca añadieron esta sección desde el primer año que elaboraron un PAEE, en 2013 y 2015, respectivamente. Para 2021, la única entidad que la integró por primera vez fue Ciudad de México.

Referente al tercer elemento, se verificó si los PAEE contaban con un calendario de evaluación y, en consecuencia, se revisó que estos agregaran tanto una lista de programas a evaluar como el calendario específico para entregar los resultados de este proceso. La gráfica 5 muestra el número de PAEE que integraron este elemento a lo largo del tiempo.

Gráfica 5. Número de entidades federativas que cuentan con calendario de evaluación en sus PAEE por año, 2013-2021*

* Se excluyó el año de 2011 porque en los PAE de ese ciclo no hubo calendarios de evaluación.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación estatales publicados por las entidades federativas.



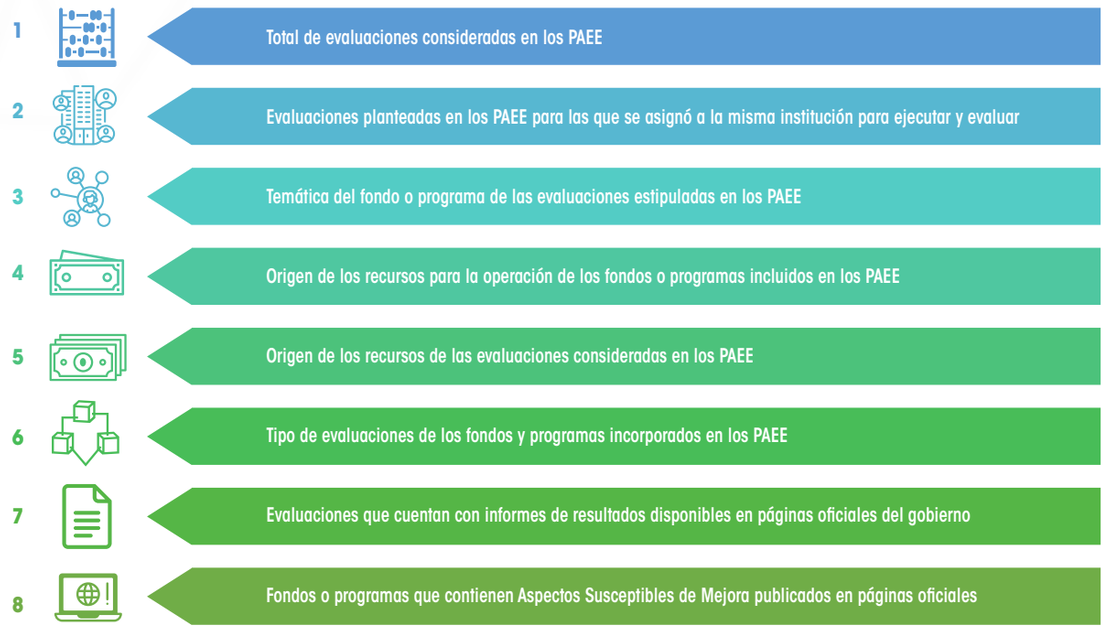
Cabe subrayar que, a excepción de dos entidades, el resto insertó la sección del calendario desde el primer año en el que realizaron un PAEE. La única entidad que incorporó por primera vez esta sección en 2021 fue Guerrero, debido a que este fue el primer año en el que la entidad elaboró un PAEE.

Destacan los casos de Campeche y Oaxaca, dado que ambas entidades introdujeron las tres secciones: objetivos, monitoreo y calendario desde la publicación de su primer PAEE, es decir, en 2013 y 2015, respectivamente. En el caso de Aguascalientes, cuenta con PAEE desde 2015 e incluyó todas las secciones salvo la de monitoreo en el primer año.

Principales características de las evaluaciones contempladas en los PAEE

En este apartado se estudian algunos elementos referentes a la realización de las evaluaciones estipuladas en los PAEE. Para ello, el análisis se divide en ocho componentes detallados en la figura 3.

Figura 3. Componentes contemplados en el estudio de los PAEE

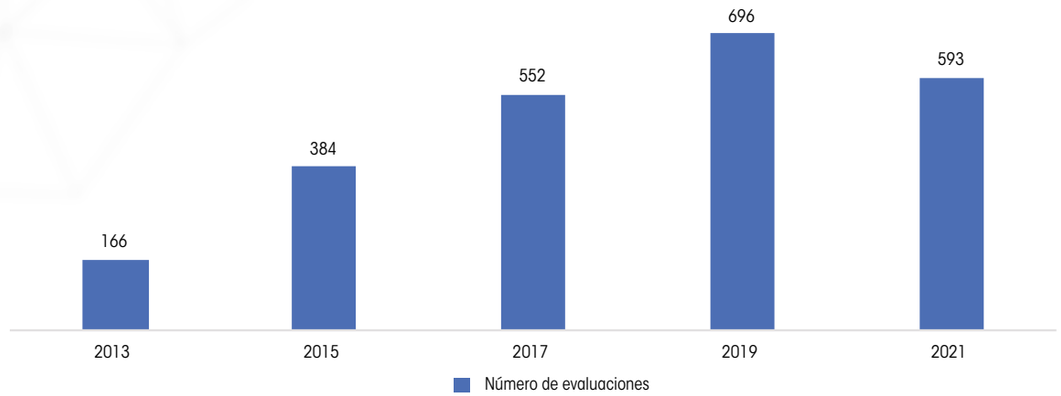


Fuente: elaboración del CONEVAL.

En cuanto al primer componente, se verificó el número de evaluaciones que se estipuló realizar en los PAEE. Según muestra la gráfica 6, en el periodo 2011-2021 el número de evaluaciones que las entidades federativas planearon realizar a los programas públicos presentó una tendencia creciente, con un alza considerable en 2019. Como ese año nueve entidades federativas registraron cambio de gobierno, tal transición pudo haber influido en alguna medida en la variación.

Es importante destacar que el número y tipo de evaluaciones dependen de las capacidades institucionales y las necesidades de gestión de las propias entidades federativas, por lo que un aumento o disminución en el número de evaluaciones planteadas en los PAEE no es indicativo de una mejora en la generación de información de la entidad federativa

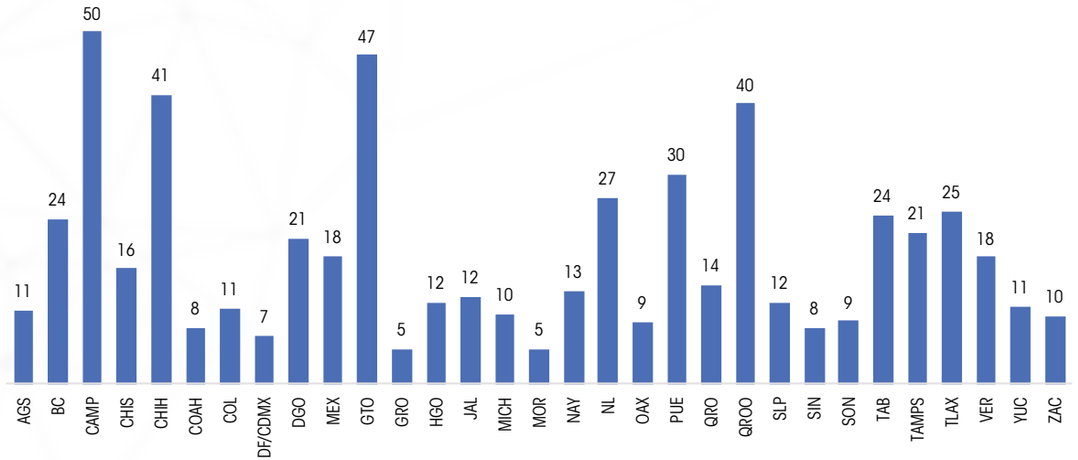
Gráfica 6. Número de evaluaciones consideradas en los PAEE por año, 2011-2021



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los Programas Anuales de Evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

Para los bienios comprendidos entre 2013 a 2021 los PAEE estipularon 2,391 evaluaciones en conjunto. El promedio de evaluaciones por entidad federativa para el mismo periodo es de 19 y la entidad con promedio más alto es Campeche, con 50 evaluaciones estipuladas en su PAEE. La gráfica 7 ilustra el promedio de evaluaciones por entidad federativa.

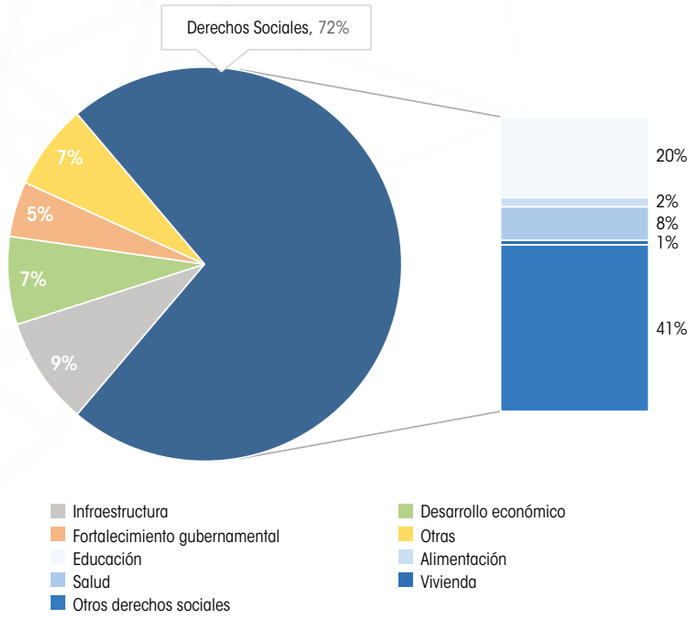
Gráfica 7. Promedio de evaluaciones consideradas en los PAEE por entidad federativa, 2013-2021



* El promedio considera únicamente los años en los que la entidad contó con PAEE.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

En el segundo componente se elaboró una tipología para clasificar los programas o fondos por tema. El propósito es identificar cuáles eran las prioridades de evaluación que definieron las entidades federativas en sus PAEE, como consecuencia de las prioridades de atención del gobierno. En la gráfica 8 se muestran las ocho temáticas más comunes en los PAEE en todos los años. La clasificación con más elementos es la de desarrollo social; este concepto engloba todas las evaluaciones relacionadas con los derechos sociales definidos en el artículo 6 de la LGDS: la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación.

Gráfica 8. Porcentaje de evaluaciones consideradas en los PAEE por temática del fondo o programa, 2011-2021



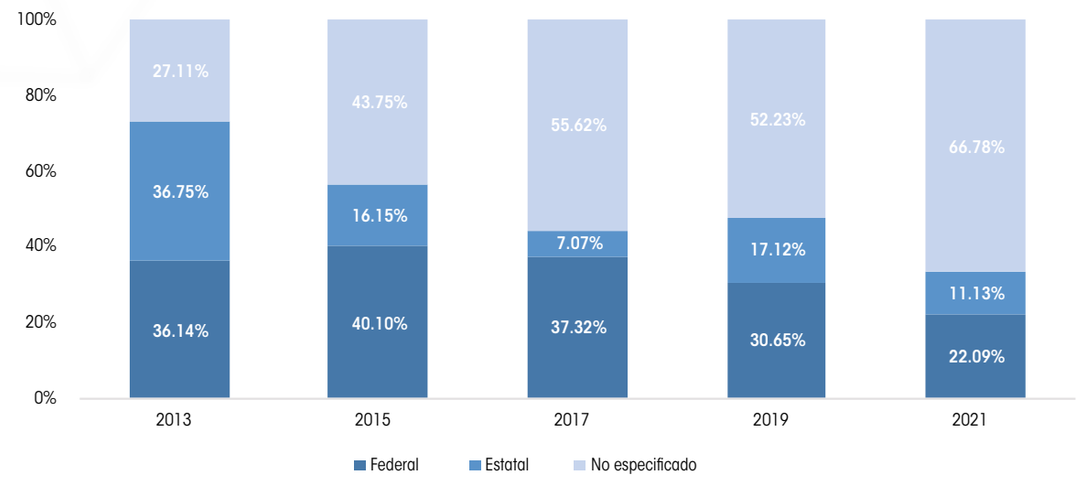
* Se excluye la información del año 2011 porque los PAEE de ese ciclo no especificaron la procedencia de los recursos para ejecutar el programa o para llevar a cabo la evaluación.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

La información disponible sobre las características de los programas en las entidades es heterogénea, de modo que en algunos casos resulta difícil realizar una identificación precisa de la temática a la que pertenecen. En la mayoría de las entidades la proporción es similar. En el caso de Colima, la temática del fondo o programa que se evaluó más es la educación (44 %). Por otro lado, Guanajuato es la entidad donde se presenta una mayor proporción de evaluaciones relacionadas con temas de desarrollo social distintos a educación y salud (81 %)

Relativo a los componentes cuatro y cinco, para la operación del programa en el periodo 2011-2021, se identificó el origen de los recursos y se detalló la procedencia de los recursos para evaluar los programas en las entidades federativas. Las gráficas 9 y 10 muestran la distribución porcentual de los componentes cuatro y cinco, respectivamente; ahí se aprecia que la mayor cantidad de evaluaciones consideradas en los PAEE corresponde a fondos o programas federales, mientras que la mayor cantidad de recursos para la evaluación de estos programas proviene de las entidades federativas.

En la gráfica 9 se observa que, con el transcurso del tiempo, se redujeron los programas federales considerados en los PAEE, pasando de 36.14 % en 2013 a 22.09 % en 2021. Simultáneamente, disminuyeron los programas estatales en los PAEE, los cuales pasaron de 36.75 % en 2013 a 11.13 % en 2021. Las variación en estas categorías se aprecia en parte ante un incremento de las evaluaciones para las que no se identifica registro por origen de los recursos, que pasaron de 27.11 % en 2013 a 66.78 % en 2021.

Gráfica 9. Porcentaje de evaluaciones consideradas en los PAEE de acuerdo con el origen de los recursos para la operación de los fondos o programas por año, 2013-2021

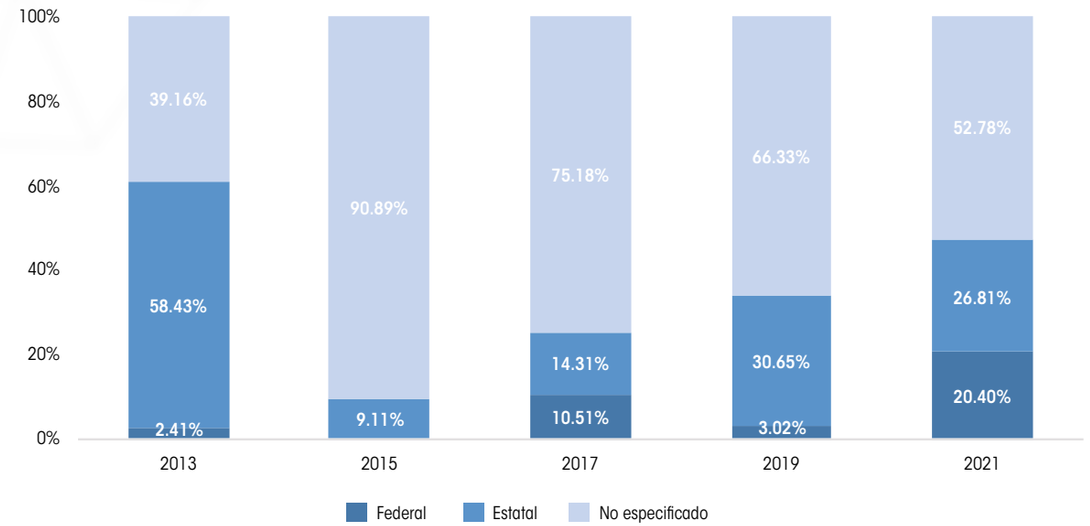


* Se excluye información de 2011 porque los PAEE de ese año no especificaron la procedencia de los recursos para ejecutar el programa o para llevar a cabo la evaluación.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

El periodo 2013-2021 no arroja información precisa acerca del origen de los recursos para la operación de 54 % de los fondos o programas. En el trascurso de esos ocho años, 32 % de los fondos o programas emplearon recursos federales para su operación, y 15 %, recursos estatales. Entre los años 2013 a 2021, 15 entidades federativas únicamente emprendieron la evaluación de fondos o programas operados con recursos federales.

En la gráfica 10 se aprecia que los recursos federales y estatales para evaluar los fondos o programas que fueron considerados en los PAEE en el periodo 2013-2021 tuvieron una distribución heterogénea, al presentar alzas y bajas a lo largo del tiempo. No obstante, desde 2015 las evaluaciones para los que no se especificó el origen de los recursos destinados a su realización fueron siempre superiores a 50 %.

Gráfica 10. Porcentaje anual de evaluaciones consideradas en los PAEE de acuerdo con el origen de los recursos de la evaluación, 2013-2021



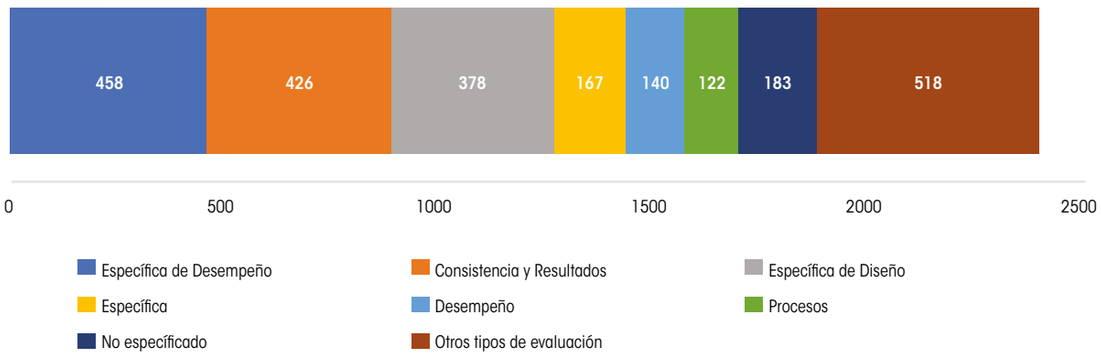
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación estatales publicados por las entidades federativas.

En el periodo 2011-2021 se desconoció el origen de los recursos para evaluar los programas o fondos en 67 % de los programas previstos en los PAEE. En promedio, 24 % de tales fondos o programas se evaluaron con recursos estatales y el restante 9 %, con recursos federales. En ocho entidades no se identificó el origen de los recursos para llevar a cabo las evaluaciones a fondos o programas para el periodo 2011-2021.

En las gráficas 9 y 10 se observa que desde 2015 sobrepasa el 40 % los recursos de los cuales se desconoce su origen. Esta tendencia podría sugerir la necesidad de mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas correspondientes a la planeación y ejecución de las evaluaciones estatales.

El sexto componente consiste en la clasificación de los tipos de evaluación que se llevan a cabo en las entidades federativas. El tipo de evaluación depende de las necesidades de información de la entidad sobre cada uno de los programas. El componente solo describe cuáles son los tipos de evaluación que efectúan las entidades, lo que podría dar luz sobre la etapa en la que se encuentra el programa social evaluado.[7] La gráfica 11 ilustra los siete tipos de evaluaciones más utilizadas.[8]

Gráfica 11. Número de evaluaciones de los fondos y programas considerados en los PAEE según su tipo, 2011-2021



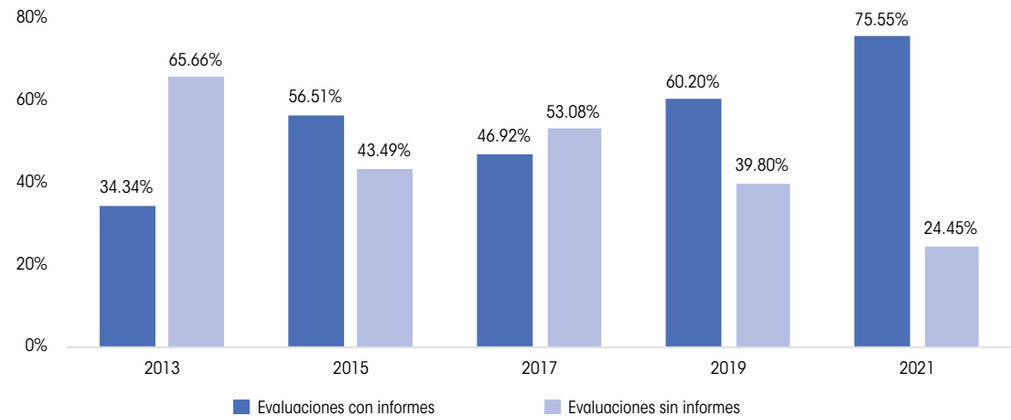
Nota: la información sobre el tipo de evaluación se obtuvo directamente de los PAEE.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación publicados por las entidades federativas.

[7] Cabe destacar que, según el estatus del fondo o programa, se optará por una evaluación en particular. Por ejemplo, si el fondo o programa lleva años operando y está por finalizar, se preferirá una evaluación de resultados o impacto; en cambio, si el programa apenas se está diseñando, una evaluación específica de diseño será la adecuada.
[8] Se graficaron los tipos de evaluaciones que contaran con al menos 100 repeticiones en los PAEE. Cabe destacar que se identificaron más de 70 tipos diferentes.

El porcentaje de fondos o programas estipulados en los PAEE para los que se especificó el tipo de evaluación que se realizará ha mostrado avances, pues pasó de 80 % en 2013 a 91 % en 2021. Adicional a los tipos de evaluaciones que se hallan recurrentemente en los PAEE y que se rescatan en la gráfica 11, las entidades federativas también incluyen evaluaciones menos comunes como son las específicas de uso y destino, la específica de análisis de impacto, la de la MIR y la de impacto ambiental, entre otras. En el periodo 2013-2021 no se determinó el tipo de evaluación que se realizaría para 8 % de los fondos o programas establecidos en los PAEE.

El cometido del séptimo componente es conocer si las evaluaciones planeadas incorporan informes públicos de los resultados de este proceso. Con el fin de verificar si había informes públicos de las evaluaciones contempladas en los PAEE, se hizo una búsqueda en las páginas oficiales de los gobiernos de las entidades federativas y sus dependencias responsables de la evaluación. La publicación de los informes de resultados es un elemento que abona al cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas con la ciudadanía, ya que es de interés público el ejercicio del presupuesto estatal, y los informes de evaluación contribuyen a la observancia de este derecho. La gráfica 12 ilustra el porcentaje de evaluaciones que contaron con informes publicados en páginas oficiales del gobierno para su libre consulta.

Gráfica 12. Porcentaje de evaluaciones que cuentan con informes de resultados disponibles en páginas oficiales del gobierno por año, 2013-2021

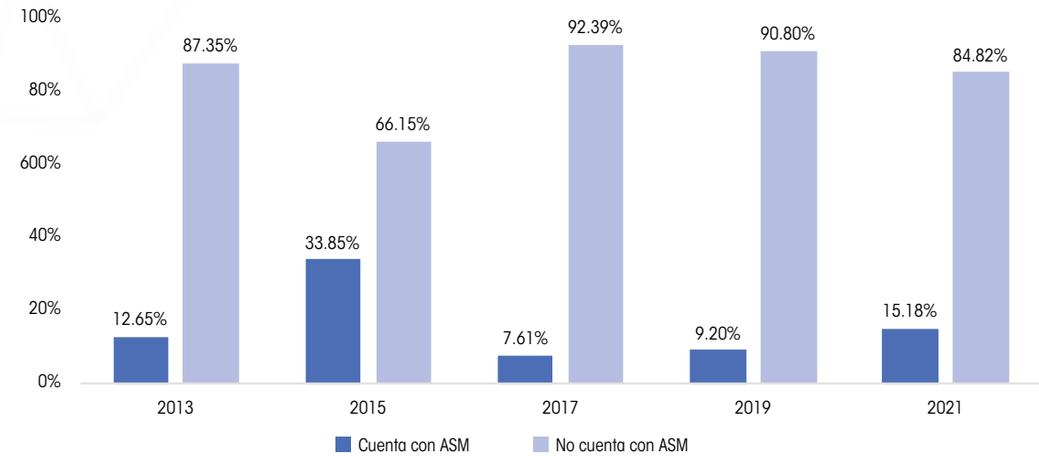


* Se excluyó el año 2011 porque entonces ningún PAE contó con informes de resultados publicados.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los programas anuales de evaluación publicados por las entidades federativas.

En el periodo 2013-2021, 41 % de las evaluaciones estipuladas en los PAEE no contó con informes de resultados disponibles en las páginas oficiales de los gobiernos estatales. Al efectuar un recuento histórico a partir de la publicación de su primer PAEE, Hidalgo, Veracruz y Yucatán calificaron como las entidades con mayor porcentaje de evaluaciones cuyos informes de resultados se publicaron, pues las tres contaron con la totalidad de estos disponibles en las páginas oficiales de los gobiernos estatales.

El octavo y último componente hace referencia a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), es decir, los compromisos que asumen las dependencias y entidades para introducir mejoras a una política pública o a un programa público, con base en los hallazgos sobre las debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en una evaluación externa o en los informes, que pueden ser atendidos para la mejora del programa (CONEVAL, 2022). La gráfica 13 identifica el porcentaje de fondos o programas que publicaron en las páginas oficiales sus ASM.

Gráfica 13. Porcentaje de fondos o programas que cuentan con ASM publicados en páginas oficiales por año, 2013-2021



[a] Se excluyó el año 2011 porque entonces no se registró ningún fondo o programa con ASM.
[b] Los porcentajes dados no significan que las evaluaciones no hayan derivado en ASM u otras recomendaciones, sino que no se identificó un registro público de estos resultados. Lo anterior puede deberse a cambios en las páginas de internet por una nueva administración, a que los informes ya no sean públicos o a que carezcan de la visibilidad requerida por parte del público en general, entre otros motivos.
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en páginas oficiales de las entidades federativas.

En el periodo 2013-2021, 15 % de las evaluaciones estipuladas en los PAEE contó con ASM publicados en las páginas oficiales. Se destacan los esfuerzos de Aguascalientes y Campeche, que para todos los años del periodo 2015-2021 publicaron los ASM de al menos uno de los programas contemplados en el PAEE en sus páginas oficiales. Por otro lado, de manera histórica, Veracruz, Aguascalientes y Estado de México contaron, cada uno, con 71, 69 y 54 % de evaluaciones con ASM publicados en páginas oficiales. Adicionalmente, dispusieron de ASM publicados en páginas oficiales solo 16 entidades[9] para el periodo 2011-2021; sin embargo, la información es insuficiente para determinar si todas las entidades federativas tienen instrumentos normativos que estipulen la inclusión de los ASM.

[9] Para la revisión de los ASM se consultó el portal donde se publican los informes de resultados de las evaluaciones; no se tiene conocimiento de la existencia de instrumentos diferentes donde las entidades hayan publicado sus ASM.

Conclusiones

En un sistema de monitoreo y evaluación eficaz, es clave la existencia de instrumentos que contribuyan a la coordinación y articulación entre los distintos actores. En este sentido, al planear las evaluaciones anuales, se robustecen tanto los diversos sistemas estatales como la capacidad de coordinación del sistema federal. La planeación da certidumbre sobre las acciones de evaluación que se emprenderán en un año determinado y contribuye a vincular efectivamente los resultados de dichas evaluaciones con la programación y presupuestación de cada ciclo fiscal, fomentando así el uso de información oportuna para la toma de decisiones de política pública y el cumplimiento de resultados a nivel subnacional.

Para que un PAEE sea útil, su formulación debe tomar en cuenta los requerimientos de evaluación existentes en cada ámbito local. Un PAEE que omita su contexto no podrá guiar con eficacia los esfuerzos de evaluación hacia resultados aplicables y relevantes (CONEVAL, 2018). Por lo anterior, su elaboración demanda un diálogo abierto y constante entre las instancias responsables de la evaluación, por un lado, y las dependencias y entidades que operan los programas, por el otro.

Los resultados documentados en el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* (CONEVAL, 2021) arrojan que los PAEE se han consolidado entre los SMEE. Para que esta práctica perdure, es importante que los responsables de su integración se hagan las siguientes preguntas: ¿a qué necesidades responde el PAEE? ¿Aportarán información útil y oportuna las evaluaciones? ¿Cómo mantener y fortalecer la comunicación con las dependencias y entidades que requieren esta información? A la luz de los hallazgos documentados en este mapeo, los responsables de elaborar un plan estatal de evaluación podrán encontrar elementos que contribuyan a responder mejor estas preguntas.

A raíz de los datos recabados, se identifican elementos a considerar para la construcción de los SMEE. En primer lugar, avanzar en la efectividad de lo que se planea y realiza, ya que a lo largo del periodo 2011-2021 el porcentaje más alto de evaluaciones que cuentan con informes de resultados publicados con respecto de los que se mandataron se presentó en 2015, cuando la mitad de los programas contó con informes públicos de evaluaciones.

En segundo lugar, existe un reto relativo a la información disponible, puesto que durante el período estudiado únicamente 15 % de los programas evaluados por estados, en promedio, publicaron los ASM en sus páginas oficiales. Esto refleja que, pese al avance en la práctica de evaluaciones, el reto es que esta información realmente se use para la toma de decisiones.

Siguientes pasos

En esta nota se describieron los avances y las áreas de oportunidad que tienen las entidades federativas a fin de elaborar y llevar a cabo los PAEE. En el CONEVAL se reconocen los esfuerzos institucionales de las administraciones públicas estatales para mejorar la planeación del monitoreo y la evaluación.

Así, este documento debe entenderse como una radiografía de las experiencias de las entidades federativas en cuanto a la planeación del monitoreo y la evaluación en el ámbito estatal; gracias a esta primera exploración es posible identificar nuevas intervenciones. En los siguientes párrafos se exponen las acciones propuestas por el CONEVAL para dar continuidad a esta agenda.

En la investigación realizada por el CONEVAL se propone elaborar tres estudios. El primero apunta a analizar el contenido de las evaluaciones contempladas en los PAEE que se encuentran disponibles en las páginas oficiales de gobierno; el segundo, a estudiar el uso que las administraciones públicas estatales les dan a los hallazgos de las evaluaciones a los programas sociales, y el tercero, a ahondar en el grado de cumplimiento de las evaluaciones estipuladas en los PAEE.

Desde la vinculación, el CONEVAL podrá dar acompañamiento a las entidades a través de, al menos, las siguientes tres acciones: primera, capacitar, a solicitud de las entidades, a las personas servidoras públicas de las entidades federativas en la elaboración de los PAEE; segundo, organizar talleres para que los Términos de Referencia de las contrataciones de evaluación externa a los programas sociales cuenten con los elementos necesarios para realizar un proceso adecuado, y tercero, sostener reuniones con las entidades federativas para atender solicitudes puntuales en torno a la elaboración y cumplimiento de los PAEE.[10]

[10] Cabe destacar que podrán llevarse a cabo acciones adicionales tanto en materia de investigación como de vinculación.

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Memoria de la contribución con las entidades federativas.* Ciudad de México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memoria-Contribucion-Coneval-mejora.pdf

_____. (2018). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018.* Ciudad de México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf

_____. (2021). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021.* Ciudad de México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_MyE_EF_2021.pdf

_____. (2022). *Informe de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021-2022.* Ciudad de México: CONEVAL.

Enríquez Soto, Pedro A. (2008). Régimen constitucional de las entidades federativas. En D. Cienfuegos Salgado (coord.). *Estudios de derecho procesal constitucional local.* Colima: Universidad Autónoma de Colima, pp. 121-154. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2938/7.pdf

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,
Ciudad de México.

www.coneval.org.mx

Coneval @Coneval conevalvideo @coneval_mx blogconeval.gob.mx