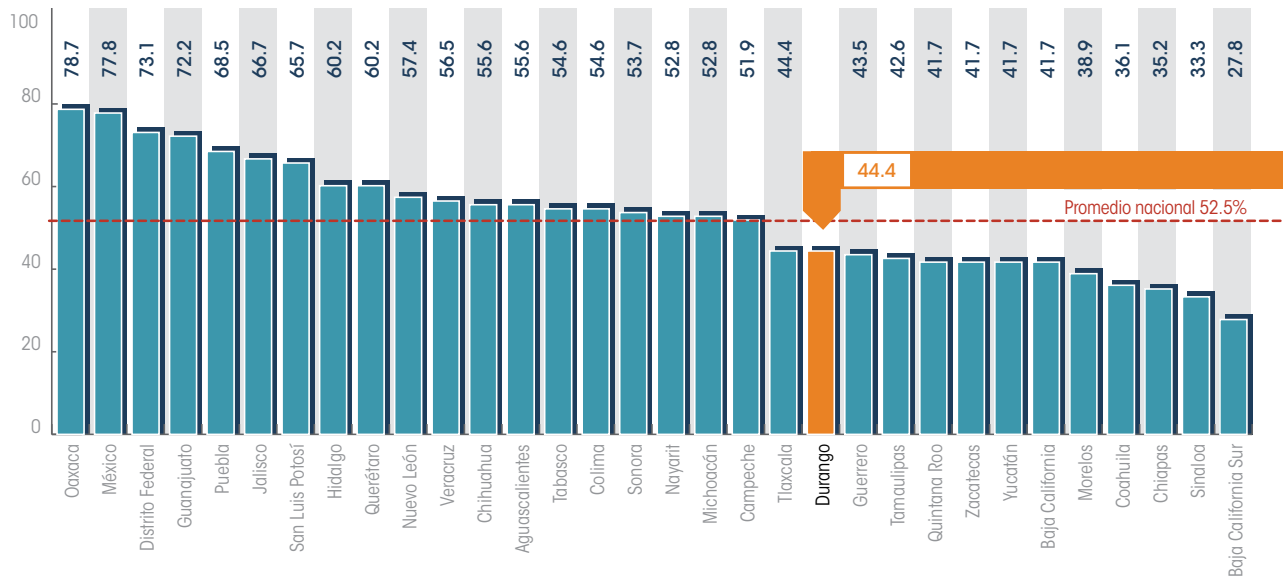
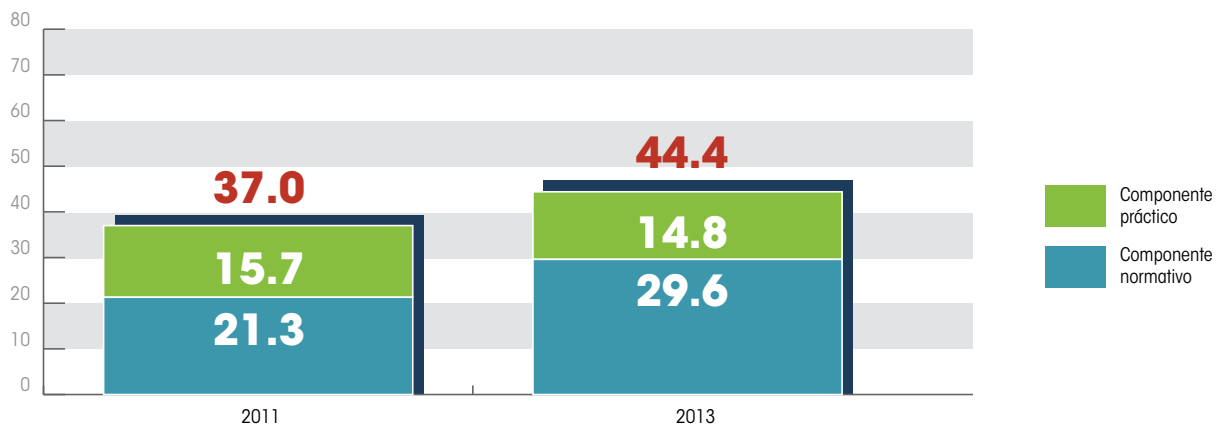


Gráfica 86. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

Gráfica 87. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Durango 2011-2013



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



A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 87 presenta la variación del estado de Durango 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 muestran los principales hallazgos por cada elemento.

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

En términos generales, Durango registró un aumento de 2011 a 2013 en el índice global, derivado de un incremento en el componente normativo. En 2011, presentó un índice de 37 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -21.3 en el componente normativo y 15.7 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 44.4 por ciento -29.6 en el componente normativo y 14.8 en el práctico-, lo que significa un crecimiento de veinte por ciento respecto a 2011 de manera global y el llegar a la posición dieciséis en 2013 (gráfica 86),²⁶ junto con Tlaxcala. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un incremento de 38.9 por ciento respecto a 2011.

El avance en el plano normativo se debió a la identificación de criterios para la definición de reglas de operación de los programas contenidos en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Durango (Reglamento de la LDS). Asimismo, el estado cuenta con documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, la Ley de Planeación del Estado de Durango, la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2013, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado y el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango.

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

²⁶ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica que son sujetos del desarrollo social y humano los duranguenses y todas las personas que habiten en el estado de Durango, quienes tienen derecho a participar y beneficiarse de los programas y las acciones de la materia, de acuerdo con la normativa establecida. Asimismo, determina que en los planes, los programas y las acciones de desarrollo social se otorgará preferencia a las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación, pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social.

La normativa define también los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, criterios para difundir información de estos programas, así como la evaluación sobre las acciones de la política social.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se encontraron criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se estipula que la Secretaría de Desarrollo Social tendrá la atribución de integrar el Padrón Estatal de Beneficiarios.

En la práctica, el estado tiene publicados dos padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. La importancia de contar con estos padrones radica en que éstos proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –Reglamento de la LDS– se establece que los programas de desarrollo social y humano que operen con recursos estatales y se enuncien en la Ley de Egresos del Estado deberán contener reglas de operación. Asimismo, se precisan catorce criterios que deben considerarse para la formulación de dichas reglas.

En la práctica no se identificaron reglas de operación públicas de los programas de desarrollo social del estado de 2011 a la fecha. Si bien existen reglas de operación para algunos programas, éstas fueron publicadas en 2008 y 2009.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, el Reglamento de la LDS establece, por un lado, que las dependencias, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector, y las entida-

des no sectorizadas serán responsables de que la información de los programas de desarrollo social y humano, respecto de las metas de inicio del ejercicio y avance en el cumplimiento de los objetivos, se difunda a la población en general, en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. Por otro lado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado dispone que las dependencias y entidades del estado deberán difundir de oficio en sus respectivos sitios de internet la información sobre los planes estatales y municipales de desarrollo; los programas operativos anuales y sectoriales; las metas y objetivos de las unidades administrativas, además de los avances de cada uno de ellos.

En la práctica se identificó información para 37 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas es el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y, en algunos programas, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

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

En la LDS, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público. Asimismo, en la programación y elaboración de presupuesto, el monto de los recursos asignados no podrá dedicarse a fines distintos ni será disminuido, salvo las prevenciones establecidas en la Ley de Egresos del Estado. Los recursos concedidos al gasto social no podrán ser inferiores, en términos reales, a los del año fiscal anterior, y deberán incrementarse, cuando menos, en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto; su asignación programática se basará en lineamientos de priorización y eficacia cuantitativa y cualitativa en los resultados de programa, y tomará en cuenta la mezcla de recursos provenientes de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

En la práctica, el estado difunde en el Presupuesto de Egresos 2013 y en el portal de transparencia del estado el presupuesto por dependencia, y no el ejercido por programa. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social implementará un sistema de evaluación que incluya una metodología que contribuya a conocer de manera integral y sistemática la operación y el resultado de los programas, proyectos

y acciones de desarrollo social; esto, con el fin de formular nuevas acciones para identificar los problemas en la realización de programas y, en su caso, reorientar y reforzar la política de desarrollo social. Por su parte, la LDS, su reglamento, el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señalan algunas características de las evaluaciones:

- La evaluación será interna y externa: la primera es la que realizarán quienes implementan los programas y las acciones con objeto de medir los resultados y el impacto alcanzado; la segunda es la que llevarán a cabo las instituciones públicas de educación superior o los despachos o consultores independientes con experiencia de cinco años a solicitud del Consejo Consultivo de Desarrollo Social.
- Las dependencias y entidades del estado deberán publicar en el portal de transparencia las matrices de indicadores para resultados de los programas y las fichas técnicas de los indicadores.
- La Secretaría de Desarrollo Social dará seguimiento a los resultados de las evaluaciones internas de impacto socioeconómico de los programas sociales con el fin de registrar el cumplimiento de los objetivos y las metas alcanzados por los programas, obras y acciones relativas al desarrollo social; esto genera información cualitativa y cuantitativa que permite la rendición de cuentas y la transparencia del impacto alcanzado.

Si bien el estado ha mostrado un avance significativo en el componente normativo, en la práctica no se encontró evidencia de evaluaciones a programas estatales de desarrollo social ni de una planeación de evaluaciones. Tampoco se localizó información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, los cuales ayudan a identificar las problemáticas del estado y contribuyen a mejorar la ejecución de acciones y programas de desarrollo social bien fundamentados.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa -LDS- establece, por un lado, que la Secretaría de Desarrollo Social deberá definir los criterios y lineamientos para determinar los indicadores e índices de medición de pobreza, marginación y vulnerabilidad. Por otro, la Ley de Planeación dispone que, en el sistema de planeación democrática, la Secretaría de Finanzas y de Administración será la que promueva el diseño y la estructuración de programas presupuestarios con base en la Metodología de Marco Lógico, mientras que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado ordena mejorar y mantener actualizadas las matrices de indicadores para resultados de los programas, así como las fichas técnicas de los indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados en las matrices de marco lógico que publica para algunos programas sociales. Asimismo, divulga información de indicadores en su portal de transparencia, consistente en nombre, unidad de medida y frecuencia de medición.

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

En la LDS se dicta que el Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social es el encargado de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas de desarrollo social. Asimismo, que dicho consejo estará constituido por el secretario de Desarrollo Social, quien fungirá como presidente; un integrante de la Comisión Legislativa del H. Congreso del Estado que le competa conocer de los asuntos relativos al desarrollo social; seis representantes de la áreas de investigación de las instituciones de educación superior; y cinco representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales, relacionadas con el desarrollo social, no vinculadas o simpatizantes con algún partido político y legalmente constituidas.

En la práctica no hay evidencia sobre las actividades del Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social en materia de evaluación; no obstante, se encontró que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Sistemas, ha emprendido actividades relacionadas con la evaluación y el seguimiento a los programas sociales que coordina.

Comparativo 2011-2013

Como se observa en la gráfica 87, de 2011 a 2013, Durango presentó un incremento en el índice a nivel global, derivado de un avance en el componente normativo. El estado registró una variación significativa en este componente, en el cual tuvo un cambio de 8.3 puntos porcentuales de 2011 a 2013; por ello, en relación con las demás entidades, Durango ocupa la posición número siete en el componente normativo, junto con Aguascalientes, Colima, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo y Tabasco.

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

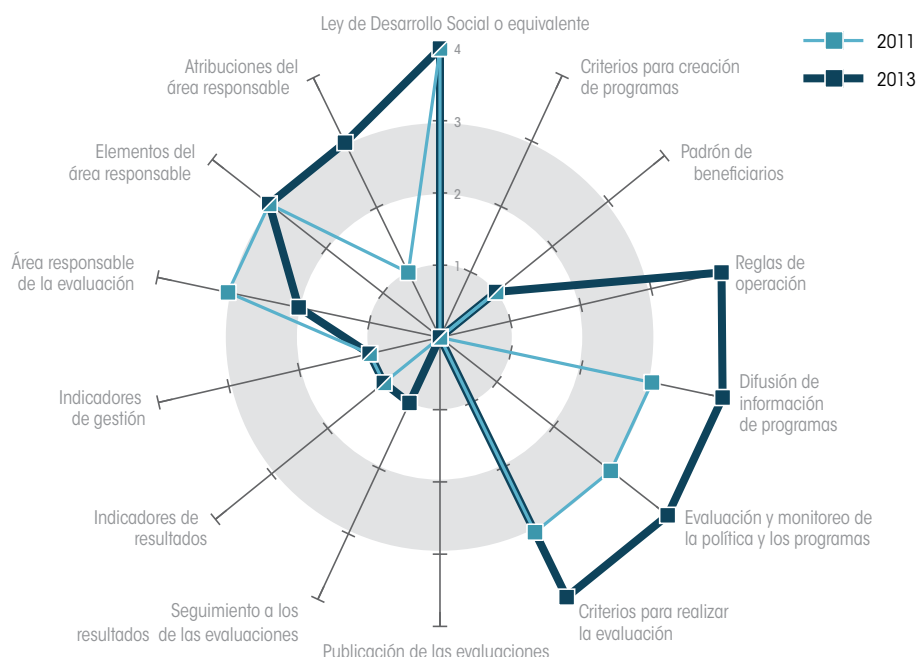
Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011- 2013

- ✓ Se identificaron criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas de desarrollo social en el Reglamento de la LDS del estado.
- ✓ Se establecen criterios de difusión para los programas que implementa el Gobierno del Estado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado.

- ✓ El estado cuenta con criterios definidos para la realización de evaluaciones contenidas en la LDS y en su reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado y en el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social.

La gráfica 88 muestra que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Si bien se presentaron avances en algunos elementos, todavía queda pendiente la regulación de criterios para la elaboración de indicadores, para la creación de programas de desarrollo social y para la elaboración de padrones de beneficiarios.

■ Gráfica 88. Cambios en el componente normativo, Durango 2011-2013



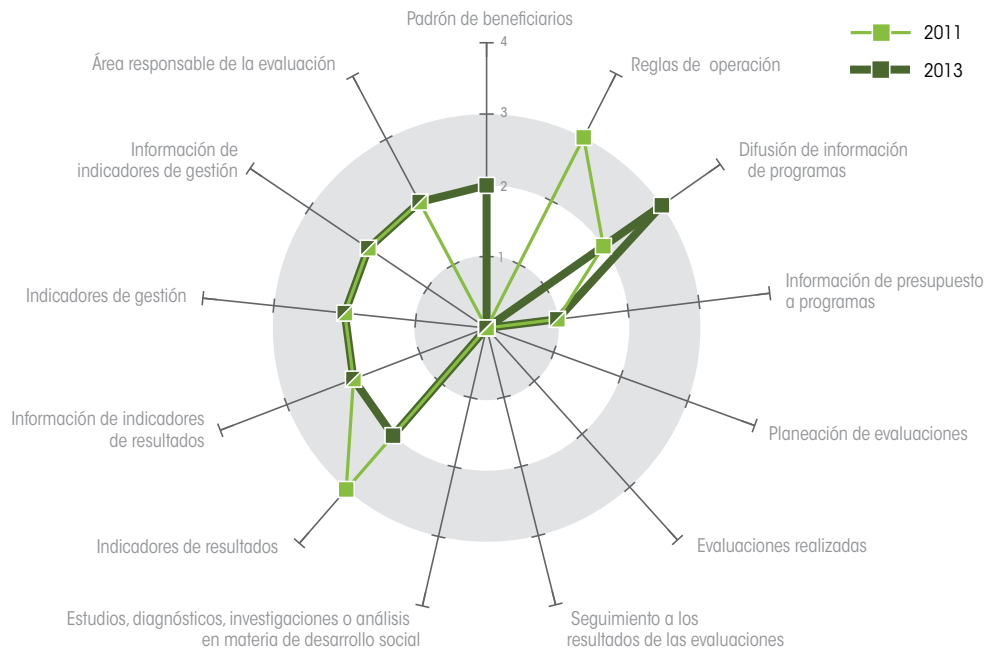
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✗ No se encontraron reglas de operación públicas actualizadas de los programas de desarrollo social en el estado.
- ✗ Los indicadores encontrados en el portal de transparencia del estado contaron con un menor número de características en comparación con los identificados en 2011.

De acuerdo con la gráfica 89, el estado tuvo un aumento en el componente práctico en la difusión de los programas de desarrollo social en el estado. No obstante, aún queda pendiente la realización de evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, así como la realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

■ Gráfica 89. Cambios en el componente práctico, Durango 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, el Reglamento de la LDS define criterios para la creación de reglas de operación, así como para la evaluación de la política de desarrollo social. Asimismo, la LDS y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantizan la difusión de información sobre los programas sociales, y consideran los elementos con que debe contar dicha información.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se identificó normativa relacionada con la construcción y el diseño de indicadores de desempeño, la elaboración de padrones de beneficiarios y la creación de programas de desarrollo social.

En cuanto al Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social como el encargado de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas de desarrollo social, no se observaron elementos que permitan verificar su operación en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales; no obstante, se constató que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Sistemas, ha llevado a cabo actividades relacionadas con la evaluación y el seguimiento a los programas sociales que coordina.

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 para el estado de Durango:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, es necesario generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe considerar la incorporación en la normativa de las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los indicadores de desempeño que se usarán para dar seguimiento a los programas. Si bien en la LDS del estado se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos en el mecanismo a través del cual se dará seguimiento a los resultados de ésta.

Otro elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados es la publicación del presupuesto por programa, ya que con esta característica es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Es importante también que el estado impulse la creación de un padrón único de beneficiarios para todos los programas sociales que implementa, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronóstica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de

un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, el estado debe incorporar en su normativa los elementos que han de considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. Así, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Finalmente, dado que los recursos son limitados, es conveniente poner en marcha una planeación de las evaluaciones que contribuya a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación. Así también, y en virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. De este modo, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

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