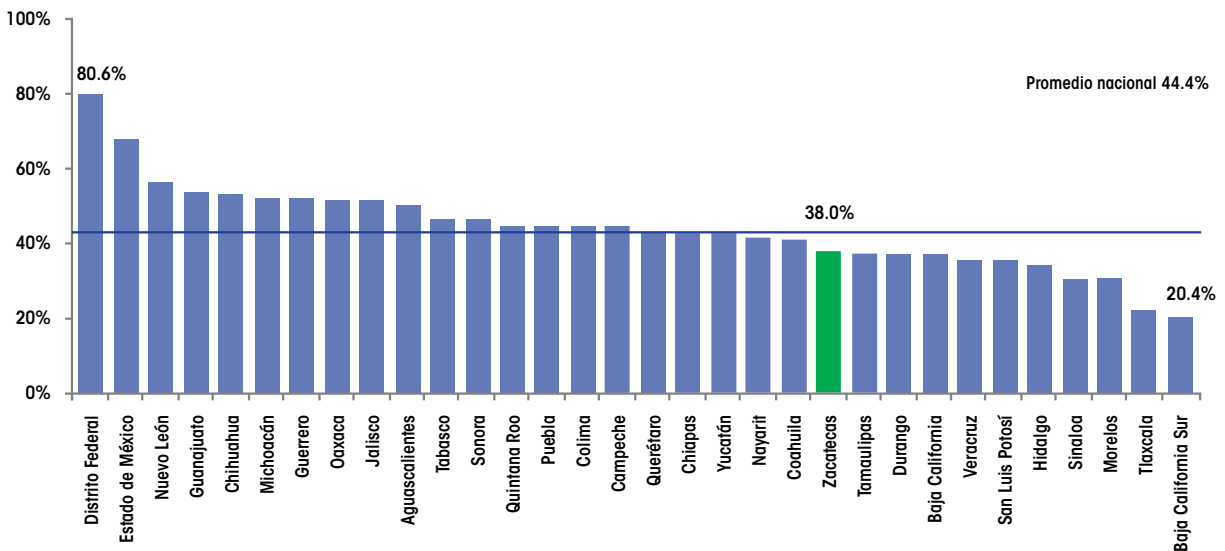


Zacatecas

- La Ley de Desarrollo Social para el estado y los municipios de Zacatecas (LDS) que establece la evaluación de la política estatal de desarrollo para mejorar los planes, programas y acciones que la integran.
- La LDS instituye la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de la evaluación de la política estatal de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, la última medición disponible corresponde a 2009. Asimismo, tiene indicadores de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, su la última medición disponible corresponde a 2011. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o 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 Zacatecas 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) del estado, se instituye elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2009, Zacatecas 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 vulnerabilidad, marginación o pobreza, tendrá preferencia a recibir los apoyos y a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social.
- Para la entidad 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 acuerda que el Poder Ejecutivo estatal debe elaborar y publicar las ROP de todos los programas estatales de desarrollo social, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Cabe señalar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea ni el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se estipula la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) que incluya a las personas atendidas por los programas de desarrollo social municipales y estatales, las cuales serán integradas por el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios. Esto puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de estos niveles.

De la misma manera, se indica que la SEPLADER debe publicar los lineamientos para la integración y actualización del padrón de beneficiarios, pero no se identificó evidencia de su emisión, por lo que no fue posible identificar la información que debe contener.

- Se determina la realización y difusión de la evaluación de la política estatal de desarrollo social, la cual tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los planes, programas y acciones que la integran para modificarlos. Sin embargo, no se encontró como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social 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 dispone que la evaluación podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos al gobierno y que se realizará en dos etapas en el ejercicio fiscal; la primera corresponde a los primeros nueve meses para que sus resultados sirvan de apoyo para programación y la presupuestación del ejercicio fiscal siguiente, para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación y la determinación de las zonas de atención prioritaria; y, la segunda abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse 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 ejecutarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.
- Se acuerda que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto y que los de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de desarrollo social. Igualmente, éstos deben de tener apartados tales como cumplimiento de los objetivos, cobertura y número de beneficiarios, presupuesto destinado, impacto social y beneficio, entre otros. No se especificaron datos de aquellos 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 determina la publicación de las ROP, de los padrones de beneficiarios estatales y municipales, y de los resultados de la evaluación. Cabe decir que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se detectó de manera directa el mandato de su emisión ni tampoco el del padrón único de beneficiarios.
- La LDS crea el Consejo Estatal de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Se identificó que la SEPLADER cuenta con una Dirección de Planeación y Evaluación Presupuestal la cual realiza acciones de seguimiento del gasto, y el estado también tiene un Consejo de Planeación y Desarrollo (COPLADE), no obstante, no se encontró información sobre si éste tiene atribuciones de evaluación o lleva a cabo acciones en la materia.

Asimismo, en su Presupuesto de Egresos (PEE) 2011 se establece que la SEPLADER es la encargada de efectuar el seguimiento del avance y cumplimiento programático reportado por las dependencias y entidades, así como de su evaluación.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 14 integrantes, donde uno representa al Poder Ejecutivo Estatal (el titular de la SELADER), quien además lo preside, un Secretario Técnico nombrado por el titular de la SEPLADER, y el resto se divide entre consejeros o participan en organizaciones con enfoque de desarrollo social, que cuenten con estudios, investigaciones o experiencia académica en el área del desarrollo social, y que participen en cámaras o agrupaciones del sector privado. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

El Consejo está a cargo de la evaluación de la política estatal de desarrollo social. Además, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones y aprobar los indicadores de resultados y de gestión. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones,

llevar a cabo estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, 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 Zacatecas:

- En el PEE para los años 2009 a 2010, se establece el presupuesto por eje del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010. Dentro de estos ejes se encuentra el de Desarrollo Social con Equidad. No fue posible identificar este rubro en 2011 puesto que el Presupuesto modificó su estructura de acuerdo con el Plan Estatal 2010-2016.

No se identificó el presupuesto por programa, aunque se ubicó el presupuesto anual por tema del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con una estructura heterogénea, si bien todos presentan información sobre el objetivo del programa y los criterios para elegir a los beneficiarios, difiere la incorporación de la población objetivo, la institución responsable y la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2011.
- En la normativa no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social. Cabe mencionar que en la página de Transparencia del estado se indica que éstos se encuentran en construcción.
- De la misma manera, no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 en el Catálogo de Indicadores de la Gestión Pública Gubernamental del estado de Zacatecas. La información que reportan es su nombre y la última medición disponible corresponde a 2009.

Asimismo, el documento del Primer Informe de Gobierno 2011 cuenta con a indicadores de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016, la última medición disponible corresponde a 2011; se refiere su nombre y en algunos casos meta y unidad de medida, no es posible consultar su descripción, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición y línea base.

Cabe señalar que en ambos casos, los indicadores se encuentran a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuando al organismo evaluador, no se encontró evidencia del funcionamiento del Consejo ni tampoco elementos de monitoreo y evaluación implementados por la SEPLADER y el COPLADE.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Zacatecas. Si bien no se detectaron elementos clave como el ente facultado para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el Consejo y la SEPLADER tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos para el desarrollo de sus tareas.

Por otra parte, si bien la LDS está vigente desde 2009, hasta ahora no se detectó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento ni de elementos implementados en materia de evaluación. Asimismo, los elementos identificados en materia de planeación y ejecución de los programas de desarrollo social, son ejercicios aislados que no contribuyen a contar con aquellos que puedan usarse posteriormente como insumos de la evaluación y el monitoreo.

Sin embargo, 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, no así a nivel programa. El reto que afronta el estado es el de implementar estos últimos así como los de evaluación que por Ley se estipulan, 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 Zacatecas:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir 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 en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEPLADER son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.

- Organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un elemento 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 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 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 establecer y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Además, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos últimos.
- 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. Para esto pueden desarrollarse los criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.
- 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 con base en las prioridades de información que requiera el estado, y los tipos de evaluación. Para realizarla se debe tener 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 especificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- 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 la que produce el estado en esta materia, 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 especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.