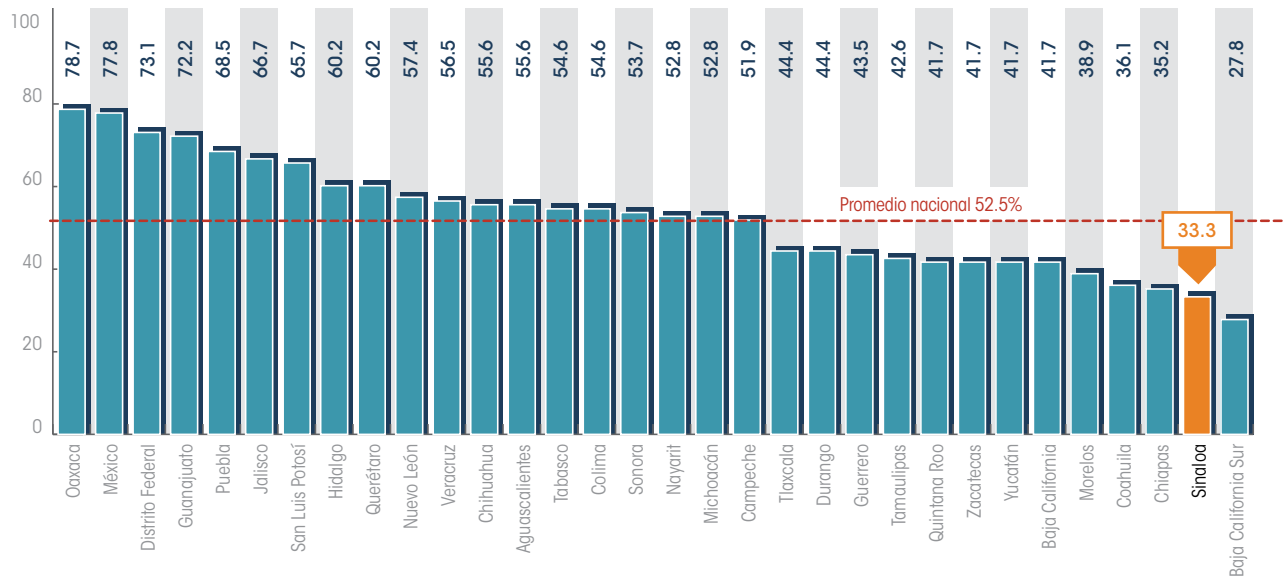
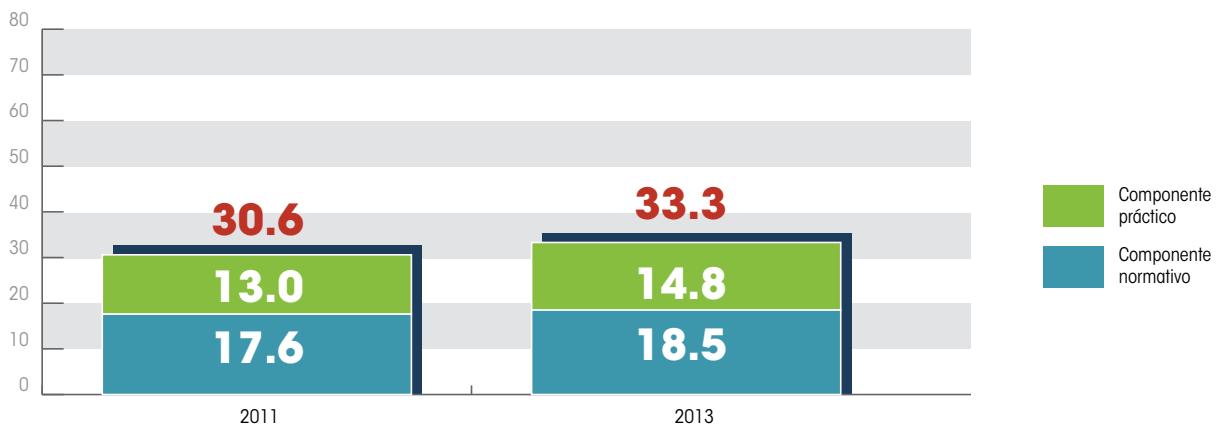


■ Gráfica 146. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 147. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Sinaloa 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 147 muestra la variación registrada por Sinaloa 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, Sinaloa experimentó un incremento 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 –17.6 en el componente normativo y 13.0 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 33.3 por ciento –18.5 en el componente normativo y 14.8 en el práctico–, lo que significa un incremento de 8.8 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecinueve en 2011 a la veintitrés en 2013 (gráfica 146).⁴⁵ Lo anterior evidencia 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

A pesar de que Sinaloa no ha publicado una LDS, sí cuenta con un documento equivalente, la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, la cual especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social al indicar que el gobierno estatal proporcionará servicios de asistencia social en forma prioritaria a los individuos con carencias esenciales que no son superables de manera autónoma. También, establece la evaluación de los resultados de los servicios asistenciales que se presten.

No se identificó en esta normativa la formulación de los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, los criterios

⁴⁵ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

para la creación de programas nuevos, la difusión de información de la política y los programas estatales de desarrollo social ni la creación de padrones de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

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

3. Creación de padrones de beneficiarios

Si bien no se encontró de manera directa el mandato de implementar un padrón único o padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, en la normativa estatal –específicamente en la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa– se dicta que toda entidad pública debe difundir el padrón de beneficiarios de los programas sociales. Tampoco se tuvo información sobre las características de éstos; por ejemplo, nombre del beneficiario, clave única de identificación, domicilio, programa y apoyo entregado, entre otros.

En la práctica se tuvo conocimiento de un padrón de beneficiarios para el programa 70 y Más estatal, el cual contiene información sobre el nombre del beneficiario, la localidad en la que reside y el programa del cual recibe el apoyo. No se pudo identificar información sobre el área responsable de integrar el padrón, el uso de una clave de identificación única –por ejemplo, CURP o RFC– y el apoyo entregado.

4. Creación de reglas de operación

No existe normativa que establezca la elaboración de reglas de operación o lineamientos normativos que regulen la operación de los programas de desarrollo social.

Sin embargo, en la práctica se encontraron cuatro reglas de operación para 2012: 70 y Más estatal, apoyo a escuelas deportivas, Centros Interactivos de Desarrollo Integral y otorgamiento gratuito de uniformes escolares a los alumnos de educación básica inscritos en escuelas públicas. Todas las reglas de operación identificadas presentan información sobre el objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo, la forma de entregarlo y los criterios de elegibilidad. Tres reglas ofrecen información de la población objetivo y sólo las del programa Centros Interactivos de Desarrollo Integral contienen información de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa– se establece que toda entidad pública debe difundir

información sobre los servicios y programas que ofrece, así como de los trámites y requisitos para acceder a ellos, y sus padrones de beneficiarios. También, dispone que el Poder Ejecutivo debe difundir información de los planes federales y estatales de desarrollo y de sus respectivos indicadores de gestión para conocer las metas y los avances físicos y financieros. En la normativa no se advierte la instrucción de que se debe difundir el objetivo de los programas, su población objetivo y la institución responsable de operarlos.

En la práctica se identificó información para 31 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La mayoría de los programas publica información sobre su población objetivo, la institución responsable de operarlo y los apoyos otorgados. Algunos proporcionan información sobre su objetivo, criterios de elegibilidad y padrón de beneficiarios. Ninguno publica información sobre su presupuesto.

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

No se identificó información del presupuesto desagregado por programa. El estado cuenta con información sobre el presupuesto asignado al tema de desarrollo social en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal de 2013.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En el Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Sinaloa se señala que, con la intención de lograr una administración pública estatal y paraestatal eficiente, eficaz y de calidad, es atribución de la Secretaría de Innovación Gubernamental la evaluación de la gestión. En este documento y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Es facultad de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la evaluación de los programas de protección al medio ambiente, ecología, desarrollo social y humano, abastecimiento y tratamiento de aguas, y servicios de drenaje y alcantarillado.
- El uso de indicadores para evaluar la evolución en el tiempo de variables relacionadas con la pobreza y la marginación.
- La implementación de evaluaciones de impacto para medir el cumplimiento de objetivos y metas.
- No se identificó normativa que describa los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar, la frecuencia con que se deben realizar, la planeación y publicación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas y su uso para decisiones de presupuesto.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se advirtió la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se establece que esta secretaría debe elaborar, implementar y difundir indicadores que permitan evaluar la variación en el tiempo de la pobreza y la marginación, así como de indicadores de evaluación de impacto para analizar el cumplimiento de los objetivos y las metas. No se identificó normativa que señale la información que los indicadores de resultados deben reportar. Por otro lado, aunque no se ordena la elaboración de indicadores de gestión de manera directa, en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se menciona que el Poder Ejecutivo debe difundir la información de los planes federales y estatales de desarrollo y sus respectivos indicadores de gestión, incluyendo su método de cálculo y sus metas. No se encontró normativa que determinara que los indicadores deben reportar información sobre la descripción de lo que buscan medir, su unidad de medida, la frecuencia de medición y la línea base.

En la práctica, en el portal de transparencia del estado aparece información homogénea y sistematizada de indicadores de gestión para cinco dependencias relacionadas con desarrollo social: la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Secretaría de Educación Pública y Cultura, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Salud. Estos indicadores presentan información de nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo y frecuencia de medición; sin embargo, no se pudo identificar información sobre su unidad de medida, línea base y meta, ni tampoco indicadores de resultados públicos en el estado.

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

En el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa se establece que, con la intención de lograr una administración pública estatal y paraestatal eficiente, eficaz y de calidad, es atribución de la Secretaría de Innovación Gubernamental la evaluación de la gestión.

Por su parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se estipula que es facultad de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la evaluación de los programas de protección al medio ambiente, ecología,

desarrollo social y humano, abastecimiento y tratamiento de aguas, y servicios de drenaje y alcantarillado. Entre las atribuciones de esta secretaría se encuentran: implementar y difundir metodologías e indicadores de avances y evaluación; evaluar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos de los programas, proyectos y acciones sociales; y elaborar indicadores y mediciones que permitan evaluar la evolución en el tiempo de las variables relacionadas con la pobreza y la marginación. No son atribuciones de esta secretaría: realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones y sugerencias derivadas de los resultados de las evaluaciones; llevar a cabo estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica no se observaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la Secretaría de Innovación Gubernamental ni por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 147, de 2011 a 2013, el estado de Sinaloa presentó un incremento tanto en el índice global como en ambos componentes. El mayor avance se dio en el componente práctico, en el cual registró un crecimiento de 14.3 por ciento que lo ubicó en la posición dieciocho, al igual que Durango.

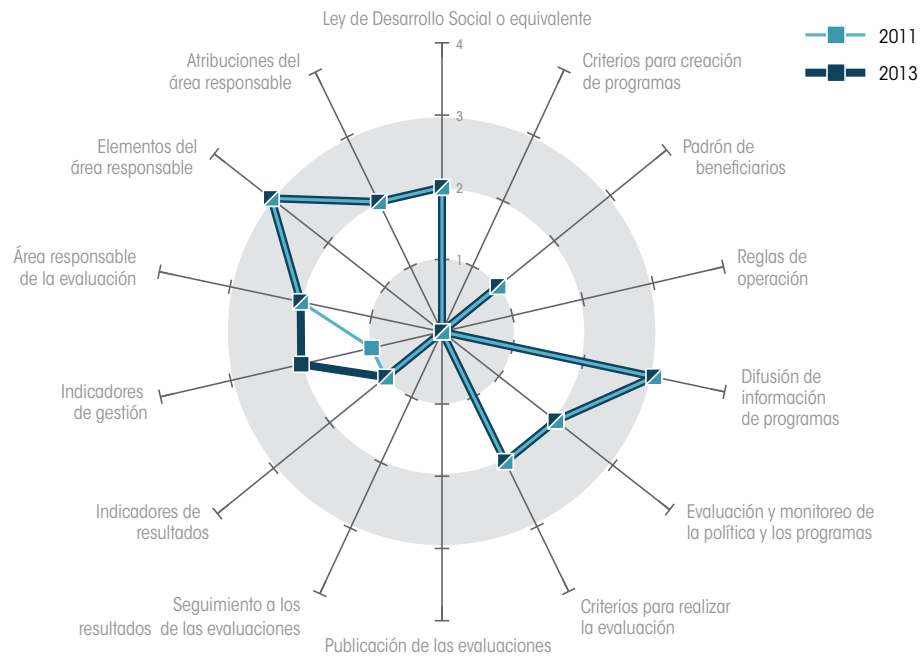
A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ En la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se establece el uso de indicadores de gestión, los cuales deben difundir información sobre su método de cálculo y sus metas.

La gráfica 148 revela que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de los indicadores de gestión, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es necesario regular los 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, 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 planeación y publicación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar y el marco normativo concerniente al área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 148. Cambios en el componente normativo, Sinaloa 2011-2013



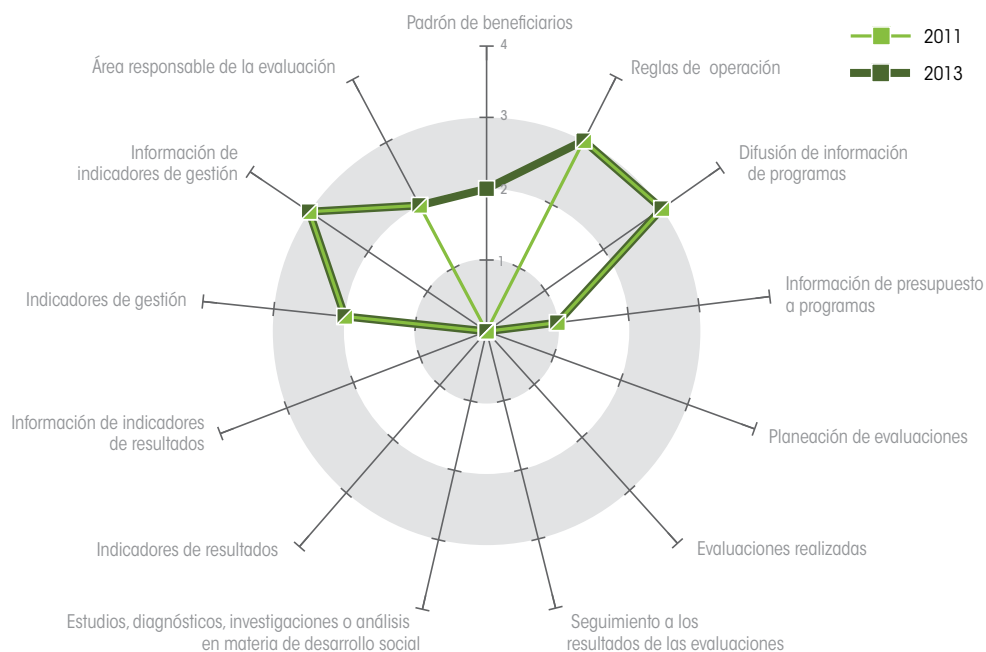
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

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

- ✓ El estado cuenta con un padrón de beneficiarios. En 2011 no se identificaron padrones para ningún programa.

De acuerdo con la gráfica 149, el estado experimentó una mejora en el elemento de creación de padrones de beneficiarios. Pese a esto, aún debe trabajar en la implementación de otros instrumentos, como la disposición de un presupuesto desagregado por programa, la planeación y ejecución de evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, la realización de diagnósticos o estudios en materia de desarrollo social y el establecimiento de indicadores de resultados.

■ Gráfica 149. Cambios en el componente práctico, Sinaloa 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, 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 son los criterios para la creación de programas nuevos y la información que deben contener los padrones. Además, 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 frecuencia de éstas, su publicación, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, la información que los indicadores de resultados deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En este sentido, se designan como organismos encargados de la evaluación tanto a la Secretaría de Innovación Gubernamental como a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Sin embargo, no se define el esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último,

no se encontró evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los dos organismos.

Los elementos en materia de monitoreo y evaluación que se han formulado han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Sinaloa es implementar los elementos que por ley se establecen, 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 Sinaloa:

Se recomienda impulsar la creación de una LDS en la que se concentre la normativa relacionada con el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. El documento puede incluir información acerca de la población prioritaria; los criterios para la asignación del presupuesto y para la creación de programas nuevos; el establecimiento de la difusión de información y evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la elaboración de un padrón único de beneficiarios y de reglas de operación; la creación de un organismo de evaluación, de preferencia con autonomía técnica; y el uso de indicadores de gestión y resultados.

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 apruebe una normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden poner en práctica se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; establecer la dependencia encargada de operar el programa; determinar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; proporcionar información del programa, como objetivos, población objetivo, tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos. Una herramienta que permite definir el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

Normar e impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales para 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 expresar 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. Hay que señalar que la difusión de estas reglas también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que permite fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiere 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.

Es conveniente implementar evaluaciones dado que permiten 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, también facilitan medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, es importante 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, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Aunado a ello, se sugiere normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación y determinar los tipos de evaluación y la frecuencia con que se deben implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es indispensable establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que provenga de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Sinaloa cuenta con información de indicadores de gestión para varias secretarías, no se identificó el uso de indicadores de resultados. De ahí que se sugiera reglamentar la información que deben arrojar los indicadores para garantizar que reporten como mínimo ciertos datos, como, por ejemplo, nombre, descripción

de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. Del mismo modo, es necesario que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo a fin de poder tomar decisiones relacionadas con el diseño y la implementación de los programas. En este sentido, no se identificó información numérica asociada a los indicadores.

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 sugiere 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.