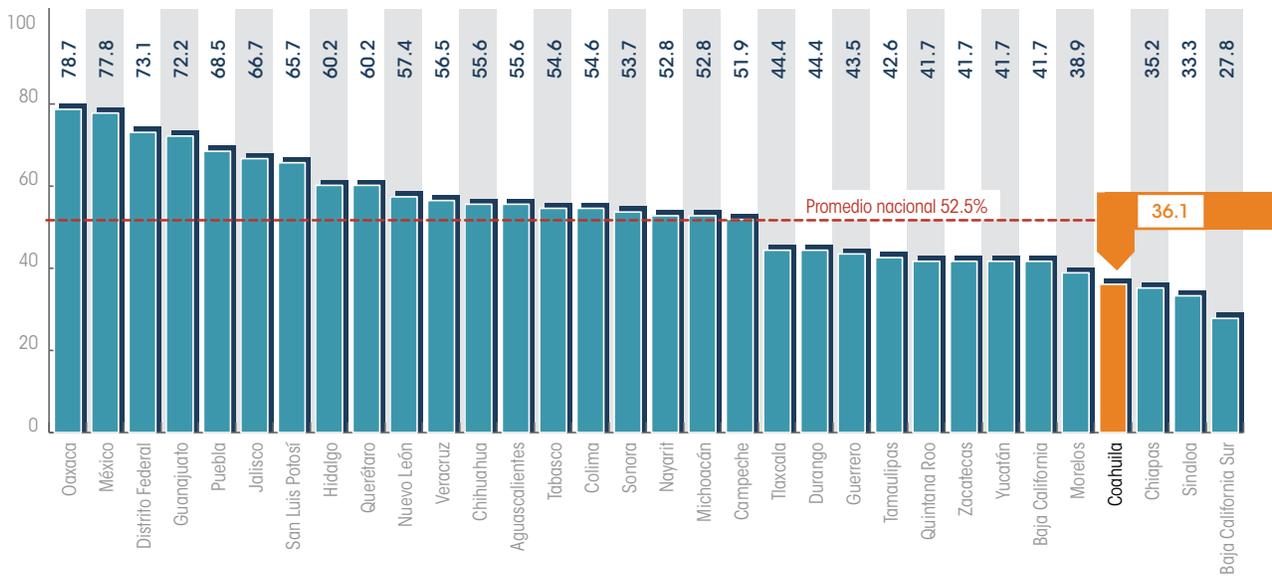


■ Gráfica 66. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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



■ **Gráfica 67. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Coahuila 2011- 2013**



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

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el orden institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 67 muestra la variación mostrada por Coahuila de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Coahuila registró una disminución de 2011 a 2013 en el índice global, explicado por la disminución en el componente práctico; mientras que en el normativo permaneció igual. En 2011, presentó un índice de 40.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –20.4 en el componente normativo y 20.4 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 36.1 por ciento –20.4 en el componente normativo y 15.7 en el práctico–, lo que significa un decremento de 11.4 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición catorce en 2011 a la veintiuno en 2013 (gráfica 66).²⁰

²⁰ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica que la población prioritaria de la política de desarrollo social son todas las personas, familias o grupos sociales en situación de vulnerabilidad residentes en el estado de Coahuila. De igual forma, detalla los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y los requisitos a fin de integrar un padrón para los programas sociales y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social. En la LDS no está comprendida la difusión de información de los programas de desarrollo social ni los criterios para la creación de programas nuevos.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identifican criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, como la elaboración de un diagnóstico y el establecimiento del objetivo del programa, su población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos otorgados, así como los indicadores para el monitoreo y evaluación del programa.

3. Creación de padrones de beneficiarios

Si bien no se observó de manera directa el mandato de crear padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, en la normativa estatal –específicamente en la LDS– se establece que el sistema de información de la Secretaría de Desarrollo Social se compondrá de la lista del padrón de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales, del padrón de las personas que son atendidas a través de la asistencia social y las que son incorporadas a los programas de desarrollo social. La normativa no describe las características que deben tener los padrones.

En la práctica se identificó que en el portal de transparencia del estado se publica un padrón único de los diversos programas de las dependencias. Para visualizar los beneficiarios, es necesario seleccionar la dependencia, el programa y el municipio. Todos están homologados y contienen únicamente información del nombre del beneficiario, municipio que habita, dependencia y programa del que recibe apoyo. No se pudo encontrar información sobre el área responsable de integrar el padrón, una clave de identificación única para el beneficiario –por ejemplo, CURP o el Registro Federal de Contribuyentes (RFC)– o el apoyo que recibe.

4. Creación de reglas de operación

La normativa –la LDS– establece que la Secretaría de Desarrollo Social estatal deberá estipular las reglas de operación de los programas, y que éstas se incluirán en el sistema de información de la propia secretaría, con el objeto de que sirvan como base de datos para los procesos de evaluación.

En la práctica se identificaron diez reglas de operación de los programas de la estrategia “social” que opera la citada secretaría, expedidas en 2012: Comedores y centros comunitarios, Banco de materiales, Banquetas, Electrificación, Espacios deportivos, Farmacias, Alimentario, Uniformes escolares, Útiles escolares y Piso Firme. Todas las reglas de operación se concentran en un solo documento y presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo entregado, la forma de entregarlo y los criterios de elegibilidad. Estas reglas no incluyen información de indicadores para el monitoreo y la evaluación.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila– se establece que toda entidad pública debe difundir información sobre los servicios y programas que ofrece, así como de los trámites y requisitos para acceder a ellos, la población o sector a quien van dirigidos y las reglas de operación.

En la práctica se identificó información para veinte programas de desarrollo social que operan la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Juventud. La información que la mayoría difunde consiste en el objetivo del programa, su población objetivo, la institución responsable de operarlo y los criterios de elegibilidad. Ningún programa identificado publica información sobre su presupuesto o los apoyos otorgados.

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

La normativa –la LDS– determina que el presupuesto de los programas sociales no puede ser inferior al ejercicio fiscal anterior.

En la práctica, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no se encontró información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social, únicamente es posible identificar el otorgado a la Secretaría de Desarrollo Social.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la LDS, que establece que la evaluación tiene por objeto revisar periódicamente el cum-

plimiento del objetivo social de los programas, las metas y acciones de la política de desarrollo social, a fin de subsanarlos, modificarlos, adicionarlos o reorientarlos. La LDS también señala:

- Las evaluaciones se realizarán en dos etapas: la primera corresponde a los primeros nueve meses del ejercicio fiscal y sus resultados servirán para la programación y elaboración del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; la segunda abarca el ejercicio fiscal siguiente y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.
- Se determina el uso de indicadores para evaluar la evolución en el tiempo de variables relacionadas con la pobreza y la marginación.
- Las dependencias y entidades estatales y municipales deberán proporcionar toda la información y las facilidades para las evaluaciones.
- El Congreso del Estado podrá emitir sugerencias y recomendaciones, derivadas de los resultados de las evaluaciones.
- Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto será el Congreso del Estado el que lo determine.
- Los resultados de las evaluaciones serán aprobadas por el Congreso del Estado de Coahuila y publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza*. No obstante, la normativa no establece el contenido mínimo que deben tener las evaluaciones para ser publicadas.

No se identificó normativa que especifique los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la planeación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones o su uso para decisiones de presupuesto.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– dispone que los indicadores de gestión y de servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, las metas y acciones de la política estatal de desarrollo social. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social realizará un diagnóstico situacional anual para identificar y medir los niveles de pobreza, marginalidad y

desarrollo regional en el estado con base en indicadores de resultados, como ingreso per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; y acceso a la recreación, entre otros. Sin embargo, la normativa no señala el contenido mínimo de los indicadores.

En la práctica no se observaron indicadores de gestión de la política social de Coahuila. Funciona un sistema de indicadores de resultados en los que sólo es posible reconocer el valor del estado, la posición que ocupa respecto al nacional, la meta del estado y la dependencia con que se relaciona el indicador. No obstante, no se dice de qué periodo es el valor y no hay una serie de datos; tampoco es posible identificar el método de cálculo.

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

En la normativa –en la LDS– se establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado y el Congreso del Estado de Coahuila, y que podrán realizarla por sí mismos o a través de los organismos independientes que el Congreso del Estado determine.

La LDS señala que los organismos de evaluación contarán con un consejo consultivo (Consejo), que será el encargado de vincular la participación de especialistas e investigadores del área social en la evaluación de la política pública social y tendrá por objeto investigar, analizar y evaluar el impacto de las políticas y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas.

El Consejo está integrado por el Secretario de Desarrollo Social y seis investigadores académicos, por lo que no es ajeno a la estructura del Poder Ejecutivo. Además, la normativa no señala que el Consejo esté dotado de personalidad jurídica o autonomía técnica y de gestión. Las atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son: realizar la planeación de las evaluaciones; emitir sugerencias y recomendaciones a las dependencias; y aprobar los indicadores de resultados y de gestión, así como los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica se observó únicamente que la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la Coordinación General de Seguimiento, Evaluación y Operación de Programas Sociales.

COMPARATIVO 2011-2013

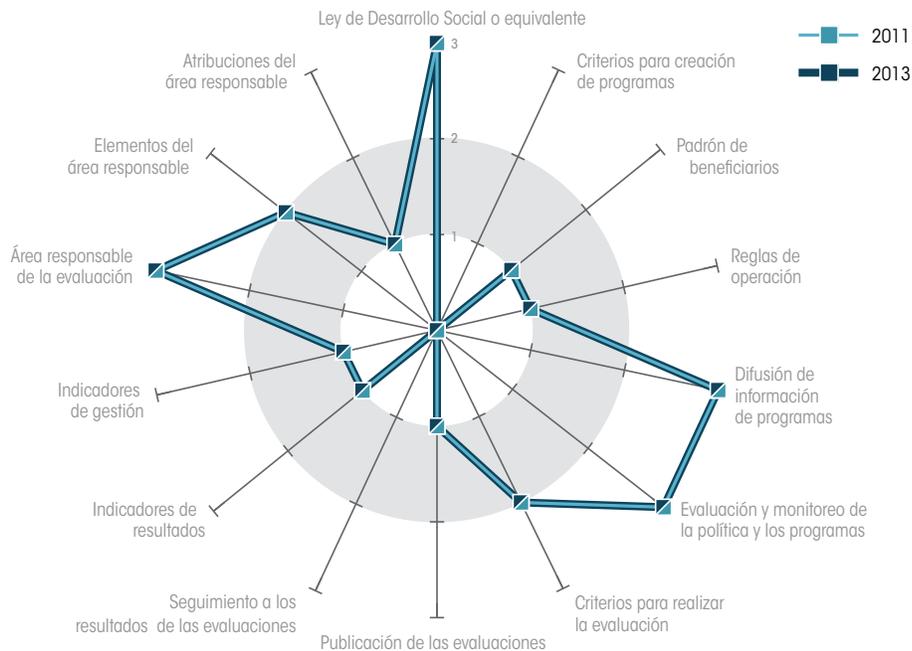
La gráfica 67 revela que, de 2011 a 2013, Coahuila presentó un decremento tanto en el índice global como en el componente práctico. La mayor disminución se dio en este componente, en el cual el estado registró una variación de -4.6 puntos porcentuales. Lo anterior hace que, en 2013, esta entidad ocupe la posición diecisiete en el componente práctico, al igual que Yucatán y Zacatecas.

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

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

En la gráfica 68 se observa que el estado no tuvo cambios en el componente normativo de 2011 a la fecha. Los elementos localizados en la normativa en 2011 son los mismos de 2013, por lo que la línea de ambos años se empalma. Aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, se debe regular los criterios para la creación de programas nuevos y determinar la información que deben contener los padrones y las reglas de operación, así como la que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 68. Cambios en el componente normativo, Coahuila 2011-2013



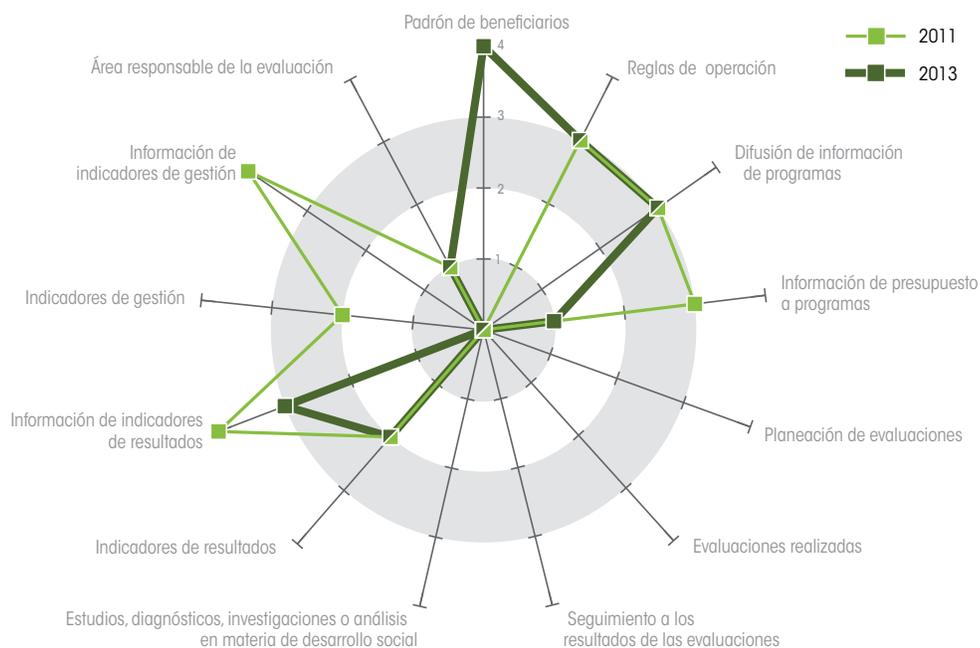
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no se identificaron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social. En 2013, el estado contó con un padrón de beneficiarios único para varios programas de distintas dependencias.
- ✗ En 2011 se publicó información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social. En el Presupuesto de Egresos de 2013 sólo fue posible identificar el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✗ En 2011 se advirtieron indicadores de gestión de la política de desarrollo social estatal. En 2013 no fue posible identificarlos.
- ✗ En 2013 se publicó menos información de los indicadores de resultados que la que se presentó en 2011.

De acuerdo con la gráfica 69, el estado tuvo un avance en el tema de padrón de beneficiarios, así como una disminución en el elemento de los indicadores de gestión y de resultados, y en la información que se proporciona del presupuesto asignado a los programas. El estado aún debe trabajar en la aplicación de otros instrumentos, como la planeación de evaluaciones, la implementación de éstas y el seguimiento a sus resultados, la realización de diagnósticos o estudios en materia de desarrollo social y los elementos del área responsable de coordinar la evaluación.

■ Gráfica 69. Cambios en el componente práctico, Coahuila 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como los criterios para la creación de programas nuevos; la información que deben contener los padrones; la definición de la información que deben tener las reglas de operación; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, su publicación y el seguimiento a sus resultados, así como la información que los indicadores de resultados deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En el componente práctico no se encontró evidencia de que la implementación de algunos elementos de evaluación, prescritos en la normativa, se haya iniciado. No se observaron factores clave, como la institución facultada para normar la evaluación ni el funcionamiento del Consejo. Para Coahuila, no existen evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que ayuden a conocer la situación de desarrollo social de la población. En materia de monitoreo, esta entidad ha ejecutado elementos que le permiten contar con información de la gestión de las políticas públicas, como la implementación del padrón único de beneficiarios.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta Coahuila radica en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como la implementación, de manera estructurada, de los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se le dictan al estado. Asimismo, es importante reanudar la aplicación de algunos elementos que el estado había llevado a cabo en el pasado, como difundir los indicadores y la información del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

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 Coahuila:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado implante normativa para regular dicho elemento. Los criterios que se pueden establecer son: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; determinar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; definir información del

programa, como objetivos, población objetivo, tipo de apoyos que se entregan, entre otra, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos. Una herramienta que contribuye al diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

Establecer los criterios y lineamientos para la integración del padrón de beneficiarios de manera que la información que brinden las dependencias para ello sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos, así como determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. Vale la pena señalar que la difusión de las reglas de operación también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que ayuda a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiere el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se recomienda tener en cuenta que los cambios en el resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Por otro lado, las evaluaciones favorecen el análisis del logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, ayudan también a medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual modo, es importante incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, el costo de la evaluación, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de ésta. Se sugiere, asimismo, normar los requisitos que debe cumplir un evaluador, de tal modo que se garantice la calidad de la evaluación, y precisar los tipos de evaluación y frecuencia que se deben implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que resulte de las

evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Coahuila cuenta con información de indicadores de resultados, no se identificó el uso de indicadores de gestión. Aunado a esto, se sugiere normar la información que deben reportar los indicadores para garantizar que reporten como mínimo cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. Es necesario, asimismo, que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo y así poder tomar decisiones relacionadas con el diseño e implementación de los programas.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.