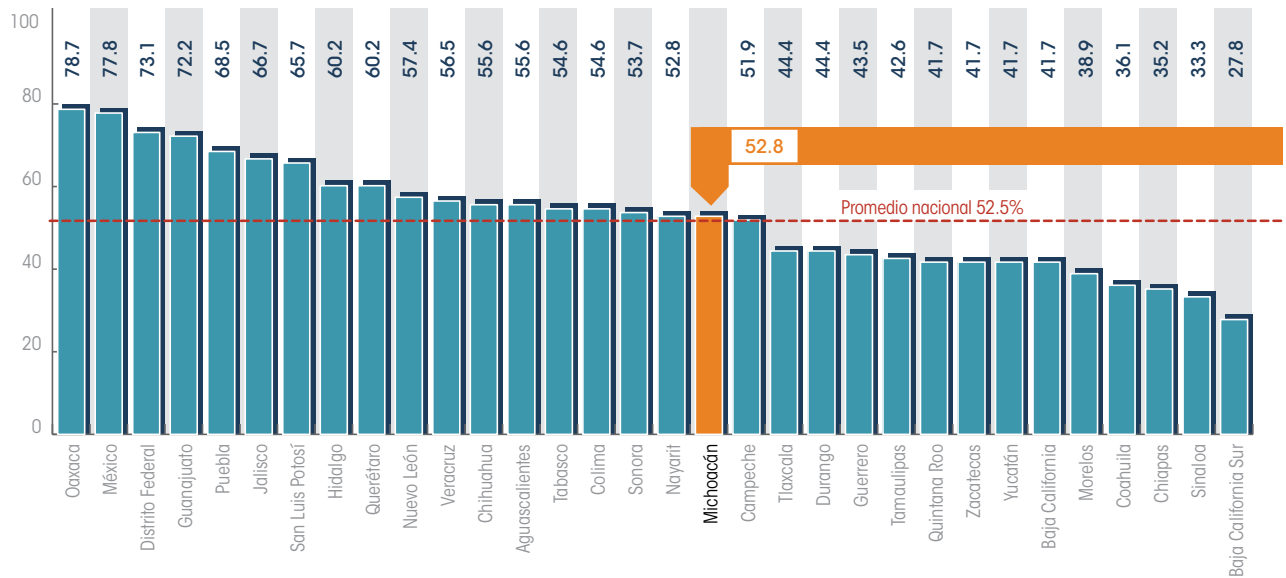
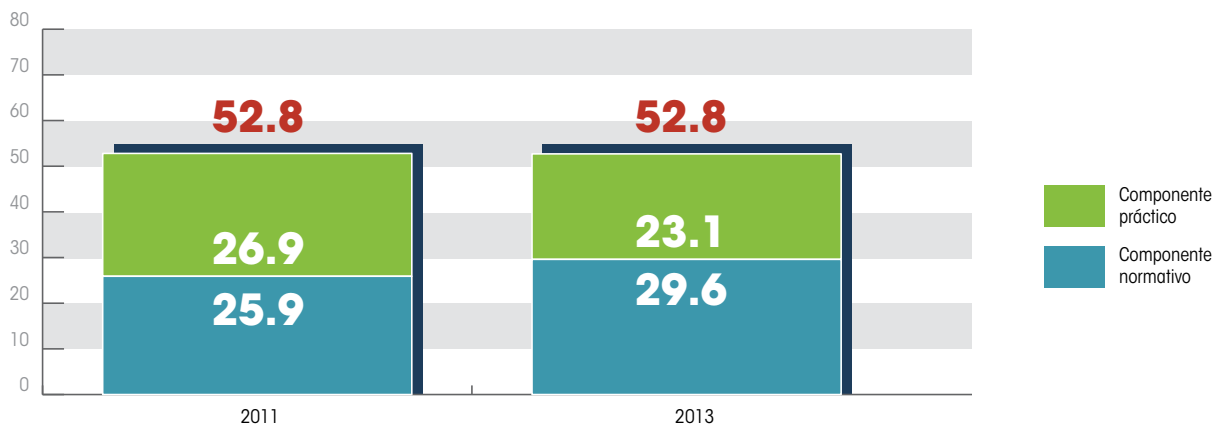


■ Gráfica 110. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 111. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Michoacán 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 111 presenta la variación de Michoacán 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, Michoacán no presentó un cambio de 2011 a 2013 en el índice global; sin embargo, tuvo una disminución en el componente práctico. En 2011, registró un índice de 52.8 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -25.9 en el componente normativo y 26.9 en el práctico-. En 2013, mostró el mismo avance: de 29.6 por ciento en el componente normativo y 23.1 en el práctico; esto originó que pasara de la posición seis en 2011 a la catorce en 2013,<sup>33</sup> junto con Nayarit (gráfica 110). Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un incremento de 14.3 por ciento respecto a 2011.

El avance en el plano normativo se debe a que el 11 de abril de 2013 se publicó una nueva LDS del estado, por lo que se abrogó la publicada el 16 de marzo de 2007. Dicha modificación tuvo cambios normativos en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales; entre ellos, la incorporación de criterios para las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

El estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, el Presupuesto de Egresos para 2013 y el *Manual de organización* de la Secretaría de Política Social.

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

---

<sup>33</sup> 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 la población prioritaria de la política de desarrollo social. Se menciona que el objeto de la ley es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, así como promover un desarrollo social, humano, equitativo y sustentable, que asegure el acceso de toda la población. Asimismo, con el fin de superar su situación y contar con mejor calidad de vida, la LDS da prioridad a la población de zonas indígenas, rurales, así como urbanas de mayor marginación y pobreza.

La normativa también define los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y algunos para difundir información de estos programas. Finalmente, la LDS establece la evaluación de la política social y la instauración del Sistema Estatal de Desarrollo Social.

### 2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo –la LDS– se describen criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social, pero sólo se mencionan las temáticas o problemáticas a las que deben estar referenciados los programas.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En el componente normativo, la LDS dispone la integración de un padrón de beneficiarios y programas, el cual deberá ser publicado en el *Periódico Oficial* y en el sitio oficial de la Secretaría de Política Social, así como en cualquier medio de comunicación en el estado. Asimismo, se menciona que las dependencias del Ejecutivo que incidan directamente en el desarrollo social coadyuvarán con dicha secretaría en la integración y actualización de los datos relativos del padrón de los beneficiarios.

Por otro lado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo señala que en el caso de programas de desarrollo económico y social los sujetos obligados deberán difundir de oficio los nombres de los beneficiados, así como los de los solicitantes no aprobados y las causas.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012. El estado tiene publicados tres padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Política Social, entre los que se encuentra el padrón del programa Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores, integrado por 113 documentos con la información de los beneficiarios del mismo número de municipios del estado. No obstante, los elementos que integran los tres padrones son muy diferentes entre sí y, en general, contienen información sobre el

perfil del beneficiario, el tipo de apoyo entregado y el nombre del programa. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

#### 4. Creación de reglas de operación

Según la normativa estatal –LDS–, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas deben sujetarse a reglas de operación, entendidas éstas como la disposición administrativa que establece las bases en forma ordenada y sistemática que deberá seguir cada programa en su planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación. Para ello, la misma LDS describe los criterios mínimos que deben precisar en forma clara y fidedigna, como el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos y, finalmente, los indicadores para su evaluación. Por otro lado, los Lineamientos para la integración, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal consideran el formato que deben contener las reglas de operación de los programas (anexo 6 de los Lineamientos), por lo que el estado tuvo un avance considerable en este aspecto normativo.

En la práctica se identificaron siete reglas de operación: para dos programas de la Secretaría de Agricultura, Naturaleza y Medio Ambiente y para cinco de la Secretaría de Política Social, las cuales ofrecen los siguientes elementos: el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega del apoyo y los indicadores para el seguimiento del programa. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establece de manera clara los pasos a seguir para el funcionamiento del programa y que las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

#### 5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa –Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo– establece que los sujetos obligados deberán difundir de oficio, al menos, con oportunidad, claridad y sencillez, la información sobre los programas destinados a apoyar el desarrollo económico y social.

En la práctica se identificó información para diecisiete programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del

Estado. La información difundida acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y, en algunos programas, el presupuesto asignado.

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

En la LDS se señala que el presupuesto estatal y municipal que se destina al gasto social no puede ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Asimismo, en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado se deberán asentar las partidas específicas para los programas.

En la práctica, el estado difunde en el portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado la información de los programas que implementan las dependencias del Gobierno del Estado; en este sitio se encuentra el presupuesto ejercido por las dependencias del estado. Asimismo, en los dictámenes de trabajo del Congreso del Estado se identificó información del presupuesto ejercido al 2012 del principal programa del estado: Contigo Compromiso de Todos, así como de los programas Contingencias, Compromiso con la Prosperidad Económica y Compromiso con tu Vivienda.

En este sentido, 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 dispone que la evaluación de la política social tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos, metas de los programas y acciones, con la finalidad de corregirlos, modificarlos, adicionarlos, o bien, suspenderlos de modo total o parcial. Asimismo, establece que la evaluación estará a cargo del Consejo Consultivo, el cual designará en cada caso la dependencia, entidad u organismo independiente que ha de llevarla a cabo. Aunado a esto, la LDS describe algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- En la evaluación podrán participar como organismos independientes las instituciones académicas y de investigación científica, así como las organizaciones no gubernamentales que no persigan fines de lucro y acrediten tener la capacidad para ello.
- Para la evaluación de resultados, los programas deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

- Los resultados de la evaluación de cada uno de los programas se publicarán en el primer trimestre de cada año en el *Periódico Oficial* y se remitirán al Congreso del Estado.

Por su parte, los Lineamientos para la integración, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal consideran criterios de evaluación y monitoreo de los programas; sin embargo, están vinculados al seguimiento a los programas operativos anuales, las metas y el control del gasto gubernamental.

A pesar de que el estado tuvo un avance en el componente normativo, en la práctica no se identificó la realización de evaluaciones a programas estatales.

Por otro lado, se encontró evidencia de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado. Al respecto, se identificaron "Carpetas Municipales", cuyo objetivo es integrar y difundir estadísticas de los diferentes sectores, perfiles sociodemográficos, cronología de los presidentes municipales, hechos históricos, medio físico, como una herramienta para la toma de decisiones en los diversos ámbitos, público, social y privado.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal -LDS- dicta que, para la evaluación de resultados, los programas deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto; no obstante, no se señalan las características que deben tener dichos indicadores, como la definición del indicador, su fórmula de cálculo, los medios de verificación y la frecuencia de medición.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en matrices de marco lógico para algunos programas. Asimismo, se encontró una sección del Departamento de Estadística y Geografía en la página de la Coordinación de Planeación para el Desarrollo con la información estadística por municipio, en la que se integran y difunden estadísticas para la toma de decisiones en el estado.

Finalmente, a pesar de que algunos programas usaron el marco lógico para la definición de indicadores, la mayoría de los indicadores fueron de gestión y consideraron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y, en algunos programas, la fórmula de cálculo.

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

En la normativa del estado -LDS- se estipula que la evaluación estará a cargo del Consejo Consultivo, el cual designará en cada caso la dependencia, entidad u organismo independiente que ha de llevar a cabo la evaluación. Si bien la normativa establece las atribuciones y los objetivos de dicho consejo, la ley no lo define como un organismo autónomo y ajeno a la operación de la política de desarrollo social, puesto que está integrado por miembros de la Secretaría de Política Social.

En la práctica no se encontró evidencia de la operación de la dependencia, entidad u organismo independiente que haya designado el Consejo Consultivo para llevar a cabo la evaluación en el estado. No obstante, dentro de la Secretaría de Política Social, la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales da seguimiento a los programas de desarrollo social; sin embargo, no ha realizado evaluaciones. Asimismo, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo tiene una Dirección de Evaluación y Seguimiento, la cual ha implementado herramientas para el seguimiento de la planeación para el desarrollo y la toma de decisiones en los diversos ámbitos: público, social y privado.

### COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 111, de 2011 a 2013, el estado de Michoacán no presentó cambios en el índice a nivel global, no obstante tuvo un aumento en el componente normativo. A pesar de no registrar una variación significativa en dicho componente, en el cual el estado registró un cambio de 3.7 puntos porcentuales de 2011 a 2013, respecto de las demás entidades, Michoacán ocupa la posición número siete en el componente normativo, al igual que Aguascalientes, Colima, Jalisco, Durango, Quintana Roo y Tabasco.

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

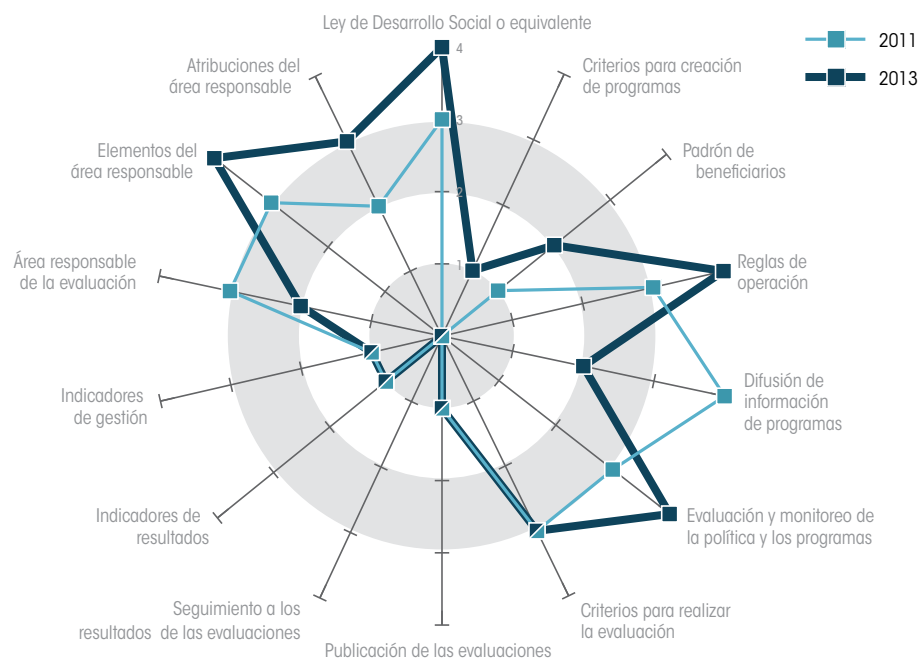
#### Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2013 se publicó una nueva LDS del estado, por lo que se abrogó la publicada el 16 de marzo de 2007. Dicha modificación tuvo cambios normativos en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales; entre ellos, la incorporación de criterios para las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

- ✓ Asimismo, los Lineamientos para la integración, control, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno, aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal para el Ejercicio Fiscal 2012, establecieron los formatos para la integración de las reglas de operación de los programas, así como algunos criterios para su seguimiento.

Además, en la gráfica 112 se observa 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, principalmente en lo que se refiere a los elementos y atribuciones del área de evaluación. No obstante, la publicación de la nueva LDS no consideró algunos criterios para la difusión de los programas.

■ Gráfica 112. Cambios en el componente normativo, Michoacán 2011-2013



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

### Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

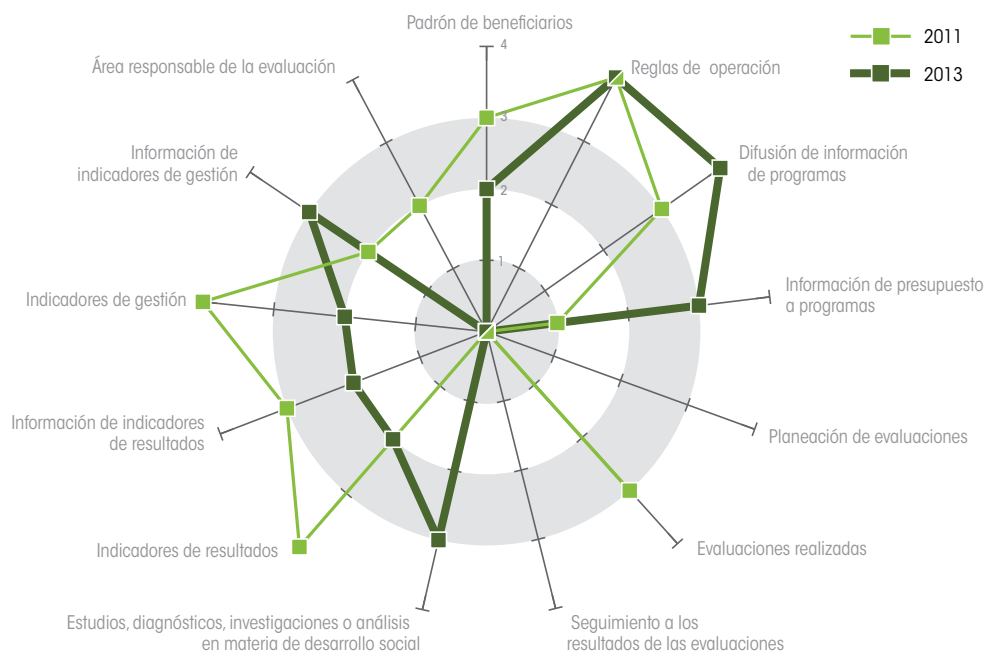
- ✗ En comparación con 2011, no se encontraron evaluaciones a los programas de desarrollo social del estado.



- ✗ Si bien el Sistema Estatal de Información de Michoacán sigue activo, ya no es actualizado por la administración actual del Gobierno del Estado.
- ✓ Actualmente, el estado cuenta con "Carpetas Municipales", que son documentos de análisis por municipio cuyo objetivo es integrar y difundir estadísticas de los diferentes sectores y perfiles sociodemográficos a nivel municipal, como una herramienta para la toma de decisiones en los diversos ámbitos: público, social y privado.

En la gráfica 113 se observan otros aspectos del componente práctico en el estado, en los cuales es posible reconocer retos en materia de monitoreo y evaluación. En este sentido, se encontraron indicadores públicos tanto de resultados como de gestión con menores características (nombre, unidad de medida y frecuencia), pero no evidencia de la planeación y realización de evaluaciones ni un seguimiento a las evaluaciones identificadas en el Diagnóstico 2011.

■ Gráfica 113. Cambios en el componente práctico, Michoacán 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, principalmente en el fortalecimiento de su órgano de evaluación. Por un lado, la LDS ordena la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantiza la difusión de información sobre los programas sociales, y considera algunos de los elementos que debe poseer dicha información.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se localizó normativa relacionada con los criterios mínimos para la creación de programas nuevos, padrones de beneficiarios e indicadores ni tampoco normativa para la elaboración de una planeación de las evaluaciones y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación.

En cuanto al establecimiento del Consejo Consultivo como organismo responsable de realizar la evaluación de la política de desarrollo social en el estado, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se logró constatar que en la práctica, dentro de la Secretaría de Política Social, la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales da seguimiento a los programas de desarrollo social; además, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo tiene la Dirección de Evaluación y Seguimiento, que ha implementado herramientas para el seguimiento de la planeación para el desarrollo. Sin embargo, no existen elementos públicos que permitan constatar que han llevado a cabo evaluaciones.

Uno de los principales retos para Michoacán radica en implementar las bases normativas que contribuyan a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, así como aquellos que le permitan poner en marcha el Consejo Consultivo para impulsar el ejercicio de la evaluación en el estado.

## 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 Michoacán:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere 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, es importante que el estado considere incorporar en la normativa las características que deben tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos de los padrones de beneficiarios y los indicadores que darán seguimiento a los programas. Asimismo, si bien en la LDS se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos como los tipos de evaluación que se llevarán a cabo, las características que deben tener los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Si bien se identificó información del presupuesto ejercido para algunos programas de la Secretaría de Política Social, es importante que el estado prevea publicar el presupuesto para todos sus programas, lo cual puede realizar con el desglose del presupuesto ejercido por dependencia que publica en el portal de transparencia del estado. Esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, puesto que así es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

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. De este modo, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa permitirá reconocer, 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.

Asimismo, es importante que el estado considere impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales para que pueda distinguirse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, resulta necesario establecer los criterios y lineamientos en un documento oficial, de manera que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

En cuanto a los aspectos que tienen que ver con la evaluación, se sugiere poner en práctica una planeación de las evaluaciones que permita deter-

minar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Así también, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes; de esta modo, la información que produzcan éstas 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.

