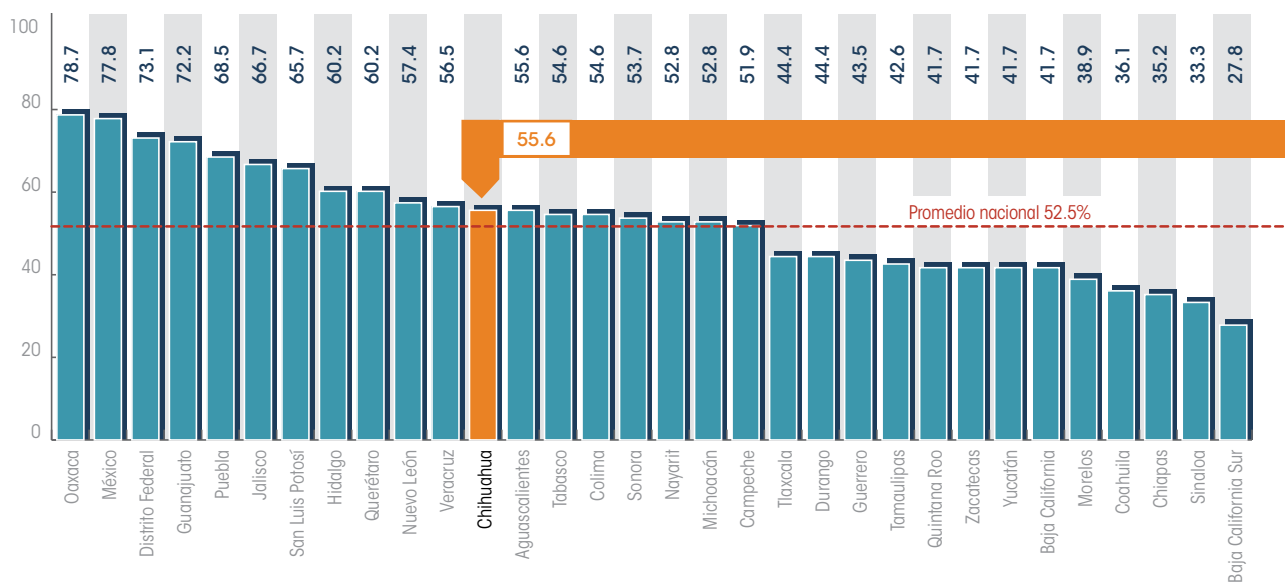


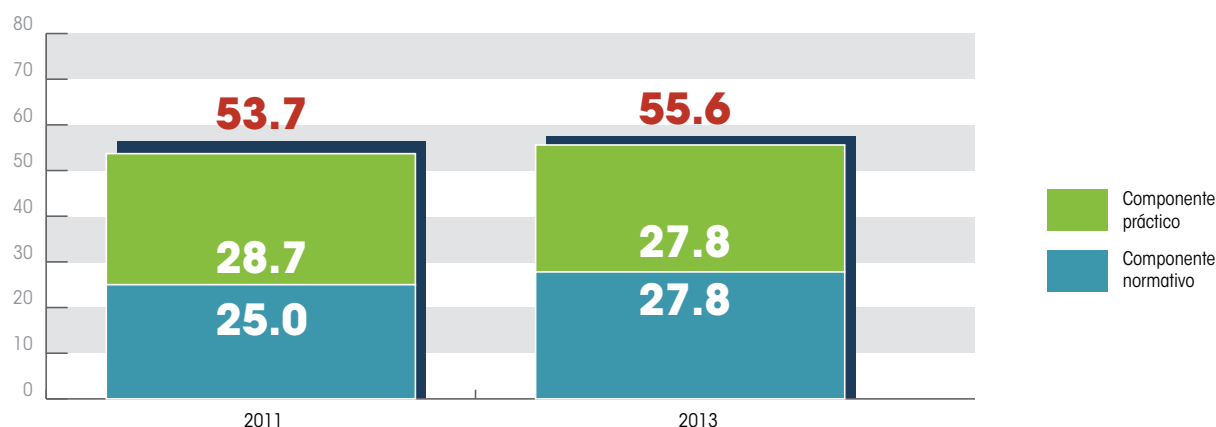
■ **Gráfica 78.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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



■ **Gráfica 79. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Chihuahua 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 79 presenta la variación del estado 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, Chihuahua presentó un aumento de 2011 a 2013 en el índice global, derivado de un incremento en el componente normativo. En 2011, registró un índice de 53.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –25.0 en el componente normativo y 28.7 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 55.6 por ciento –27.8 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–, lo que significa un crecimiento de 3.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición cinco en 2011 a la once en 2013 (gráfica 78),²³ la cual comparte con Aguascalientes.

²³ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

El mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un incremento de 11.2 por ciento en comparación con el ejercicio anterior. Esto se debe a que la LDS y la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua señalan elementos que vinculan el ejercicio de la evaluación con el proceso presupuestario.

Asimismo, 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 Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2013.

En seguida se muestran 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 la población prioritaria de la política de desarrollo social. Se menciona que las personas o grupos sociales en situación de pobreza, desigualdad, marginación, vulnerabilidad, discriminación o exclusión tienen acceso preferencial a los programas y proyectos tendientes a elevar la calidad de vida.

De igual forma, establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, la integración de un padrón general de beneficiarios y la publicación de reglas de operación de los programas. Finalmente, determina que la evaluación de la política estatal estará a cargo de un órgano, que podrá realizarla por sí solo o a través de organismos independientes.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se indican criterios para programas de desarrollo social nuevos.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal se ordena la integración de un padrón general de beneficiarios, cuyo objeto es concentrar la información para facilitar el intercambio de datos entre los tres órdenes de gobierno, así como evitar la duplicidad en la asignación de recursos públicos, apoyos en especie o servicios en programas, proyectos, sujetos de derecho y organizaciones. Por otro lado, de acuerdo con la

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, todo ente público debe transparentar la información sobre los padrones de las y los beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificaron tres padrones de beneficiarios públicos correspondientes a 2013 de algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y de la Secretaría de Salud. 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

En la normativa estatal –la LDS– se establece que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos deberán elaborar y publicar en el *Periódico Oficial* las reglas de operación de los programas de desarrollo social, incluidos en el Presupuesto de Egresos, así como la metodología, normativa, calendarización y asignaciones correspondientes a las diversas regiones y municipios de la entidad.

En la práctica se identificaron catorce reglas de operación: trece pertenecientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y una del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF). La información contenida en estas reglas versa sobre las siguientes características: objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de operarlo, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos e indicadores.

La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen de manera clara los pasos a seguir para la operación del programa; además esto refleja las mejoras en el diseño de los programas.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

La normativa estatal dispone que en materia de desarrollo social y humano le corresponde al Ejecutivo del estado informar a la sociedad sobre los proyectos, programas y sus evaluaciones de resultados e impacto. Asimismo, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se ordena la transparencia de la información sobre diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como padrones de las y los beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificó información para dieciséis programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas aborda, principalmente, el objetivo del programa y la población objetivo.

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

De acuerdo con la LDS, el anteproyecto de presupuesto de egresos estatal que se remita al Congreso y que destine recursos a programas y proyectos de desarrollo social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, excepto en los casos que establezca el Congreso del Estado al aprobar el presupuesto de egresos respectivo. Asimismo, los recursos destinados para estos fines deberán incrementarse por lo menos en la misma proporción en que se prevea el aumento del presupuesto estatal, y en congruencia con la disponibilidad de recursos, a partir de los ingresos que autorice el Congreso del Estado.

En la práctica, el estado difunde en el portal de transparencia el presupuesto por dependencia y, en algunos casos, el otorgado por programa.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS prescribe la evaluación de la política de desarrollo social y humano con el fin de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas y proyectos, así como proponer su modificación, adición, reorientación o suspensión total o parcial. Aunado a esto, la LDS especifica algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- La distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamientos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto, que cumplan con los principios y objetivos que estipula la presente ley y demás disposiciones aplicables.
- Para realizar la evaluación, deberá tomarse en cuenta la identificación del impacto que los proyectos y programas tienen en hombres y mujeres.
- La evaluación de resultados y su impacto se llevará a cabo atendiendo el cronograma de ejecución de los proyectos o con periodicidad anual.
- Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- Los ayuntamientos deberán realizar una evaluación anual de los resultados e impacto de la política municipal de desarrollo social y humano, que harán del conocimiento público, sin perjuicio de lo señalado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

En la práctica, el estado ha sometido a evaluación a 27 programas sociales a través de la Dirección de Política y Planeación Social, y cuenta con cinco informes de seguimiento a las evaluaciones de 2011; no obstante, estos ejercicios no son públicos, por lo que no se consideraron en el avance del estado en este rubro. Al respecto, destaca que el ejercicio de la evaluación tiene entre sus objetivos la

mejora del desempeño de los programas, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos; por lo tanto, es importante que el estado ponga a disposición de la ciudadanía los avances que ha obtenido de la implementación de sus programas sociales.

Por otro lado, no se encontró información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, así como un mecanismo de seguimiento público a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a sus programas.

8. Indicadores de gestión y resultados

La LDS dispone que la distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamientos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto, que cumplan con los principios y objetivos que marca la presente ley y demás disposiciones aplicables. Por su parte, la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua señala que la evaluación del resultado de los programas presupuestarios se basará en los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, cimentados en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas gubernamentales.

En la práctica, el estado posee matrices de indicadores que contienen tanto indicadores de gestión como de resultados. Dichas matrices forman parte de un apartado anexo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2013, con características como nombre, descripción, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia, y sólo para los indicadores de gestión características adicionales como meta y línea base al 2013. Esta información también está disponible en la página del Gobierno del Estado en la sección "Transparencia fiscal".

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

La LDS indica la creación de un órgano de evaluación para normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos en la materia que ejecuten las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Dicho órgano tiene como objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social en el estado; establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la cobertura, calidad e impacto de los programas y proyectos correspondientes; revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas y proyectos; y proponer la modificación, adición, reorientación o suspensión total o parcial de los programas y pro-

yectos. No obstante, no se especifica la naturaleza jurídica de dicho organismo, esto es, quién lo conforma o si tiene autonomía técnica y de gestión.

En la práctica no se encontró evidencia de la operación de dicho órgano de evaluación; sin embargo, se tuvo conocimiento de que el Departamento de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Evaluación y Sistemas de Información de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado llevan a cabo ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 79 se observa que, de 2011 a 2013, Chihuahua presentó un aumento en el índice a nivel global, derivado de un incremento en el componente normativo. A pesar de no registrar una variación significativa en este componente, en el cual el estado registró un crecimiento de 2.8 puntos porcentuales de 2011 a 2013, ocupa la posición número nueve en el componente normativo, junto con Chihuahua y Nuevo León.

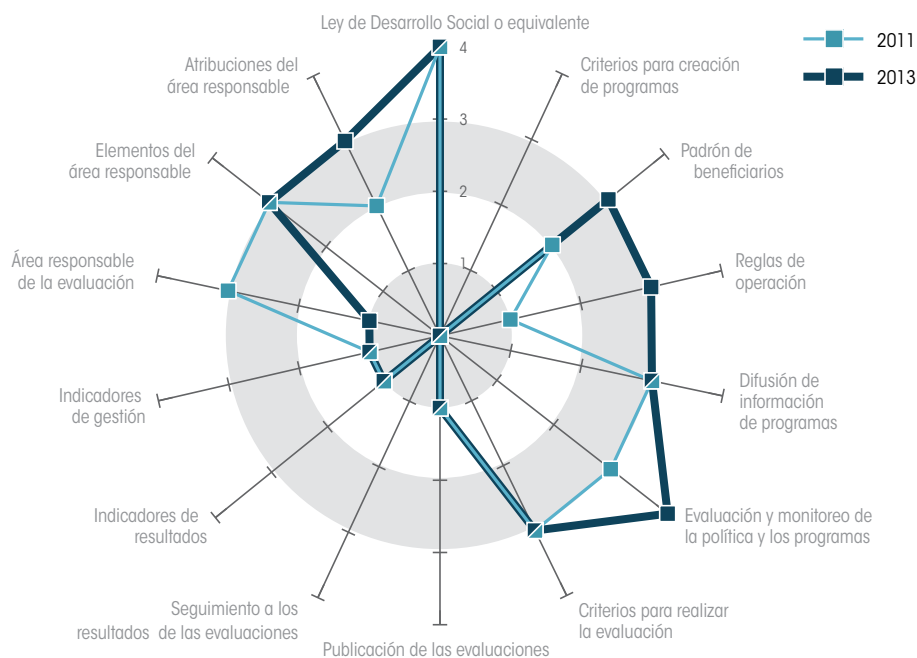
En seguida se muestran los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ Se encontraron elementos normativos en la LDS y en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, que establecen que la evaluación y el monitoreo se usarán en el proceso presupuestario.

En la gráfica 80 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. En 2013, casi todos los elementos registraron un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa de criterios para programas nuevos, el planteamiento de indicadores, así como los criterios para publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado de sus programas sociales.

■ Gráfica 80. Cambios en el componente normativo, Chihuahua 2011-2013



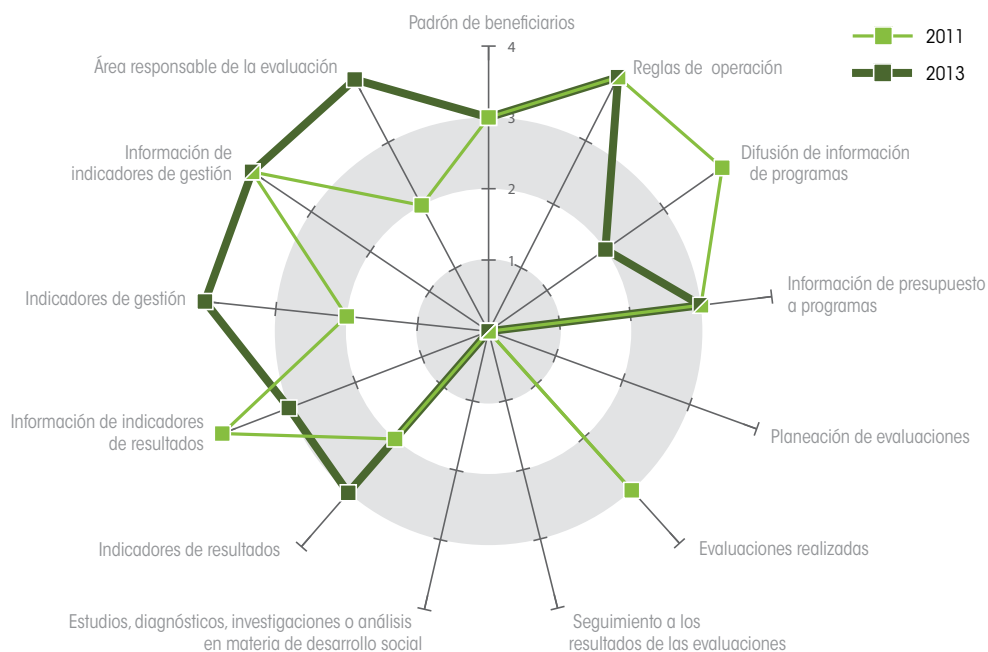
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ Se encontraron matrices de marco lógico de algunos programas sociales, así como las matrices por dependencia gubernamental en el Presupuesto de Egresos del Estado 2013.
- ✓ En la práctica, tanto la Secretaría de Desarrollo Social como el Departamento de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Hacienda llevan a cabo un seguimiento de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 81, el estado mostró un avance práctico o de implementación en el tema de indicadores de gestión, así como en la operación del área encargada de la evaluación en el estado. No obstante, no se encontraron ejercicios de evaluación públicos, lo que disminuyó este componente en comparación con 2011.

■ Gráfica 81. Cambios en el componente práctico, Chihuahua 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. Por un lado, la LDS dispone la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, tanto la LDS como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantizan la difusión de información sobre los programas sociales y consideran algunos elementos que debe tener dicha información.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave. No se identificó normativa relacionada con el establecimiento de programas nuevos, los criterios mínimos para la elaboración de indicadores, la planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación. En la práctica, si bien el estado demostró tener ejercicios de evaluación de 27 programas en 2011, dicha información no es pública, por lo que no se consideró dentro del componente práctico.

En cuanto al establecimiento del órgano de evaluación como organismo responsable de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no se identificaron elementos normativos que muestren su naturaleza jurídica ni tam-

co elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se constató que en la práctica tanto la Secretaría de Hacienda como la de Desarrollo Social han realizado ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

El mayor reto que afronta Chihuahua 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 órgano de evaluación con las características necesarias 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 Chihuahua:

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 importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa ayudará a 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.

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, el estado debe incorporar en la normativa 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 dispone la LDS. Si bien en esta ley 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, las características de los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Otro aspecto relevante para el estado es la publicación del presupuesto por programa que realiza el estado a través del portal de transparencia de todos

los programas del estado, ya que esta característica es un elemento necesario para el presupuesto basado en resultados, así como un mecanismo eficaz para fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Así también, es conveniente que el estado impulse la creación del padrón general de beneficiarios que dicta la LDS, 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, se deben definir los criterios y lineamientos, en un documento oficial, para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

En cuanto al ejercicio de la evaluación de los programas sociales, el estado debe considerar el publicar las evaluaciones que emprendió en 2011, puesto que la difusión de los resultados de éstas es parte sustancial de la cultura de gestión para resultados. Asimismo, dicho ejercicio fomenta de modo sustancial la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos en el estado.

Por otro lado, dado que los recursos son limitados, es recomendable 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 que se deberán aplicar, entre otros aspectos. Finalmente, considerar que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas; esto implica que el estado refuerce el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes y difundir los ejercicios de seguimiento que ha efectuado. Así, 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.