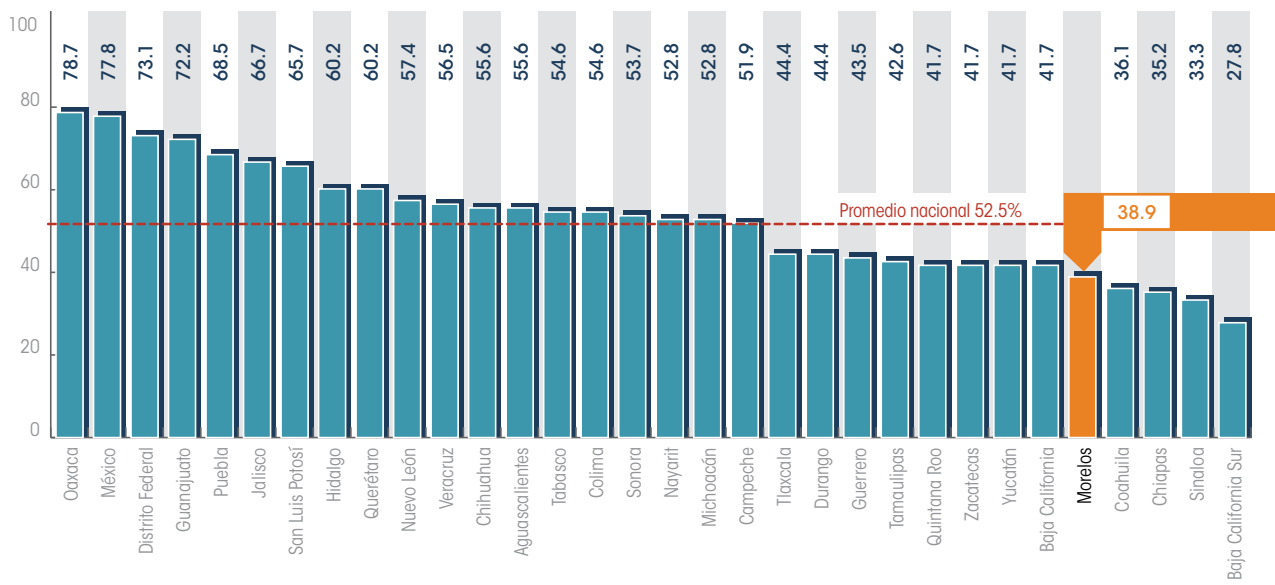


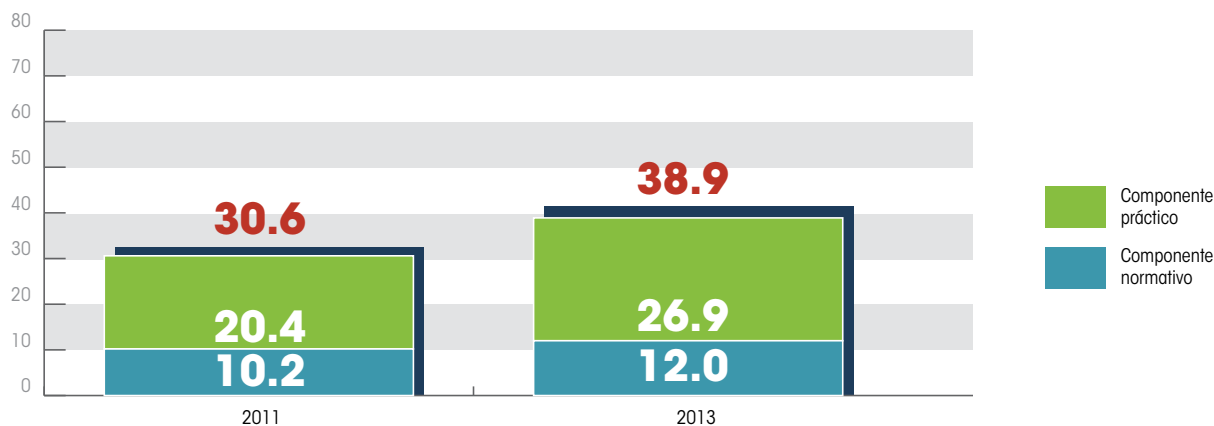
■ Gráfica 114. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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



■ **Gráfica 115. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Morelos 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 115 muestra la variación presentada por Morelos 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, Morelos presentó un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 30.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –10.2 en el componente normativo y 20.4 en el práctico–. Actualmente, ha logrado un avance global de 38.9 por ciento –12.0 en el componente normativo y 26.9 en el práctico–, lo que significa un incremento de 27.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecisiete en 2011 a la veinte en 2013.<sup>34</sup> Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio

<sup>34</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.

que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que experimentan las demás entidades en el mismo periodo.

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

### 1. Ley de Desarrollo Social

Durante la edición de este documento, Morelos aprobó su LDS,<sup>35</sup> por lo cual no fue considerada para la elaboración del Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013. En su lugar, fue tomada en cuenta la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad para el Estado de Morelos, que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, al afirmar que serán proporcionados servicios de asistencia social de manera prioritaria a las personas, familias o grupos en situación vulnerable. De igual forma, se ordena la evaluación de los resultados de los servicios asistenciales que presta el estado.

Además de la ley citada, Morelos cuenta con otros documentos normativos que regulan los servicios entregados a población vulnerable del estado, como la Ley de la Juventud para el Estado de Morelos, la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el Estado de Morelos, la Ley de Desarrollo, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Morelos y la Ley de Atención Integral para Personas con Discapacidad en el Estado de Morelos.

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

No se identificó normativa que defina los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

### 3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos– se estipula que es obligación de las entidades publicar y actualizar los padrones de beneficiarios de los programas sociales. Aunado a esto, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se establece que es atribución de cada subsecretaría la actualización y el mantenimiento del padrón de beneficiarios de los programas a su cargo.

---

<sup>35</sup> La LDS se aprobó el 8 de octubre de 2013.

En la práctica se identificaron 32 padrones de beneficiarios: uno de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social para el programa Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia “Empresas de la Mujer Morelense” 2013; diecinueve de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; y doce del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. La mayoría de los padrones incluye información del nombre del beneficiario, municipio en el que reside, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe. Algunos padrones cuentan con información del área responsable de integrar el padrón y uno, con información de la CURP.

#### 4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, se establece que la Subsecretaría de Acciones Prioritarias de Combate a la Pobreza debe coordinar la formulación de las reglas de operación de los programas a su cargo. Contar con este elemento ayuda a regular la operación y otorga transparencia en el acceso a los programas. Por esta razón, dichas reglas forman parte del marco de referencia del monitoreo y la evaluación. Es importante mencionar que no se localizó normativa que regule la información que deben contener las reglas de operación, como el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, el procedimiento para la entrega del apoyo y los indicadores para monitorear y evaluar los programas.

En la práctica se identificaron dos reglas de operación en 2013 para los programas Apoyo a Proyectos Productivos para Indígenas del Estado de Morelos y Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia “Empresas de Mujer Morelense”. Estas reglas ofrecen información del objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y el procedimiento para la entrega del apoyo. Sólo las reglas de operación del programa Apoyo a Proyectos Productivos para Indígenas del Estado de Morelos cuenta con información sobre los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

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

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos– se señala que es obligación de las entidades difundir información sobre el diseño, los montos, el acceso y la ejecución de los programas de subsidios y de sus padrones de beneficiarios, así como de su presupuesto. No se identificó regulación concerniente a la difusión de los objetivos de los programas, la población objetivo y la institución responsable de su operación.

En la práctica se identificó información para 41 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde para la mayoría de los programas se relaciona con el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa y los apoyos otorgados. Para algunos otros se difunde información acerca de los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y el presupuesto asignado.

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

En la práctica se identificó información del presupuesto asignado desagregado para algunos de los programas de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Trabajo, la Comisión Estatal de Agua y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que favorezcan 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 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos dispone que, internamente, las dependencias y entidades deberán evaluar en forma permanente sus programas para, así, cuantificar los objetivos, las metas y los beneficios alcanzados. Sin embargo, en la normativa no se tuvo conocimiento de la regulación de los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones, como el uso de indicadores, los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la frecuencia con que se deben realizar, la precisión de que la evaluación debe ser implementada por instancias ajenas al ejecutor, la planeación de las evaluaciones, la publicación de éstas, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su uso para decisiones presupuestarias.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales. Tampoco la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se identificaron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Consejo Estatal de Población. Ambos diagnósticos cuentan con información de la problemática analizada y la

población que padece el problema. No existe información acerca de las causas, los efectos y las características de la problemática ni propuestas de acciones a seguir.

#### 8. Indicadores de gestión y resultados

No se identificó normativa que establezca el uso de indicadores de gestión y de resultados para la política y los programas de desarrollo social.

Sin embargo, en la práctica, Morelos posee indicadores de gestión y de resultados en los programas operativos anuales de las diversas dependencias y en el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012. La mayoría de los indicadores de gestión reportan información de lo que buscan medir, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y su meta. Por su parte, la mayoría de los indicadores de resultados presentan información de lo que buscan medir, su método de cálculo, su línea base y meta.

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

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos se establece que, internamente, las dependencias y entidades deberán evaluar en forma permanente sus programas para, así, cuantificar los objetivos, las metas y los beneficios alcanzados. De este modo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se determina que es atribución de esta secretaría evaluar las políticas y los programas que dan atención prioritaria e integral a personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, así como definir los criterios y lineamientos para hacerlo. Las atribuciones que no quedan comprendidas dentro de la Secretaría son: realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones; revisar o participar en la construcción de indicadores; efectuar estudios en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

Sin embargo, así como la Secretaría de Desarrollo Social tiene la facultad de evaluar los programas que dan atención a las personas y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que a la Secretaría de Salud le corresponde evaluar los programas de atención médica, medicina preventiva y de epidemiología, y a la Secretaría de Educación, los servicios educativos.

Ahora bien, en la práctica no se reportó evidencia de instrumentos implementados en materia de monitoreo y evaluación.

## COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 115, de 2011 a 2013, Morelos presentó un incremento en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor avance del estado se dio en el plano práctico, donde el estado registró un incremento de 31.8 por ciento que lo situó en la posición once en este componente.

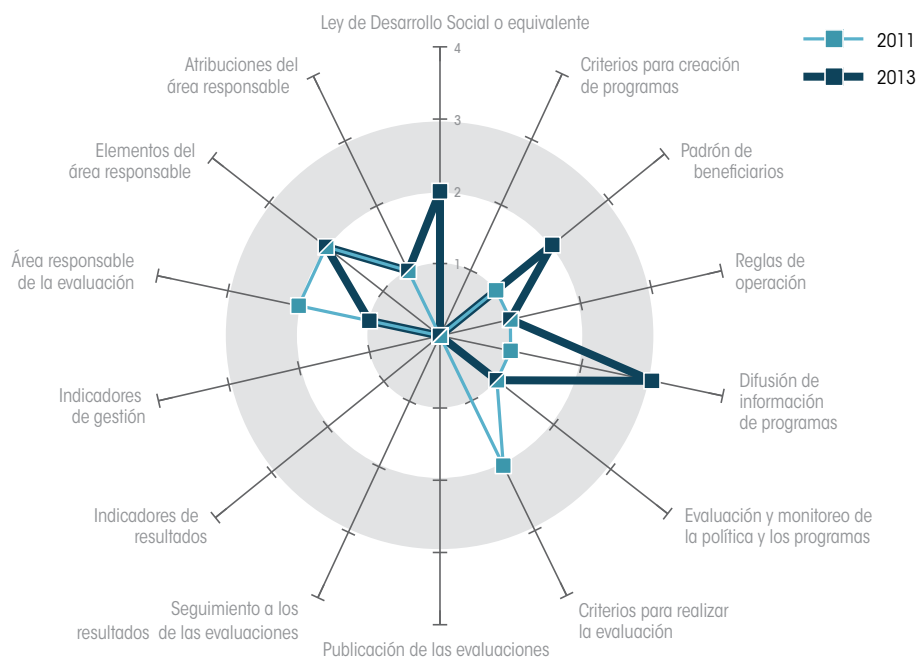
A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ Aunque el estado no tenía una LDS durante el periodo de este análisis, sí contaba con una Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad, que establece la población objetivo de los programas de desarrollo y la evaluación de los resultados de los servicios asistenciales que presta esta entidad.
- ✓ Se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, en el cual se determina el área responsable de integrar los padrones de beneficiarios y se especifica que éstos deben contener información del domicilio geográfico del beneficiario.
- ✗ Se publicó, en 2011, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, en el cual se definían los lineamientos/criterios que se debían seguir para la implementación de las evaluaciones; por ejemplo, el requisito de que éstas tenían que ser realizadas por instancias ajenas al ejecutor del programa.

En la gráfica 116 se observa que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de tres elementos, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, se debe regular el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones; trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios; y establecer la información que deben contener las reglas de operación; el uso de indicadores en la implementación de evaluaciones; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la frecuencia con que se deben realizar; la precisión de que la evaluación debe ser implementada por instancias ajenas al ejecutor; la planeación de las evaluaciones; la publicación de éstas; el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su uso para decisiones presupuestarias; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

## ■ Gráfica 116. Avances en el componente normativo, Morelos 2011-2013



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

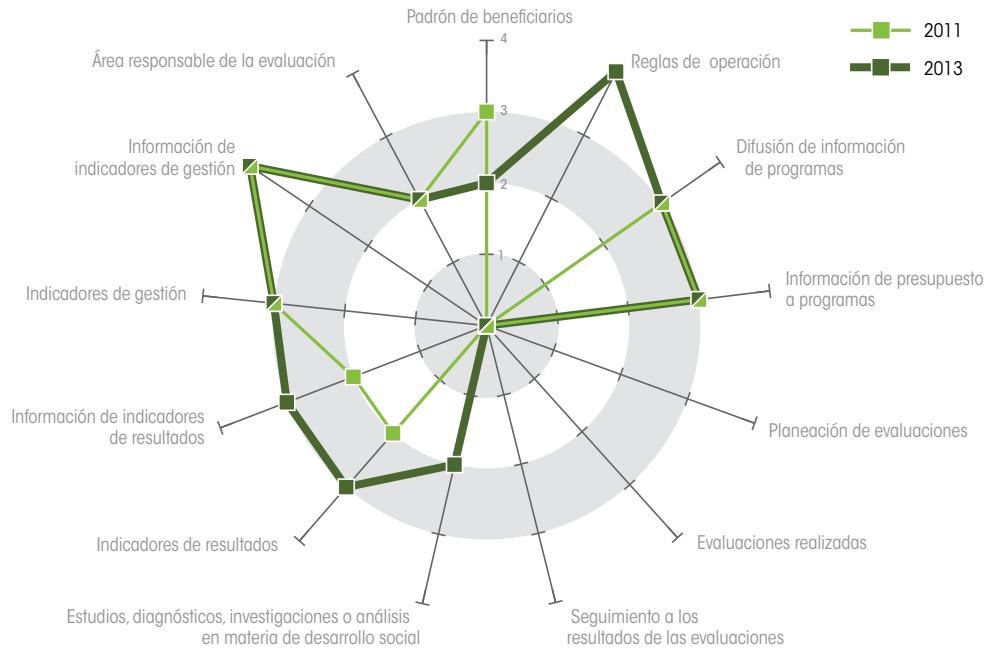
## Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se identificaron reglas de operación para los programas Apoyo a Proyectos Productivos para Indígenas del Estado de Morelos y Apoyo a Proyectos Productivos para Jefas de Familia "Empresas de Mujer Morelense". En 2011 no se reportaron reglas de operación para ningún programa de desarrollo social.
- ✓ Se identificaron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Consejo Estatal de Población. En 2011 no se encontró ninguno.
- ✓ Se identificó mayor información pública de los indicadores de resultados en comparación con 2011. Actualmente, reportan información sobre su método de cálculo, línea base y meta.
- ✗ Los padrones identificados, en promedio, cuentan con menos información que la reportada en 2011. Actualmente, refieren el nombre del beneficiario, el municipio en donde residen, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que reciben.



De acuerdo con la gráfica 117, el estado mejoró en el componente práctico o de implementación en el tema de reglas de operación, realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social e indicadores de resultados. Pese a ello, el estado aún debe trabajar en la implementación de otros instrumentos, como la planeación de las evaluaciones, la implementación de éstas y el seguimiento a sus resultados.

■ Gráfica 117. Avances en el componente práctico, Morelos 2011-2013



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

## CONCLUSIONES

Normativamente, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como los criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones, y debe trabajar en la regulación de un padrón único de beneficiarios y establecer la información que deben contener las reglas de operación; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la publicación de éstas; el seguimiento a los resultados de las evaluaciones; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que, internamente, las dependencias y entidades deben evaluar en forma permanente sus programas. Esto genera que, al menos, las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación tengan la atribución de evaluar programas relacionados con el desarrollo social. Sin embargo, no se determina el esquema de coordinación entre estas dependencias. Por último, no se pudo identificar evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los tres organismos.

Por otro lado, los elementos en materia de monitoreo y evaluación desarrollados han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Morelos es implementar los elementos que por ley se establecen, de tal modo 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 Morelos:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado formule normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden considerar se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; establecer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; incluir información del programa, como los objetivos, la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregan, entre otra, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico

Normar e impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, 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, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos, así como determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. La difusión de las reglas de operación también permite transparentar el acceso a los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información permite fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Dado que 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 que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Implementar evaluaciones ayuda a analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, permiten también medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual forma, es necesario incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador; y el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Se sugiere también normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para garantizar la calidad de la evaluación y establecer los tipos de evaluación que se pueden implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es recomendable poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. La información que resulta de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien, Morelos cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para algunas dependencias, se sugiere normar este tema para garantizar que los indicadores reporten cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, y definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se debe valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

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.