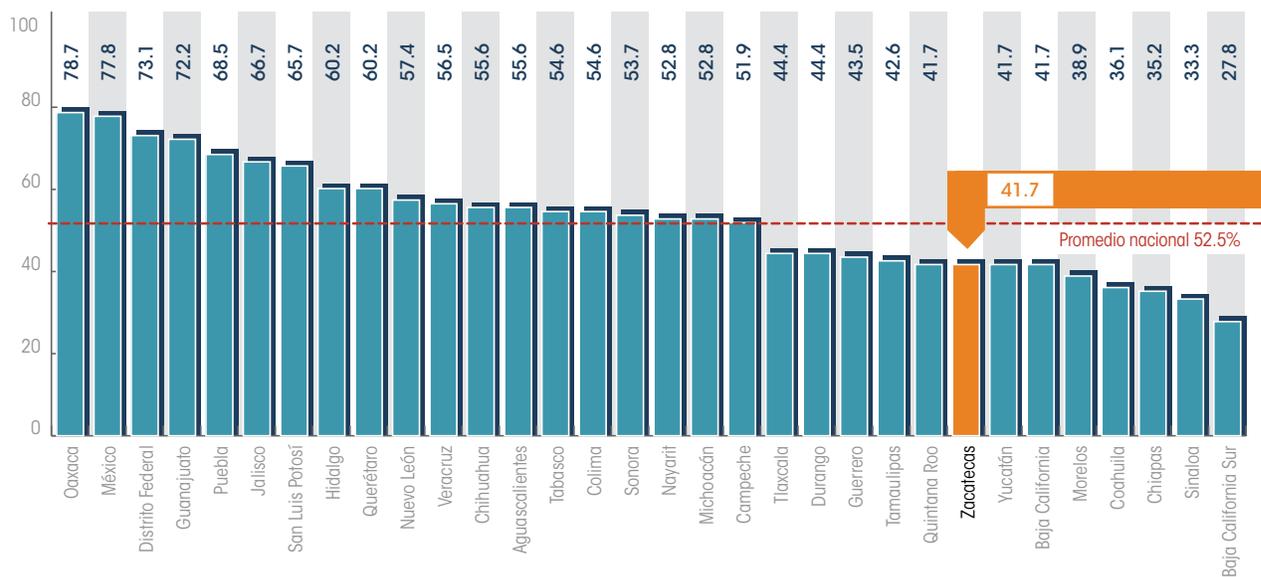


■ Gráfica 174. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 175. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Zacatecas 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 175 presenta la variación que registró el estado de Zacatecas 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, Zacatecas presentó un pequeño avance de 2011 a 2013, tanto en el índice global como en el componente práctico y normativo. En 2011, registró un índice de 38.0 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –25.0 en el componente normativo y 13.0 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 41.7 por ciento –26.0 en el componente normativo y 15.7 en el práctico–, lo que significa un incremento de 9.7 por ciento respecto a 2011 de manera global; esto lo situó de la posición quince en 2011 a la diecinueve en 2013,⁵⁵ que comparte con Baja California, Quintana

⁵⁵ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Roo y Yucatán (gráfica 174). Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

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 o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación o pobreza. De igual forma, establece los criterios para la creación de programas nuevos y para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, y dispone la integración de un padrón para los programas sociales, la elaboración de reglas de operación, la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado –la LDS– señala que, para la instrumentación de los programas en materia de desarrollo social, se deberá contar con el diagnóstico focalizado de las zonas de atención prioritaria, las unidades administrativas responsables de operar los programas y los lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, no se menciona que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación, ni que se debe especificar el objetivo del programa, la población objetivo o el tipo de apoyo que entrega el programa.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la LDS– estipula que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos integrarán sus padrones de beneficiarios, pero no especifica los elementos que deben contener estos padrones, ni tampoco ordena la creación de un padrón de beneficiarios único.

En la práctica se encontraron dieciocho padrones de beneficiarios: dos del Patronato Estatal de Promotores Voluntarios; dos de la Secretaría de las Mujeres; y catorce del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia. En todos los padrones se proporciona el nombre del beneficiario, el área responsable de integrar el padrón y el programa del cual recibe apoyo; sólo en algunos se puede identificar el municipio que habitan y el tipo de apoyo que recibe el beneficiario. En ninguno se divulga la clave de identificación del beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –la LDS– establece que el Ejecutivo del estado, en un plazo máximo de sesenta días, a partir de la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos, deberá elaborar y publicar en el *Periódico Oficial del Estado* las reglas de operación de los programas de desarrollo social. No obstante, no prevé los elementos que éstas deberán contener.

En la práctica se identificó que el estado cuenta con reglas de operación de 52 programas de desarrollo social, que pertenecen a las siguientes dependencias: Subsecretaría de Agricultura, Subsecretaría de Desarrollo Rural, DIF estatal, Instituto de la Mujer, Comisión para la Integración Social de Personas con Discapacidad, Consejo Promotor de la Vivienda Popular, Instituto de la Juventud y Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Todas tienen la información deseable: el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, la forma de entrega del apoyo y los criterios de elegibilidad.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia Acceso a la Información Gubernamental y la LDS– establece que el Ejecutivo y los ayuntamientos, dentro de ese mismo plazo (sesenta días), difundirán los programas operativos anuales en materia de desarrollo social y la normativa respectiva. Además, las entidades del gobierno deberán difundir en medios electrónicos: servicios que ofrecen; trámites, requisitos y formatos; información de los padrones de beneficiarios, así como del diseño, montos, requisitos de acceso, ejecución y beneficiarios de los programas de subsidio.

En la práctica se identificó información de veinte programas de desarrollo social que operan distintas dependencias de la administración pública estatal, como el Patronato Estatal de Promotores Voluntarios, la Secretaría de las Mujeres y el DIF estatal. Se debe destacar que la información que se difunde acerca de los programas es muy completa y se presenta en una estructura homogénea en el portal de transparencia del estado; se difunde el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad. Además, en la mayoría de los programas se da a conocer la lista de beneficiarios y el presupuesto asignado.

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

La normativa –la LDS– dispone que el presupuesto de los programas sociales no puede ser inferior al del ejercicio fiscal anterior. Además, los ayuntamientos deben publicar en el *Periódico Oficial*, en su página electrónica y en un lugar visible de la Presidencia Municipal el monto y la distribución de los recursos que les fueron destinados para la implementación de los programas de desarrollo social.

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 presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social. Al no tener información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

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 cumplimiento de los planes, los programas y las acciones de la política estatal de desarrollo social para subsanarlos, modificarlos, adicionarlos o reorientarlos. La LDS también señala que:

- 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 de presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; la segunda abarcará el ejercicio fiscal siguiente y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.
- Los resultados de las evaluaciones se publicarán en el *Periódico Oficial*. No obstante, la normativa no define el contenido mínimo que deben tener las evaluaciones para ser publicadas.
- Las dependencias y entidades estatales y municipales deberán proporcionar toda la información y las facilidades para la ejecución de las evaluaciones.
- El Consejo Estatal de Desarrollo Social podrá emitir sugerencias y recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones.

No se identificó normativa que disponga el seguimiento a las evaluaciones ni la elaboración de un plan.

En la práctica, en Zacatecas no existe una planeación de las evaluaciones ni se han realizado evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social. Tampoco se tuvo conocimiento de que el estado haya efectuado estudios y análisis en materia de desarrollo social.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– establece que los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, aunque no regula las características que deben tener éstos. También, señala que los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de desarrollo social.

En la práctica no fue posible identificar indicadores de resultados de la política social del estado. Sólo se encontraron indicadores de gestión relacionados con la

política social en el *Catálogo de indicadores de la administración pública estatal*, que, además, provee la descripción del indicador, la institución responsable y los valores para 2010-2012; es decir, la última medición disponible es de 2012. La información que ofrece es el método de cálculo, las metas y la línea base.

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

En la normativa –en la LDS– se estipula que la evaluación de la política estatal de desarrollo social estará a cargo del Consejo Estatal de Desarrollo Social y que para desempeñar su labor, éste podrá emitir convocatorias para que organismos evaluadores independientes, que podrán ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones de la sociedad civil, evalúen la política estatal de desarrollo social.

La LDS señala que el citado Consejo es un órgano consultivo de participación ciudadana, pero no tiene la atribución de operar la política de desarrollo social ni es ajeno a la estructura del Poder Ejecutivo, ya que está compuesto por el secretario de Planeación y Desarrollo Social y representantes de la administración pública federal, entre otros. Aunado a ello, la normativa no señala que el Consejo esté dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.

Además de la evaluación, la normativa le confiere al Consejo la tarea de aprobar los indicadores de resultados y de gestión; proponer políticas públicas de desarrollo social y criterios para la planeación y ejecución de los programas de desarrollo social, así como emitir sugerencias y recomendaciones a las dependencias y entidades estatales y municipales relacionadas con el desarrollo social. La atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción del Consejo es realizar la planeación de las evaluaciones y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica no se observó evidencia del funcionamiento del Consejo. Únicamente se encontró evidencia del trabajo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas y de que la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional cuenta con la Dirección de Planeación y Evaluación Presupuestal, la cual realiza acciones de seguimiento del gasto.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se advierte en la gráfica 175, de 2011 a 2013, el estado de Zacatecas presentó un ligero avance en el índice a nivel global, que se debe a la mejora en el componente práctico y normativo mientras que en el normativo se mantuvo igual. El mayor cambio se dio en el plano práctico, donde el estado registró un cambio de 2.7 puntos porcentuales. En 2013, ocupó la posición diecisiete en el componente práctico y la diez en el normativo.

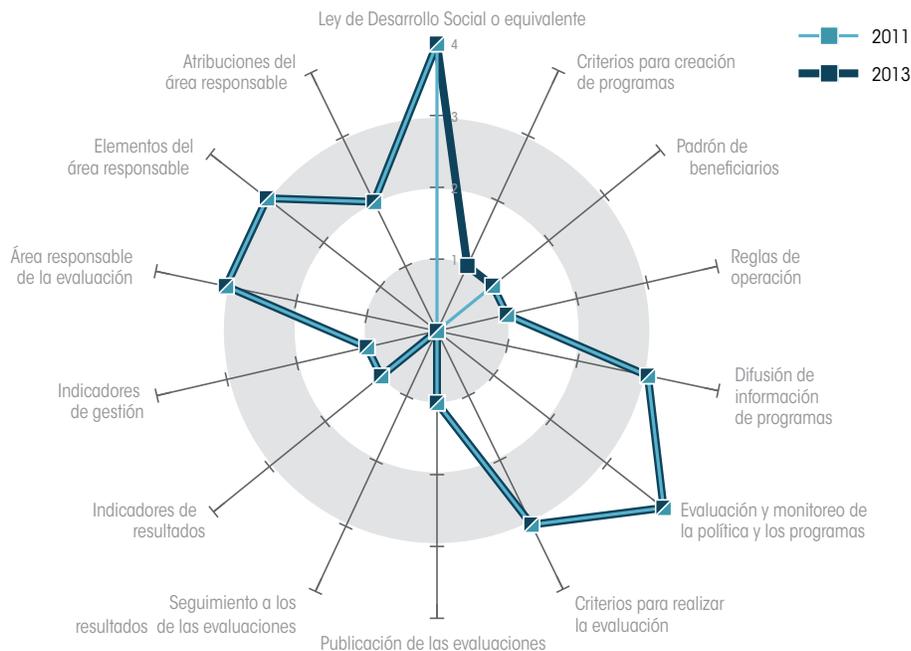
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ En 2013, fue posible identificar que la normativa establece que para la formulación de los programas de desarrollo social se deberá contar con información de las unidades administrativas responsables de operar los programas.

En la gráfica 176 se observa que Zacatecas sólo tuvo un cambio en el componente normativo de 2011 a 2013; la línea que representa 2013 es casi la misma que en 2011. Asimismo, en la gráfica se reconocen las áreas pendientes de la regulación normativa que no fueron solventadas en 2011-2013: el contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios; la especificación de las características de los indicadores de gestión y de resultados; la caracterización y regulación del seguimiento a los resultados de las evaluaciones y los criterios para la creación de nuevos programas, así como el fortalecimiento de los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 176. Cambios en el componente normativo, Zacatecas 2011-2013



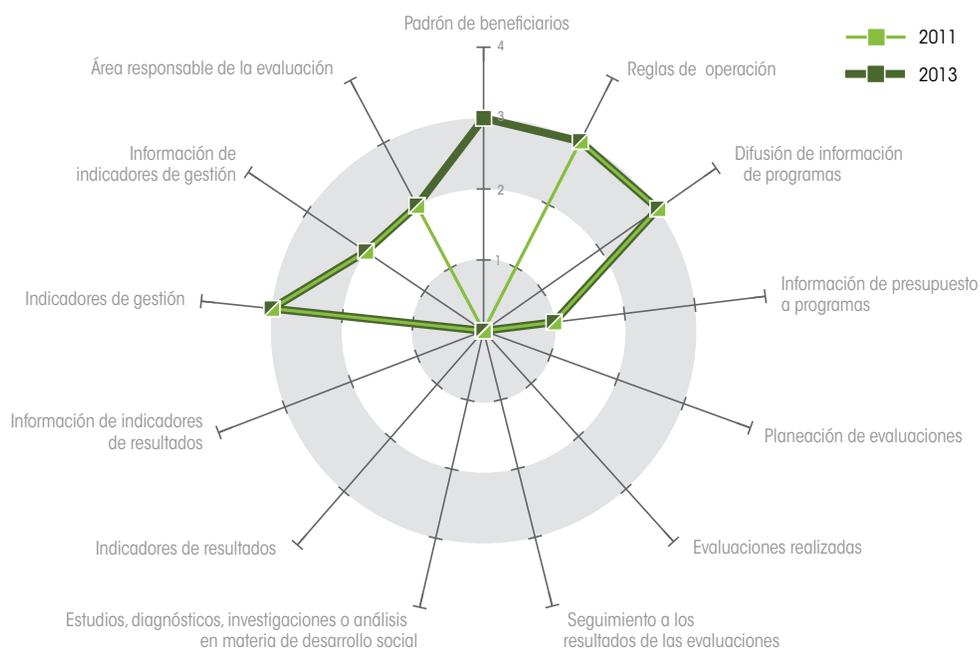
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

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 del estado. En 2013 fue posible encontrar en el portal de transparencia del estado dieciocho padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social. Vale la pena destacar que la información que ofrecen los padrones es muy completa, como ya se mencionó.

De acuerdo con la gráfica 177, el estado presentó un avance únicamente para el elemento práctico de los padrones de beneficiarios; mientras que para los demás temas no hubo cambios positivos ni negativos.

■ Gráfica 177. Cambios en el componente práctico, Zacatecas 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado no presentó ningún cambio importante de 2011 a la fecha en regular los elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que no se emitió ninguna ley complementaria a las ya existentes en materia de desarrollo social ni se modificó ninguna que permitiera fortalecer las áreas de oportunidad en el plano normativo en el estado. En el aspecto normativo, en la LDS y en la Ley

de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Zacatecas se incluyen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Zacatecas.

Respecto al componente práctico, el estado ha tenido un buen desempeño en la implementación de padrones de beneficiarios, reglas de operación y difusión de la información de los programas sociales; es decir, Zacatecas ha impulsado elementos de monitoreo que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y resultados alcanzados a nivel política, y no del programa.

Tanto el Consejo como la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional tienen atribuciones de evaluación; no obstante, no se localizó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada uno que permita conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre ellos para el desempeño de sus tareas. De hecho, no se identificó que alguno de estos órganos haya realizado evaluaciones.

Los retos de Zacatecas en materia de monitoreo y evaluación de la políticas y los programas de desarrollo social residen tanto en el ámbito normativo como en el práctico. Por un lado, el estado debe continuar la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación. Por el otro, debe continuar la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que ha iniciado, así como poner en marcha la implementación de los elementos de evaluación que por ley se estipulan; esto, para 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 Zacatecas:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática; éstos deben definir 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 dotar de autonomía técnica y de gestión al Consejo de Evaluación, así como independizarlo de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo del estado. Además, es conveniente establecer un solo órgano de evaluación en el estado y ponerlo en marcha.

Sería acertado publicar el presupuesto asignado por programa. Lo anterior resulta un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en 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 discrecionales 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 este sentido, es deseable que en la práctica se realicen diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Extender la práctica de la creación y publicación de las reglas de operación para todos los programas de desarrollo social. La difusión de estas reglas permite transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación, de manera que sea homogénea la información que brinden las dependencias para la integración del padrón.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es conveniente llevar a la práctica lo que la normativa establece para las evaluaciones. Asimismo, se podría poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que generan éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas. Para lo anterior, se recomienda incluir en la normativa el proceso de seguimiento de los resultados de las evaluaciones, los actores responsables, mecanismos y plazos.

Finalmente, es importante difundir la información de los indicadores de resultados, así como establecer con qué programa de desarrollo social están relacionados, a fin de conocer, de manera individual, sus conclusiones y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

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.