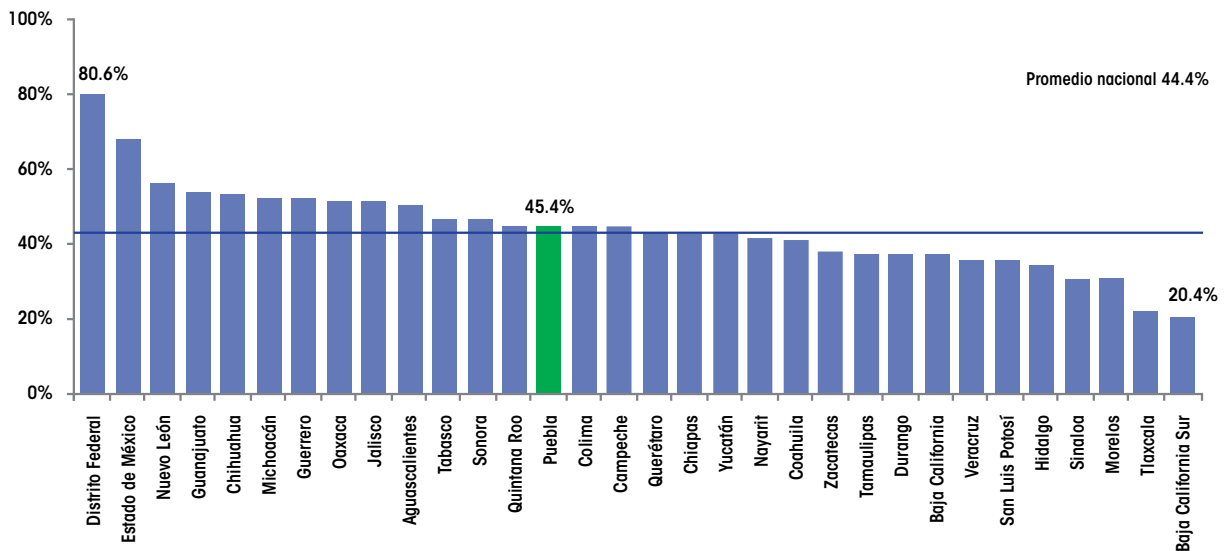


# Puebla

- La Ley de Desarrollo Social para el estado de Puebla (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social del estado y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS determina la creación del Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza dotado de autonomía técnica y de gestión como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social.
- El estado cuenta con indicadores de gestión por dependencia y por temáticas. Asimismo, se detectó una evaluación realizada a un programa de desarrollo social. No se identificaron indicadores de resultados ni estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Puebla respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

## Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), ambas del estado de Puebla, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Desde 2007 Puebla cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que toda persona o grupo social en situación de pobreza tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes al mejoramiento de sus condiciones sociales, aun cuando no se menciona que existe una priorización de esta población.
- Para el estado no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se instituye que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Es importante mencionar que no se identificó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación ni el actor específico encargado de la tarea.
- Se conviene que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben coordinarse para la integración de un padrón único de beneficiarios para los programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe indicar que no se observó información acerca de las características con las que debía integrarse el padrón ni el actor encargado de la tarea.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo social, la cual tiene por objeto conocer el cumplimiento de los programas, metas y acciones en la materia, y proponer en su caso, las medidas conducentes. Sin embargo, no se identificó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Estatal el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.
- Se acuerda que para la evaluación se deberán tomar en consideración indicadores como la cobertura y número de beneficiarios, calidad en los servicios, mejoras en la calidad de vida de las familias, entre otros. Asimismo, se indica que ésta podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos y que el periodo de su realización es del primero de mayo al treinta de abril del año consecutivo, o bien, multianual.
- Un aspecto que no se observó es si debe efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan estipularse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes

tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se establece que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, de gestión y de servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto. No obstante, no se detectó la información que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se dispone la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación. No se encontró mandato de divulgación del padrón único de beneficiarios ni de los indicadores de resultados y de gestión.
- La LDS crea el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza (IEMMP) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado y del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

La Secretaría de Finanzas (SF) cuenta con una Dirección Operativa del Comité de Planeación para el Desarrollo, que tiene la atribución de colaborar en la integración de la información y elementos de análisis que contribuyan a la evaluación de los resultados y el impacto social de la inversión pública en el estado.

El IEMMP es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, dotado de autonomía técnica y de gestión y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS). La Junta Directiva del IEMMP se constituye por 15 integrantes, un presidente (titular del Poder Ejecutivo del estado), un Presidente Ejecutivo (titular de la SDS), un comisario público, y 12 vocales que son los titulares de las dependencias y entidades del poder ejecutivo Estatal vinculadas al desarrollo social, y cinco académicos de universidades que realicen estudios de investigación en materia de Desarrollo Social.

El organismo está a cargo de la evaluación anual de la política de desarrollo social del estado y del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Asimismo, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan identificadas dentro del marco de acción del IEMMP son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones y participar en la construcción de indicadores, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al IEMMP contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

## Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Puebla:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) no es posible identificar el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDS.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa de desarrollo social, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDS, la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Poblano de la Juventud con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los criterios para elegir a los beneficiarios, no obstante, no se encontró la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2010 y algunas a 2011, en algunos casos no fue posible identificar el año.
- El estado cuenta con padrones de beneficiarios de programas de la SDS y de la SDR, en los cuales es posible determinar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a diferentes años que van de 2007 a 2011, en algunos casos no fue posible identificar el año.
- Se registró una evaluación a un programa de desarrollo social estatal realizada por el IEMMP en 2010. En ella se describen los datos generales del responsable de la evaluación, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, los principales hallazgos, las recomendaciones derivadas de la evaluación, y el resumen ejecutivo. Cabe indicar que no se identificó evidencia de su uso para mejorar el programa evaluado.
- No observaron estudios de desarrollo social estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Para el estado no se encontraron indicadores de resultados. El estado tiene indicadores de gestión por temáticas concentrados en el documento Puebla en cifras: estadísticas oportunas de la Secretaría de Finanzas, su última medición disponible corresponde a 2011. También cuenta con indicadores de gestión concentrados por dependencia en el Resumen Programático 2011, sin embargo, no se encontró evidencia de su medición. En ambos casos no es posible conocer el avance por programa.

Asimismo, se reporta el nombre del indicador, pero no es posible consultar la información acerca de su descripción, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas.

- Para la SF no se detectaron instrumentos implementados en materia de evaluación.

## Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social del estado de Puebla. Si bien, no se detectaron factores clave como el organismo facultado para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la creación

de una instancia independiente de la operación de la política de desarrollo social encargada de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el IEMMP y la SF tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de un esquema de coordinación que delimite el quehacer de cada uno de estos actores, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber para el desarrollo de sus tareas.

Puebla ha impulsado la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación dirigidos a conocer el ejercicio de los recursos y los bienes y servicios entregados, sin embargo, se encuentran desarticulados.

Por otra parte, aun cuando la LDS está vigente desde 2007, los esfuerzos identificados en evaluación únicamente han sido de un programa, por lo que no contribuyen a contar con información de la política de desarrollo social en su conjunto.

Si bien, el IEMMP se encuentra en funcionamiento el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que establece la normativa, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

## Oportunidades de mejora

Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Puebla:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, en los cuales se definan los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que las intervenciones públicas de la SDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discretivos y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.

- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación. Cabe señalar que la LDS especifica que ésta debe realizarse anualmente, por lo que su planeación debe tomar en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere impulsar la realización de los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley debe llevar a cabo el IEMMP.