

Aprendizajes de la construcción de
un sistema de monitoreo y evaluación:
**los casos de Chihuahua,
Sonora, Oaxaca y Chiapas**



Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:
www.coneval.org.mx

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar

Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: **los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas**



CONSEJO ACADÉMICO*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sifón
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Colaboradores Equipo técnico

Cristian Franco Canseco
Humberto Rivera Guerrero
Ana Paulina González Arroyo

Nereida Hernández Reyes
Édgar A. Martínez Mendoza

*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas

Primera edición: noviembre de 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez
Ciudad de México

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas.
Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece a los consultores de El Colegio de México, por medio del Centro de Estudios Internacionales, la realización de la investigación con la cual se elaboró este informe. También, agradece y reconoce la participación de Cinthya Paola García García, quien apoyó en la elaboración de este documento.

CONTENIDO

Introducción	6
Capítulo 1. Sistema de monitoreo y evaluación eficaz	8
Sistemas de monitoreo y evaluación.....	9
Sistema de monitoreo y evaluación eficaz.....	10
Factores que posibilitan u obstaculizan el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación eficaces.....	11
Marco normativo.....	12
Arreglo institucional.....	12
Capacidades institucionales.....	13
Entorno político y social.....	13
Vinculaciones del gobierno estatal con otros actores.....	14
Capítulo 2. Metodología para estudiar los sistemas de monitoreo y evaluación	16
Objetivo.....	17
Instrumentos para la recolección de la información.....	17
Etapas de la investigación.....	18
Justificación de la selección de los casos.....	18
Selección de casos.....	19
Alcances del estudio.....	21
Capítulo 3. Sistema de monitoreo y evaluación en Chihuahua	22
Origen y evolución del sistema de monitoreo y evaluación en Chihuahua.....	23
Marco institucional en el que se inscribe el sistema de monitoreo y evaluación de Chihuahua.....	25
Legislación.....	25
Estructura de la administración pública local.....	29
Principales hallazgos en las dimensiones de análisis.....	31
Descripción del estado actual del sistema de monitoreo y evaluación.....	37
Capítulo 4. Sistema de monitoreo y evaluación en Sonora	44
Origen y evolución del sistema de monitoreo y evaluación.....	45
Marco institucional en el que se inscribe el sistema de monitoreo y evaluación.....	47
Legislación.....	47
Estructura de la administración pública local.....	51
Principales hallazgos en relación con las dimensiones de análisis.....	55
Descripción del estado actual del sistema de monitoreo y evaluación.....	61
Capítulo 5. Comparación de los casos de Chihuahua y Sonora	66
Factores independientes.....	67
Factores dependientes.....	71
Capítulo 6. Sistema de monitoreo y evaluación en Oaxaca	74
Origen y evolución del SME.....	75
Marco institucional en el que se inscribe el sistema de monitoreo y evaluación.....	79
Legislación.....	79
Estructura de la administración pública local.....	83
Principales hallazgos en relación con las dimensiones de análisis.....	89
Descripción del estado actual del sistema (o elementos) de monitoreo y evaluación en la entidad.....	94
Capítulo 7. Sistema de monitoreo y evaluación en Chiapas	98
Origen y evolución del SME.....	99
Marco institucional en el que se inscribe el SME.....	102
Legislación.....	102
Estructura de la administración pública local.....	106
Principales hallazgos en relación con las dimensiones de análisis.....	108
Descripción del estado actual del sistema (o elementos) de monitoreo y evaluación en la entidad.....	113
Capítulo 8. Comparación de los casos de Oaxaca y Chiapas	118
Factores independientes.....	119
Factores dependientes.....	124
Capítulo 9. Análisis comparado final	126
Funcionamiento de los SME en las entidades federativas.....	128
La eficacia de los SME de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas.....	130
Factores que influyen en la eficacia del SME en Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas.....	133
¿Qué es lo más importante para que un SME sea eficaz?.....	141
Capítulo 10. Sugerencias para las entidades federativas	142
Chihuahua.....	143
Sonora.....	144
Oaxaca.....	145
Chiapas.....	146
Referencias bibliográficas	149
Anexos	151

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, las entidades federativas han fortalecido su papel como generadoras y proveedoras de servicios y bienes públicos a la población. En gran medida, esto ha resultado de las políticas de descentralización que, desde los años noventa, transfirieron a los estados responsabilidades cruciales en los sectores educativos, sanitarios y de medio ambiente, entre otros (Falleti, 2010; Flamand, 2008).

Este marco ha sido aprovechado para implementar reformas orientadas a mejorar la provisión, y también a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos, por ejemplo, la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligatoriedad de evaluar el resultado del ejercicio de los recursos públicos. En consecuencia, el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación (SME) ha adquirido particular importancia. Estos sistemas se proponen evaluar las políticas públicas, determinar si los resultados de estas se ajustan o no a los objetivos planteados y, en su caso, implementar acciones de mejora.

Desde 2011, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha elaborado el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*. Este documento ha permitido identificar los avances y retos que las entidades federativas han tenido en la adopción de normas y prácticas de monitoreo y evaluación para mejorar las políticas de desarrollo social y sus programas.

En este sentido, con el propósito de profundizar en la comprensión del funcionamiento de los SME estatales, el CONEVAL inició una serie de análisis cualitativos de los sistemas estatales para complementar el conocimiento acerca de los posibles factores que hacen que un SME sea eficaz, es decir, que

sea perdurable, articulado y genere información que sirva para mejorar las políticas públicas. Con esta primera aproximación, si bien, hasta ahora el número de casos estudiados limita la interpretación de resultados determinantes, queda clara la importancia de analizar nuevos contextos para tener una visión más completa de los diferentes sistemas de monitoreo y evaluación en los estados.

En este primer análisis se estudiaron y compararon los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas. En términos generales, se observa que en estos existen distintas combinaciones de factores que posibilitan que un SME funcione de manera eficaz. Aunque no hay una receta ni un modelo único, se encontró coincidencia respecto a los factores que se deben fortalecer, conforme al contexto y características de la entidad, para generar un sistema que cumpla la función de crear información útil y oportuna para la toma de decisiones. No obstante, el CONEVAL continuará el análisis de casos adicionales hasta obtener la máxima información relevante.

Este documento se divide en diez capítulos. En los primeros dos se describen los elementos conceptuales y metodológicos a partir de los cuales se construyeron y compararon los cuatro casos. Los siguientes capítulos contienen el análisis de cada uno de los casos seleccionados; una comparación entre pares y un análisis comparativo de los cuatro casos estudiados. Finalmente, se plantean algunas sugerencias para cada entidad federativa considerada.

CAPÍTULO 1

Sistema de monitoreo y evaluación eficaz

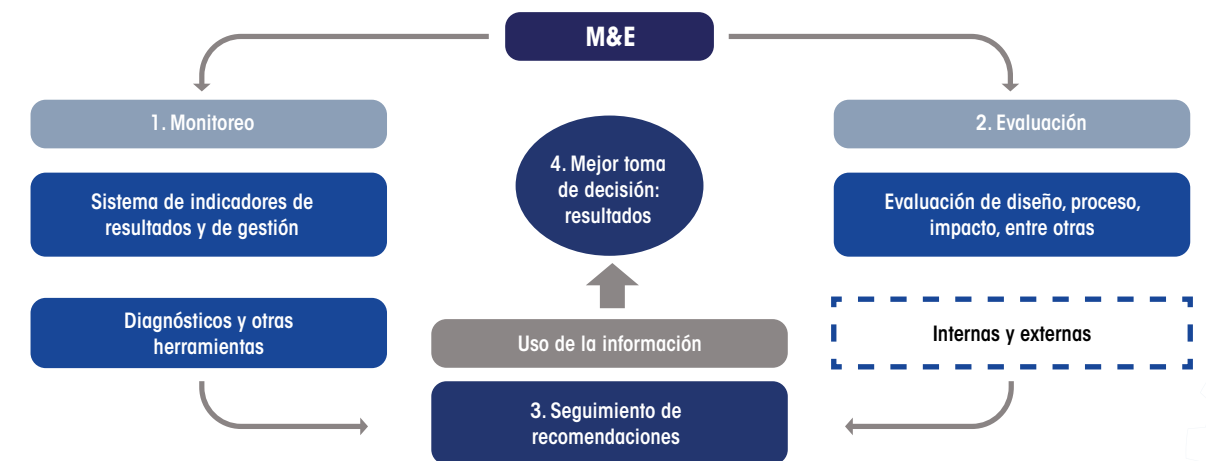
Sistemas de monitoreo y evaluación

Los resultados del desempeño gubernamental, la calidad y eficacia de los programas y las políticas son indispensables para el desarrollo y la legitimidad de los gobiernos. El monitoreo y la evaluación son prácticas e instrumentos para valorar si se están logrando los resultados y si las políticas y los programas cumplen con la calidad y eficacia esperadas. Estos permiten, en un entorno complejo, reconsiderar la hipótesis, los supuestos causales y los métodos de las políticas; además, facilitan el reconocimiento de los objetivos alcanzados, de lo que no funciona e, incluso, de la distancia existente entre los efectos observados y los deseados (Ríos, 2014).

Dar importancia a los SME implica que los gobiernos establezcan instrumentos para mejorar y validar los procesos y resultados de las políticas públicas. Estos sistemas tienen dos procesos diferentes, pero complementarios: el monitoreo y la evaluación (Hevia, 2016).

En el CONEVAL se ha definido al monitoreo como un proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, etcétera, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados. Mientras que la evaluación se define como un análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (CONEVAL, 2013).

Diagrama 1. Componentes de un sistema de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.
M&E=Monitoreo y evaluación

Como se muestra en el diagrama 1, ambos procesos se encuentran asociados para la mejor toma de decisiones, mecanismo que, en el caso mexicano, se materializa a través del seguimiento de las recomendaciones. Mokate (2003) menciona que los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios, puesto que el primero es útil para describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo, mientras que la segunda hace posible determinar si el cumplimiento ha conducido a la consecución de los objetivos que motivaron el diseño y la puesta en marcha de la iniciativa. Así, la evaluación necesita la información generada por el monitoreo para emitir un juicio sobre el porqué de los resultados alcanzados.

En este sentido, los SME son herramientas de suma importancia para dar cuenta del desarrollo y desempeño de las intervenciones gubernamentales. También, son insumos para promover la rendición de cuentas en gobiernos nacionales y subnacionales.

Sistema de monitoreo y evaluación eficaz

En la actualidad existe un creciente interés, aparte de la obligatoriedad, de implementar y fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación en los gobiernos subnacionales. No obstante, estos procesos no son un tema menor, sobre todo en países heterogéneos que presentan considerables variaciones culturales, económicas y sociales en sus territorios (Sanabria, 20015, p. 6).

Para el fortalecimiento del SME, además de prestar atención a sus características institucionales y técnicas, también es importante considerar el contexto general como de dónde surgen y cómo operan.

En el caso de los SME de unidades subnacionales, una cuestión sustancial es que estos sistemas (al igual que las administraciones públicas de las que son parte) actúan en un contexto territorial que forma parte de una unidad contenedora más amplia. Si bien en países federales, como México, la autonomía de las unidades subnacionales está consagrada y protegida constitucionalmente, la interacción intergubernamental aparece como un elemento central que moldea el funcionamiento de estos sistemas en los estados.

La interacción de todos estos elementos favorecerá el éxito o las restricciones de que las herramientas de monitoreo y evaluación cumplan el objetivo para el que son implementadas.¹ En otros términos, lo que se busca es que un SME cumpla con los siguientes atributos:

- Sistemas que estén integrados por diferentes actores que interactúan a lo largo del proceso.
- Uno de los actores del sistema concentra mayores responsabilidades, por lo que juega un rol preponderante.

¹ Ver, por ejemplo, Flamand y Moreno (2015) en cuanto a evaluar las políticas de salud intergubernamentales con un diseño de investigación anidado que considera las condiciones socioeconómicas de las entidades, las características del sistema de salud en particular y, finalmente, las particularidades de cada política de salud específica.

- La vinculación entre los actores supone que comparten una definición común acerca de cuál es el objetivo de su accionar y los procesos que deben llevar adelante para cumplir con sus responsabilidades.
- Existen ciertos canales institucionales que ligan a los diferentes actores y facilitan la interacción entre ellos.
- El SME forma parte de un ciclo más amplio que articula las distintas etapas de las políticas y, por lo tanto, su accionar no debe concebirse como un fin en sí mismo.

En la medida en que estos atributos estén presentes, un SME será eficaz, es decir permitirá contar con un mecanismo articulado, perdurable en el tiempo y que produzca información que se utilice de manera recurrente para informar la toma de decisiones. Entonces, un SME:

- Es articulado cuando el tipo de interacciones entre los actores que son parte de este se dan de modo armónico y transcurren por los canales institucionales desarrollados para promover dicha vinculación.
- Es perdurable si ha logrado pervivir a lo largo del tiempo y, en particular, si se ha mantenido luego del punto crítico que supone la transición de un cambio de gobierno. El desafío es mayor cuando dicha transición supone una alternancia de partido político.
- Debe generar información que, efectivamente, se utilice para revisar y reorientar las políticas públicas, en especial cuando se tiene evidencia de que no están cumpliendo los objetivos previstos.

Factores que posibilitan u obstaculizan el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación eficaces

El desarrollo de SME es el resultado de la conjunción de múltiples factores. Si bien algunos de estos factores refieren, en particular, al aparato estatal *per se* y a sus cualidades, otros corresponden al contexto general donde operan las entidades federativas y, desde luego, los vínculos entre los aspectos internos y los contextuales.

En general, los expertos coinciden en que la conformación de un SME eficaz está asociada positivamente con la presencia y el funcionamiento integral de un marco legal que estipule la obligatoriedad del monitoreo y la evaluación; un arreglo institucional que asegure independencia; la presencia de personal técnico, profesional y con estabilidad asegurada; un sistema político plural y competitivo; una sociedad civil vigorosa y un Estado con altas capacidades, así como fuertes vínculos entre el gobierno estatal y otros actores; y una fuerte demanda de utilización de la información generada por las evaluaciones.

Estos factores que facilitan o limitan el desarrollo de estos sistemas se agrupan en cinco dimensiones que se detallan a continuación.

Marco normativo

En esta categoría se agrupan aquellos factores que refieren el entramado normativo cuya presencia o ausencia impulsa o dificulta acciones de monitoreo y evaluación, y establece responsabilidades, tipo de acciones a realizar e implicaciones legales de la política de monitoreo y evaluación.

El desarrollo de un SME debe acompañarse de un sustento legal en la entidad, aunque las implicaciones particulares de la normativa puedan variar. Es importante identificar hasta qué punto la normativa existente resulta un todo homogéneo o un conjunto de regulaciones superpuestas, ambiguas o contradictorias, pues es posible suponer que la falta de congruencia normativa altere la ejecución efectiva de las acciones de monitoreo y evaluación.

MARCO NORMATIVO	
Definición	La buena práctica
<p>Refiere al sustento legal del SME en la entidad.</p>	<p>El marco normativo debe respaldar las acciones de monitoreo y evaluación; para ello, ha de contar con las siguientes cualidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser congruente entre los diversos ordenamientos que regulan el SME. • Definir claramente los diferentes procesos, las atribuciones de cada institución y mecanismos de coordinación. • Establecer claramente las atribuciones legales del SME. • Evitar la ambigüedad de las normas que regulan el SME.

Arreglo institucional

Se refiere a las cualidades del diseño institucional que dan forma a la o las áreas encargadas de la política de monitoreo y evaluación. Resulta de particular importancia porque:

- El tipo de arreglo institucional determina la autonomía e independencia del órgano encargado del monitoreo y la evaluación respecto del poder político, lo cual afectará, muy probablemente, el grado de objetividad de las evaluaciones.
- Las características del arreglo institucional ayudan a entender los vínculos entre la agencia encargada de la evaluación y el resto de la administración; en consecuencia, sus hallazgos, recomendaciones y uso de la información que se genere permeará en diferente grado.
- Cuando varias agencias comparten responsabilidades en el monitoreo y la evaluación, el arreglo institucional que las vincula es central para dar cuenta tanto de la manera en que se realizan estas tareas como de los efectos en el SME en general.

ARREGLO INSTITUCIONAL	
Definición	La buena práctica
<p>Agrupar las cualidades del diseño institucional que dan forma a la o las áreas encargadas de la política de monitoreo y evaluación.</p>	<p>Un arreglo institucional adecuado permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articular el trabajo que desarrollan las áreas que participan. • Establecer roles bien definidos de cada área que participa en el SME. • Compartir y usar la información generada en cada una de las etapas de la política pública.

Capacidades institucionales

Más allá de sus atribuciones legales y del tipo de arreglo institucional presentes, las áreas encargadas del monitoreo y evaluación no podrán realizar un trabajo efectivo si no cuentan con cierto tipo de condiciones y recursos para operar. Dentro de este rubro, se identifican los siguientes:

- Recursos humanos. El funcionamiento efectivo de las agencias de monitoreo y evaluación requiere personal suficiente, estable y con conocimientos técnicos necesarios para desarrollar las tareas específicas asociadas al monitoreo y la evaluación.
- Recursos materiales. Estos recursos son indispensables, primero, para financiar la creación y, luego, el funcionamiento de la instancia de evaluación; por ejemplo, puede ser necesario incorporar herramientas tecnológicas específicas de las cuales no disponga la administración de manera previa.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
Definición	La buena práctica
<p>Agrupar los recursos (humanos y materiales) de las áreas encargadas del monitoreo y la evaluación para operar.</p>	<p>Se requiere que las capacidades institucionales sean óptimas, suficientes y adecuadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personal capaz y suficiente para dirigir las tareas de monitoreo y evaluación. • Permanencia del personal con experiencia en MYE. • Sistema de información homologado y compartido por las organizaciones que forman parte del SME.

Entorno político y social

Esta dimensión hace referencia a los factores del entorno donde opera el SME. El entorno estatal es el más cercano y el que potencialmente puede tener mayor efecto. En este plano, es necesario identificar las dinámicas de funcionamiento del sistema político estatal y las cualidades del entorno económico y social que pueden afectar el desarrollo del SME.

Tener en cuenta el entorno político y social en el que se instauran los sistemas abona a su funcionamiento y permanencia. Los actores involucrados, así como sus reacciones y decisiones, pueden poner en marcha o limitar el SME.

Entre los aspectos que influyen del entorno político y social, se puede identificar la importancia de la evaluación en la agenda pública del gobierno estatal; el papel del Congreso del Estado en el impulso al sistema; la existencia de una sociedad civil y académica activa; el funcionamiento de un mercado local de evaluadores; y la existencia de una cultura de la evaluación.

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
Definición	La buena práctica
<p>Agrupar las dinámicas sociales y políticas que inciden (fortalecen o afectan) el funcionamiento y desarrollo del SME.</p>	<p>Es necesario asegurar la perdurabilidad del sistema ante cambios en el entorno político y social para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la presencia del tema de monitoreo y evaluación en la agenda gubernamental ante cambios del gobierno. • Fomentar la participación social en los esquemas de monitoreo y evaluación. • Incentivar la existencia de un mercado local de evaluadores. • Fortalecer una cultura de la evaluación.

Vinculaciones del gobierno estatal con otros actores

En esta categoría se incluyen los factores ligados a los vínculos entre los gobiernos estatales y el federal, por un lado, y entre los gobiernos estatales entre sí, por otro. En relación con el primer punto, la asistencia técnica de la administración pública federal puede resultar un elemento central para el desarrollo óptimo de SME locales. En cuanto a los vínculos entre los gobiernos de las entidades, la difusión de buenas prácticas, el intercambio de lecciones sobre experiencias realizadas e, incluso, la adaptación de modelos eficientes de otras entidades pueden constituir factores relevantes para promover políticas de evaluación.

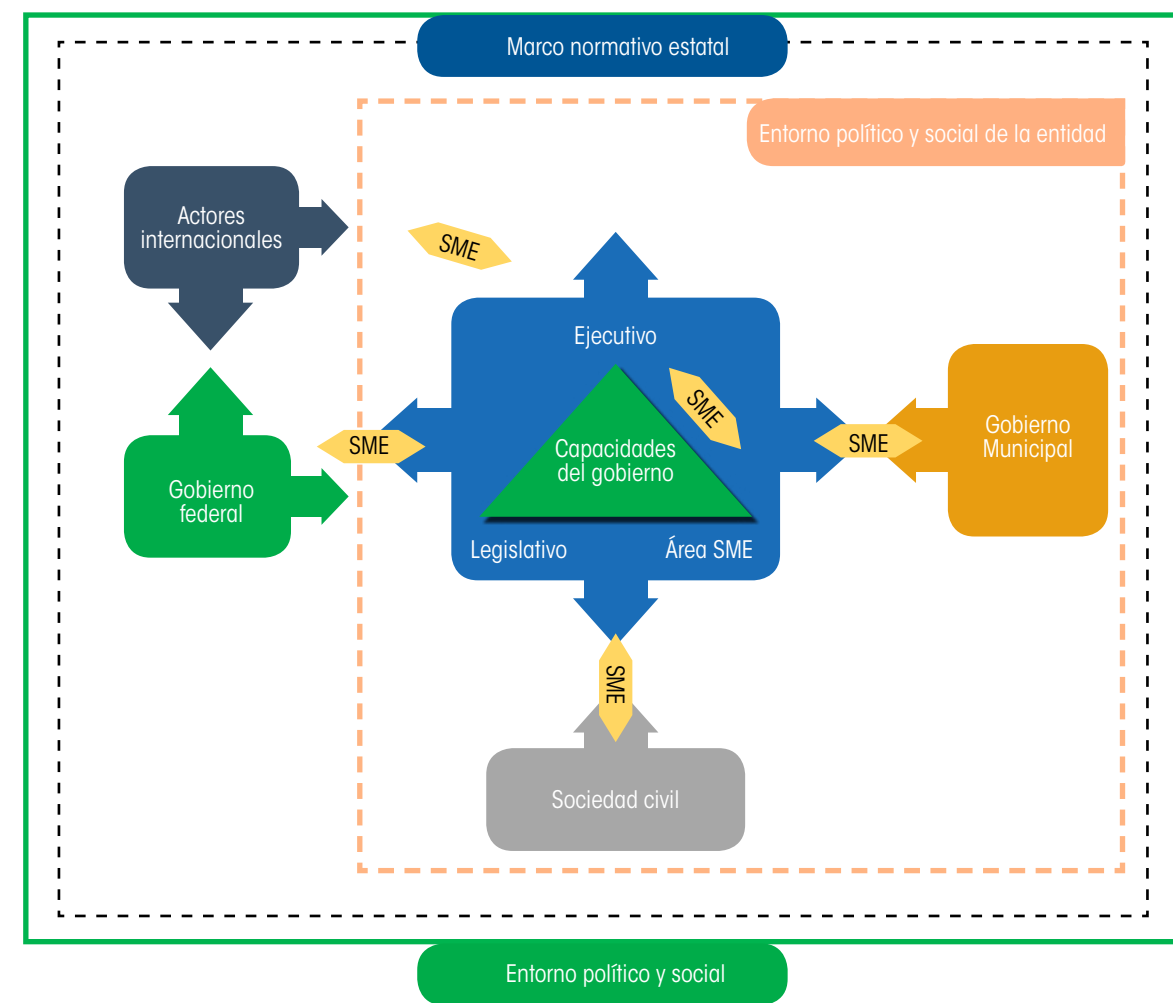
Además, la vinculación internacional no puede dejarse de lado. En este nivel operan instituciones y organismos supranacionales (por ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) que han impulsado la agenda de la evaluación durante las últimas décadas.

También, resulta fundamental comprender las relaciones del gobierno estatal con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Durante las últimas décadas, particularmente en democracias recientes, la sociedad civil ha adquirido una nueva vitalidad y han surgido organizaciones que buscan promover una mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos, aunque con baja presencia a nivel subnacional.

VINCULACIÓN DEL GOBIERNO CON OTROS ACTORES	
Definición	La buena práctica
<p>Agrupar el tipo de vinculaciones que hace el gobierno estatal con otros actores en materia de monitoreo y evaluación.</p>	<p>Para mejorar el desempeño del sistema es fundamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la participación de externos en el SME (federal, estatal, sociedad civil, organismos internacionales). • Usar la experiencia y buenas prácticas que se genere de este vínculo en mejorar el modelo propio.

El diagrama 2 presenta un mapa conceptual que articula estas dimensiones.

Diagrama 2. Mapa conceptual de los factores que intervienen en un SME



Fuente: Elaboración del CONEVAL. M&E=Monitoreo y evaluación

CAPÍTULO 2

Metodología para estudiar los sistemas de monitoreo y evaluación

Los estudios de casos son una de las principales herramientas de indagación que han surgido en el marco de la investigación cualitativa. Estos permiten acercarse de manera profunda a las condiciones particulares que rodean el desarrollo de un particular fenómeno político, social y económico.

Por ello, se realiza una investigación de mediano plazo con enfoque cualitativo que haga posible conocer el funcionamiento de los SME en la práctica. Inicialmente, se cuenta con el análisis en cuatro entidades federativas, y se recopila información a través de entrevistas, grupos focales y análisis documental. En etapas subsecuentes, se incorporará el análisis de otras entidades federativas, hasta en tanto se obtenga la máxima información posible.

En esta sección se especifica la metodología para la realización de este estudio: en primer lugar, se establecen criterios para la selección de los casos con la intención de que los estudios de caso permitan encontrar generalidades y, en segundo, se describen las etapas del proceso de investigación.

Objetivo

Identificar los factores que facilitan u obstaculizan la creación del SME, al conocer el funcionamiento de los sistemas en cuatro entidades federativas, y recopilar información por medio de entrevistas, grupos focales y análisis documental.

Instrumentos para la recolección de la información

Entrevistas semiestructuradas con funcionarios, exfuncionarios y actores clave en la entidad federativa. La principal fuente para la obtención de la información fue la realización de entrevistas semiestructuradas con actores relevantes. En la etapa de preparación del trabajo de campo se identificaron potenciales entrevistados y se concertaron los encuentros. Una vez en el terreno, se utilizó, además, la técnica de "bola de nieve" para encontrar otros posibles entrevistados.

Grupos focales. El grupo focal permitió poner en común diferentes visiones y voces sobre un tema particular. Un guía o moderador llevó adelante la sesión e introdujo los temas, así como el orden de la intervención de los participantes. En este caso, los grupos se organizaron con cinco participantes divididos en dos modalidades:

- Grupos focales con funcionarios de distinto rango y responsabilidad del ente estatal de evaluación, para distinguir fortalezas y debilidades de la organización.
- Grupos focales con académicos e investigadores locales, para indagar acerca de la relevancia y el uso de la evaluación por parte de la ciudadanía, así como miembros de OSC relacionadas con temas de rendición de cuentas, transparencia y afines.

Recopilación de documentos y análisis hemerográfico. Con este instrumento se recolectó documentación oficial que fue brindada o identificada como relevante por funcionarios entrevistados en relación con las dimensiones, y que permitieron complementar los testimonios recabados en las entrevistas.

Etapas de la investigación

- Revisión de literatura. Se llevó a cabo la elaboración del marco teórico que sirvió de guía para el estudio.
- Elaboración de instrumentos para la organización de los estudios de caso. De manera previa a iniciar con dichos estudios, se diseñaron formatos para cada uno de los casos: ficha de información sobre la entidad, guía de entrevistas, guía de grupos focales, matriz para el seguimiento de entrevistas y solicitudes de entrevistas.
- Trabajo de gabinete. Durante esta etapa, se llevó a cabo la recopilación de información sobre la entidad federativa a estudiar. Este trabajo se realizó a través de medios electrónicos, solicitudes de información y contacto a distancia con los funcionarios estatales.
- Trabajo de campo en Ciudad de México. Dado que una parte importante del análisis tiene que ver con la vinculación del gobierno estatal con otros niveles de gobierno y de organismos internacionales, se recabaron los testimonios de funcionarios y exfuncionarios de esas instancias para comprender su interacción.
- Trabajo de campo en la entidad federativa seleccionada. El equipo se trasladó a cada una de las entidades seleccionadas para recopilar la información necesaria sobre los factores. En cada caso se establecieron contactos previos con un enlace en el gobierno estatal para la concreción de las entrevistas, así como con investigadores locales, lo que permitió identificar actores no vislumbrados previamente.
- Análisis de la información. Una vez concluida la etapa de trabajo de campo, se ordenó y verificó la consistencia de la evidencia obtenida y se sistematizó la información.

Justificación de la selección de los casos

Para la elección de los casos estudiados, se utilizó la técnica de "comparación de pares", debido a que ayuda a identificar dentro del universo total de entidades federativas una selección que, por sus cualidades, haga posible obtener ciertas conclusiones y enseñanzas que van más allá de los casos en particular.

Esta técnica permite, a partir de la comparación de dos casos que tengan cualidades comunes en una serie de criterios, pero difieren en el resultado a explicar, descartar aquellos criterios similares que pudieran tener influencia. Con base en las premisas anteriores, se eligieron tres pares de entidades federativas (un par para llevar a cabo la prueba piloto) según los criterios mostrados en el cuadro 1.

Cuadro 1. Criterios considerados para la selección de los casos

Criterios con similitudes	Criterios de interés
1. Población 2. Producto interno bruto 3. Producto interno bruto per cápita 4. Porcentaje de población en situación de pobreza 5. Alternancia en el Gobierno del Estado	Resultados en el componente práctico del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015 (Diagnóstico 2015). ²

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Para mayor detalle de las variables, consultar el anexo.

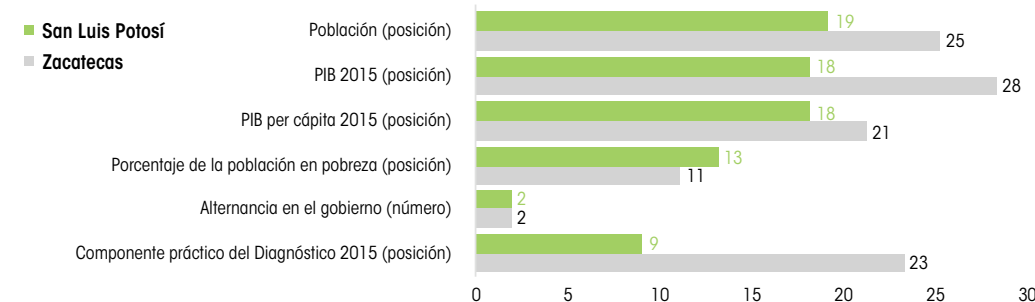
Selección de casos

En este apartado se presenta el grupo de estados incluidos en esta investigación, tanto en la prueba piloto como en los estudios de casos comparados a partir de la técnica de pares.

Prueba piloto: San Luis Potosí y Zacatecas

Estas entidades presentan un número de habitantes similar respecto al total nacional. Además, existen similitudes en cuanto al producto interno bruto (PIB) per cápita (posición 18 y 21 respectivamente) y en el porcentaje de la población en situación de pobreza (posiciones 13 y 11, en ese orden). Por último, hasta 2017, ambos estados habían experimentado dos alternancias en sus gubernaturas. En lo concerniente al resultado obtenido en el componente práctico del *Diagnóstico 2015*, se encuentran en posiciones contrarias: mientras que San Luis Potosí contaba con herramientas de monitoreo y evaluación más desarrolladas, Zacatecas estaba en una situación opuesta, al ocupar las posiciones 9 y 23, respectivamente, entre los 32 estados de la república.

Gráfica 1. Posición de San Luis Potosí y Zacatecas en los criterios para la selección de los casos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

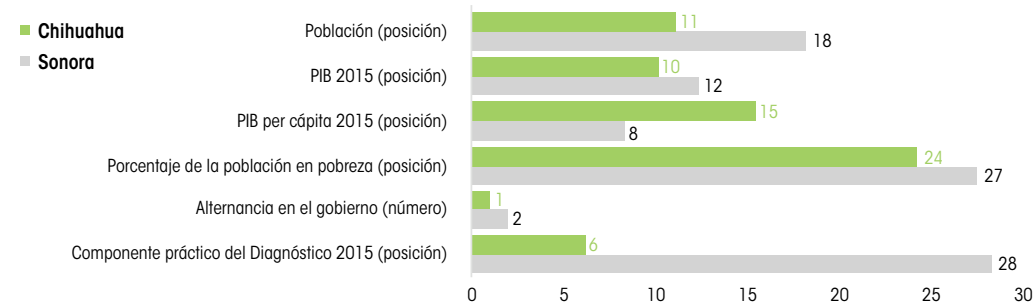
Nota: Para mayor detalle de las variables, consultar el anexo.

² Dado que al iniciar este proyecto de investigación los únicos trabajos sistemáticos sobre el tema eran los diagnósticos sobre las entidades federativas desarrollados por el CONEVAL, para identificar variaciones respecto a los factores dependiente, se utilizaron como proxy los resultados.

Par: Chihuahua y Sonora

Chihuahua y Sonora tienen similitudes en el tamaño de población (posición 11 y 18 respectivamente) y la situación de su PIB (posición 10 y 12 respectivamente) y PIB per cápita. También, el porcentaje de población en situación de pobreza es semejante (posición 24 y 27 respectivamente). Además, ambos estados han experimentado alternancias de gobierno. Como corresponde a los criterios de selección, el resultado en cuanto al criterio dependiente es dispar, mientras que Chihuahua cuenta con más herramientas de monitoreo y evaluación, en Sonora hay un menor desarrollo de estas.

Gráfica 2. Posición de Chihuahua y Sonora en los criterios para la selección de los casos

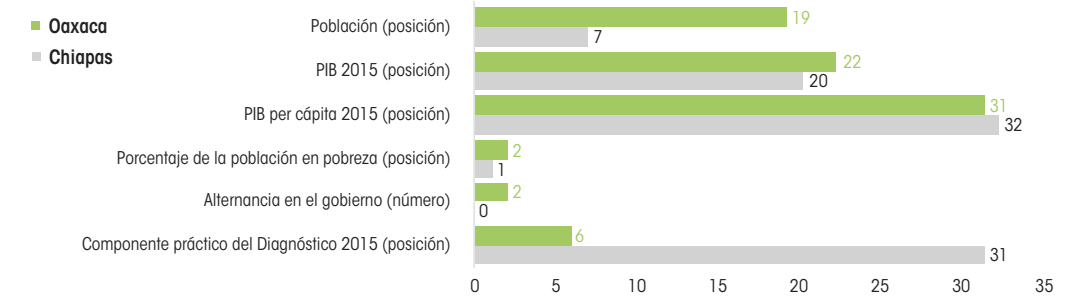


Fuente: Elaboración del CONEVAL.
Nota: Para mayor detalle de las variables, consultar el anexo.

Par: Oaxaca y Chiapas

Estas entidades muestran valores similares en el tamaño de la población, ocupando la posición 10 y 17 respectivamente; respecto del PIB per cápita, estas entidades ocupan las últimas dos posiciones respecto al resto de estados; son las entidades con los más altos porcentajes de población en situación de pobreza y el número de alternancias en el gobierno, en Oaxaca ha habido dos y en Chiapas ninguna. Por otro lado, el resultado alcanzado en el componente práctico del Índice CONEVAL 2015 es opuesto en ambas: mientras Oaxaca se mantuvo entre las diez entidades con mayor puntaje, Chiapas se ubicó como la de más bajo puntaje, con la misma calificación de Baja California Sur.

Gráfica 3. Posición de Oaxaca y Chiapas en los criterios para la selección de los casos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.
Nota: Para mayor detalle de las variables, consultar el anexo.

Alcances del estudio

- El estudio se centra en los factores que posibilitan el desarrollo del SME, sin evaluar el desempeño ni el grado de implementación de los sistemas en las entidades analizadas.
- El estudio pretende identificar en qué casos los factores están presentes, o no. Sin embargo, no se trata de un índice ni es la intención que sirva para elaborar un *ranking* de entidades federativas.

CAPÍTULO 3

Sistema de monitoreo y evaluación en Chihuahua

A partir de los criterios antes señalados, Chihuahua fue una de las entidades seleccionadas para este estudio. Chihuahua fue el estado con mayores avances en el desarrollo de herramientas de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, si se considera el puntaje obtenido en el componente práctico del *Diagnóstico 2015*. El estado se ubicó en la sexta posición entre las entidades federativas del país (38.9 puntos porcentuales sobre 48.1 posibles) y logró colocarse entre las diez con mayor puntaje y por encima del promedio nacional (32.9 puntos porcentuales).

En el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*, el estado ocupó el quinto lugar en el índice, con una calificación general de 94.4/100 (CONEVAL, 2017). En el componente práctico, Chihuahua alcanzó 45.4 puntos porcentuales (de un máximo de 48.1 posibles), los cuales la situaron en la quinta posición a nivel nacional, y se mantuvo por encima del promedio.

Origen y evolución del sistema de monitoreo y evaluación en Chihuahua

La constitución de un SME en Chihuahua ha sido resultado de un proceso de reformas normativas e institucionales. En este proceso se pueden identificar cuatro etapas: la primera se dio en 2008, al iniciar los procesos de evaluación, luego de la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció que los resultados del ejercicio de los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas y los municipios serían evaluados por instancias técnicas. En ese momento, ante la necesidad de incorporar distintos actores a los procesos de evaluación, en la entidad se creó la Comisión de Gestión para Resultados, que incorporaba a personal de la Secretaría de Finanzas y Administración, la Secretaría de Planeación y Evaluación, y la Contraloría.

En 2010, con la llegada de un nuevo gobierno a la administración pública estatal, se inició la segunda etapa de la conformación de un SME. Durante los primeros meses de la nueva administración se llevó a cabo una fusión entre las entonces secretarías de Finanzas y Administración y de Planeación y Evaluación, que dio lugar al surgimiento de la Secretaría de Hacienda. Al interior de esta dependencia, la Coordinación de Planeación y Evaluación absorbió la función de coordinar los procesos de evaluación de los programas en la entidad. Esta nueva secretaría incorporó a los operadores de los programas al SME en el estado.

En este periodo se implementó, por primera vez, la realización del Programa Estatal de Desarrollo con un enfoque para resultados y el diseño de los programas presupuestarios de la entidad mediante la metodología de marco lógico, a partir del cual las dependencias tuvieron insumos para realizar el monitoreo y el seguimiento de los avances de sus programas. Este requerimiento quedó normado en 2011 cuando la entidad emitió los Lineamientos para la Elaboración del Presupuesto Basado en

Resultados, en los cuales se especifica que los programas presupuestarios de las dependencias y entidades del estado deberán contar con una matriz de indicadores y se señalan los criterios para la reorganización programática del gasto.

En 2012, la Coordinación de Planeación y Evaluación introdujo la evaluación interna de los programas sociales, la cual consiste en que los especialistas, a partir de los términos de referencia emitidos por el CONEVAL, realiza las evaluaciones de sus programas.. Desde entonces, esta dependencia ha coordinado 105 evaluaciones internas de diseño, desempeño, consistencia y resultados.³

La tercera etapa inició en 2015, cuando se creó la Coordinación de Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (CPBRSED) al interior de la Secretaría de Hacienda, que absorbió las funciones de la Coordinación de Planeación y Evaluación. La innovación de esta reforma institucional consistió, principalmente, en incorporar en una sola área las responsabilidades de planeación, asignación de presupuesto y evaluación a fin de hacer que convergieran los procesos de gestión para resultados.

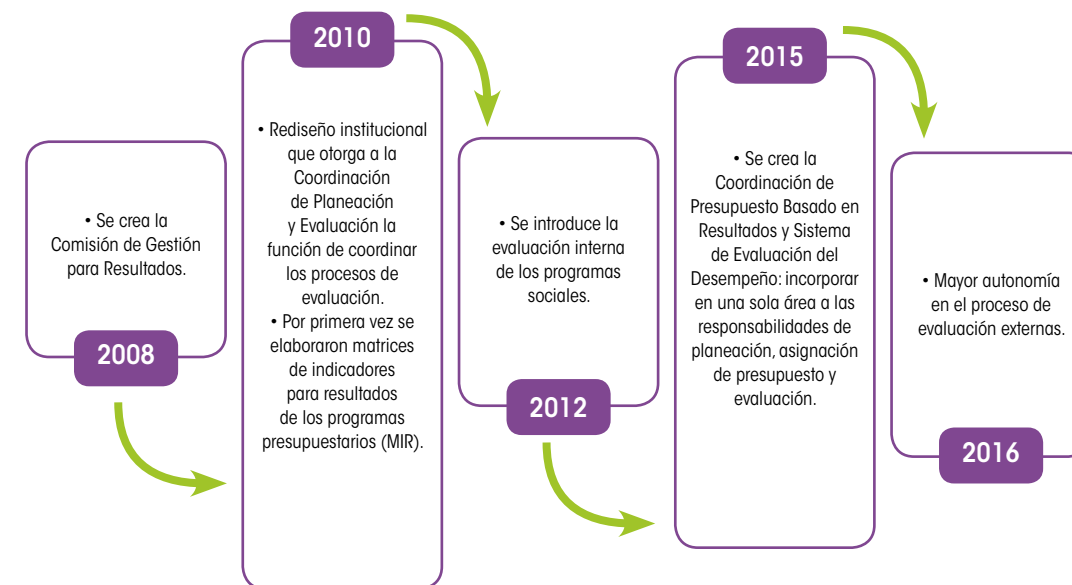
Para ese mismo año se emitieron los "Lineamientos generales y específicos del ciclo presupuestario para el ejercicio fiscal 2015 del Gobierno del Estado de Chihuahua", que regulan la realización herramientas y procesos de monitoreo y evaluación: creación de programas nuevos, criterios para realizar la evaluación y establecen la obligación de dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora.

En 2016, antes del cambio de gobierno, el Congreso del Estado aprobó una ley que crearía un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (Sedesoe) encargado específicamente de la evaluación de las políticas sociales, el cual toma como referencia el modelo del CONEVAL. Sin embargo, esto no se materializó debido a que la ley fue vetada por el gobernador entrante con el objetivo de mejorar el modelo del futuro organismo estatal encargado de la evaluación. Así, la función de coordinar el proceso de evaluación continuó a cargo de la Secretaría de Hacienda a través de su CPBRSED.

Finalmente, la cuarta etapa se dio con el cambio de administración en 2016, que implicó la primera alternancia de poder en el Gobierno del Estado. En esta última etapa, las principales innovaciones fueron al dar una mayor autonomía en realización de las evaluaciones externas, dado que, a diferencia de los años anteriores, cuando la evaluación se llevaba a cabo únicamente de manera interna, se introdujo la figura de la evaluación externa, y son las dependencias ejecutoras las responsables de elegir un evaluador externo encargado de la evaluación, ya que ellas son las que proveen el financiamiento.

³ El dato corresponde al reportado hasta febrero de 2018.

Diagrama 3. Evolución del sistema de monitoreo y evaluación en Chihuahua



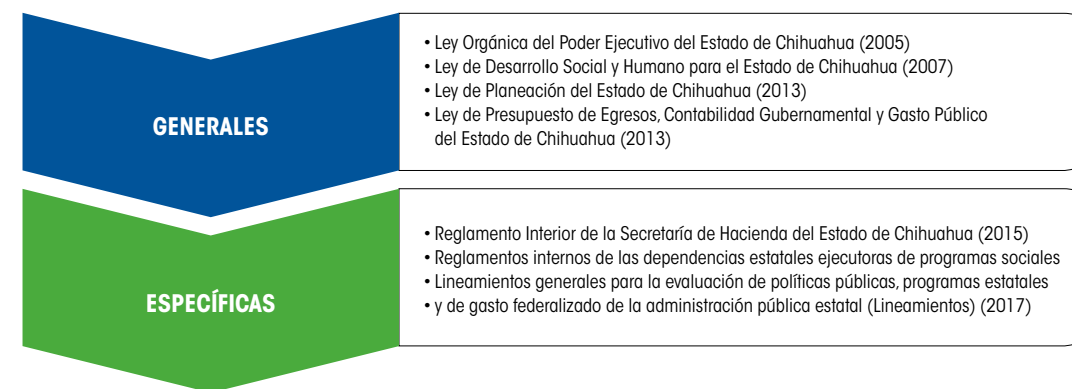
Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Marco institucional en el que se inscribe el sistema de monitoreo y evaluación de Chihuahua

Legislación

El marco normativo que regula el SME en Chihuahua es extenso, pero todavía presenta retos importantes para ejecutarse de manera eficaz. En el diagrama 4 se citan las leyes que sustentan el SME en la entidad, categorizadas en dos grandes grupos: generales y específicas.⁴

Diagrama 4. Marco legal del sistema de monitoreo y evaluación en Chihuahua



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

⁴ La clasificación "general" refiere a las normas que se aplican a toda la administración pública del estado y que establece el marco general sobre el cual se fundamenta el sistema de monitoreo y evaluación. La clasificación "específica" corresponde a un aspecto particular del SME, en este caso, los decretos de creación o reglamentos específicos.

Una de las leyes en la que se fundamenta el SME es la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua, que tiene como uno de sus objetivos reglamentar la administración de los recursos públicos, así como el ejercicio, examen, control, vigilancia y evaluación del gasto público.

Para la integración de la información financiera de los entes públicos y los municipios, esta normativa señala que, para la elaboración de los presupuestos, se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implementación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño (artículo 128).

Además, sobre la elaboración de la planeación anual de las evaluaciones, señala que los mismos entes públicos y los municipios deberán publicar en sus páginas de internet, a más tardar el último día hábil de abril, su programa anual de evaluaciones (PAE), así como las metodologías e indicadores de desempeño (artículo 156). Los resultados de estos ejercicios de evaluación deberán ser publicados a más tardar a los treinta días posteriores a su conclusión.

En cuanto a la Ley de Desarrollo Social y Humano, uno de sus objetivos es regular la evaluación y el seguimiento de las políticas sociales del estado (artículo 2-IV), por lo que, por un lado, otorga derechos a la sociedad para participar en el ciclo de las políticas públicas (artículo 17-V) y ser incluida en sus procesos de evaluación (artículo 5-VIII y 9-I); y por otro, regula las obligaciones del Ejecutivo, como la de informar a la sociedad sobre los resultados de la evaluación y el seguimiento que se aplican a los programas públicos.

Dentro de esta misma normativa, se determina la integración de un órgano desconcentrado, con autonomía técnica y de gestión, que se encargará de la evaluación de la política estatal en materia de desarrollo social y humano, que podrá realizarla por sí o a través de organismos independientes (artículo 65). Como se mencionó en el apartado anterior, en la práctica, la creación de este organismo se detuvo por un veto del Ejecutivo estatal.

En términos generales, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua precisa las dependencias que participan en la coordinación del SME de la entidad: Secretaría de Hacienda, SFP y Sedesoe. De igual forma, especifica las atribuciones de cada una, que se complementan con lo dispuesto en las demás normas señaladas en el diagrama 4.⁵

Respecto a la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, esta establece que la planeación en la entidad se realizará de forma sistematizada y ordenada; además, contará con la participación de los sectores social y privado. Para llevarla a cabo, la entidad cuenta con el Sistema Estatal de Planeación Democrática (artículo 3).

⁵ Artículos 26, 27 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

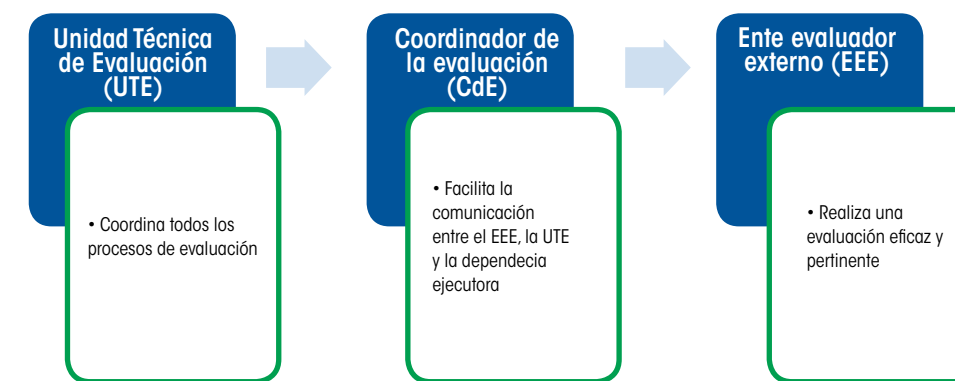
Esta normativa también dispone que la planeación democrática abarcará todo el ciclo de política pública: formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas que se planteen (artículo 6). En otros términos, la planeación es un ciclo y, como tal, integra diferentes procesos que se dan en otras áreas, por lo que el monitoreo y la evaluación se convierten en un pilar central de la administración gubernamental.

Por otra parte, los "Lineamientos generales para la evaluación de políticas públicas, programas estatales y de gasto federalizado de la administración pública estatal" señalan que el sistema de evaluación del desempeño está conformado por siete componentes: los indicadores de desempeño o para resultados y el sistema informático para el seguimiento y monitoreo; el PAE; los términos de referencia para las evaluaciones; los evaluadores externos que cumplan con los requisitos establecidos; las evaluaciones que se realicen en apego a los lineamientos y sus resultados; los aspectos susceptibles de mejora (ASM) de la administración pública estatal; y el Programa de Mejora de la Gestión Pública.

Respecto al proceso de evaluación externa, los lineamientos establecen que se tiene la participación necesaria de tres actores: la Unidad Técnica de Evaluación (UTE), el coordinador de la evaluación (CdE) y el ente evaluador externo (EEE). La función de la UTE recae en la CPBRSED, la cual, como se mencionó, es responsable de la coordinación de todo el SME, incluyendo la evaluación externa. El CdE, por su parte, está encargado de facilitar toda la comunicación entre el EEE, la UTE y la dependencia ejecutora, con la finalidad de que todos los actores cuenten con la información necesaria para llevar a cabo los procesos de evaluación. Este papel es cubierto por un funcionario perteneciente al área de planeación o evaluación de la dependencia ejecutora.

Finalmente, el papel del EEE es efectuar una evaluación eficaz y pertinente sobre uno o más aspectos de la política pública que se determine de manera previa junto con las dependencias ejecutoras y la CPBRSED. El papel del EEE debe ser cubierto por algún despacho, institución académica u OSC registradas como evaluadoras y que cuente con las capacidades necesarias.

Diagrama 5. Participantes del proceso de evaluación externa



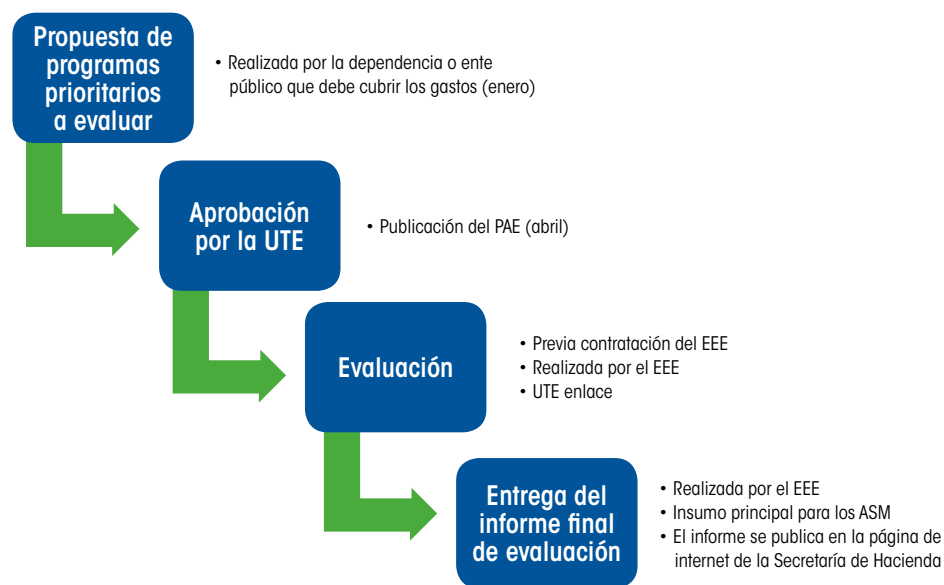
Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

El proceso de evaluación externa es anual e inicia con la convocatoria por parte de la CPBRSED dirigida a las dependencias operadoras para que presenten una propuesta de los programas prioritarios a ser evaluados. Según los lineamientos, la propuesta debe generarse los primeros quince días hábiles de enero y, una vez realizada, se somete a la aprobación de la CPBRSED. Para lograr que su propuesta sea aceptada, las dependencias deben contar con los recursos para cubrir los costos de la evaluación.⁶

Una vez que las propuestas son aprobadas, la Secretaría de Hacienda publica el PAE, que integra las evaluaciones aceptadas con sus respectivos calendarios.⁷ Después, los CdE se responsabilizan de llevar a cabo la contratación mediante la firma de un convenio con las EEE, las cuales tienen un periodo aproximado de tres meses para efectuar la evaluación y presentar sus resultados, aunque cada secretaría puede determinar extensiones en los plazos.

El producto principal de las evaluaciones externas es el informe final de evaluación, cuyas sugerencias son la guía para elaborar los ASM. Estos constan de una lista de acciones a seguir con la intención de perfeccionar la operación de los programas de la dependencia. Una vez que el personal de las dependencias tiene en sus manos el informe, debe redactar un oficio dirigido a la CPBRSED que incluya los ASM y se comprometa a retomar o rechazar algunos de ellos; esta decisión debe estar sustentada en evidencia documental. Finalmente, una vez que son publicados los resultados de las evaluaciones en el portal de la Secretaría de Hacienda, se concluye el proceso de evaluación externa.

Diagrama 6. Proceso de evaluación externa



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

⁶ Actualmente, luego de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 2016, el presupuesto para la evaluación de los programas realizados con recursos transferidos a las administraciones estatales mediante el Ramo 33 debe estar cubierto desde su transferencia; el resto es asignado por el Congreso del Estado.

⁷ Los Lineamientos señalan que el PAE debe ser publicado a más tardar en abril de cada año.

Una vez que las dependencias definen, junto con la CPBRSED, los ASM a atender, estos se integran al Programa de Mejoramiento de la Gestión del año inmediato posterior a la realización de la evaluación, con el objetivo de mejorar la práctica gubernamental utilizando los resultados de las evaluaciones. A partir de este punto, es necesario que las dependencias nombren a un responsable de seguimiento, quien será el encargado de observar que las áreas operadoras cumplan los compromisos derivados de los ASM.⁸

Una de las principales limitantes del marco legal es que algunas de las disposiciones vigentes no se encuentran actualizadas respecto a la operación de las dependencias en la práctica; así sucede con la Ley de Desarrollo Social y Humano, que aún prevé a la extinta Secretaría de Planeación y Evaluación, cuyas funciones se incorporaron a la Secretaría de Hacienda.⁹ Esta situación que se replica en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua y la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua con la operación de la Coordinación de Planeación y Evaluación, también subordinada a la antigua Secretaría de Finanzas y Administración, que en los hechos dejó de operar en 2010.¹⁰

Por otra parte, de acuerdo con la revisión de los manuales internos y la información obtenida en campo, las dependencias que tienen un reglamento interno más desarrollado en materia de monitoreo y evaluación son la Sedesoe, la de Hacienda y la de Salud, mientras que la Secretaría de Educación y Deporte carece de una regulación similar, por lo que esto limita la puesta en marcha de los procesos de monitoreo y evaluación internos, al impactar negativamente en el respaldo institucional que se le otorga al área de evaluación, que llega al extremo de que las demás áreas consideran que el proceso de evaluación no es necesario.

Estructura de la administración pública local

El SME estatal se encuentra en un periodo de renovación que continúa hasta la actualidad, aunque se sostiene su estructura general. Esta renovación institucional comenzó con la fusión de las secretarías de Finanzas y de Planeación y Evaluación en 2010; con la llegada de un nuevo gobierno estatal en 2016 se integró a la SFP y la CEG a los procesos de monitoreo y evaluación, que complementaron el trabajo de la Secretaría de Hacienda.

De esta manera, el papel que cubriría la Secretaría de Hacienda sería el de normar, coordinar y supervisar la evaluación; la CEG se encargaría de las funciones estratégicas, incluyendo la de vigilar que la gestión pública sea coherente con lo estipulado en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021; y la SFP, del papel "punitivo" en la búsqueda del cumplimiento de objetivos y compromisos en el gobierno estatal, lo que le ha dado un mayor peso al proceso de evaluación.¹¹ Dado lo reciente de estos cambios, no es posible percibir aún si esta articulación se sostendrá con el paso del tiempo.

⁸ Los procesos de evaluación interna, por su parte, son heterogéneos y dependen de cada instancia o ente público ejecutor de los programas. En el apartado siguiente se abundará sobre algunos de ellos.

⁹ La fusión de estas dependencias en la Secretaría de Hacienda cuenta con un decreto de creación como sustento legal.

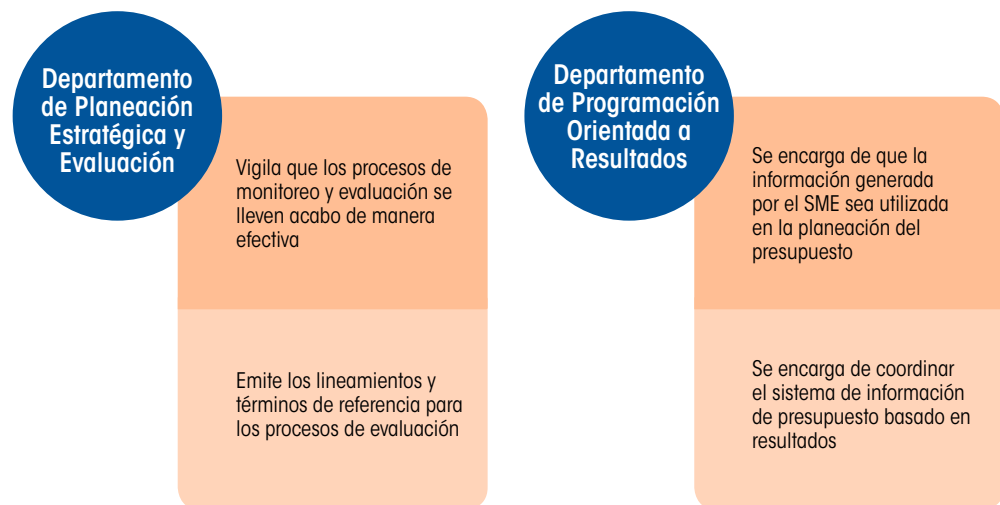
¹⁰ La desaparición de la Secretaría de Finanzas y Administración se concretó a través de un decreto del Poder Ejecutivo, sin pasar por el Congreso. Esto se aprecia en la falta de actualización de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua y la Ley de Planeación del Estado.

¹¹ La SFP vigila que los procesos de la política pública en general se lleven a cabo de manera eficiente y con base en todos los términos legales que la regulen. Esto incluye los procesos de evaluación y su integración al proceso de planeación mediante el cumplimiento de los ASM, pero no necesariamente hay alguna función específica en materia de evaluación o monitoreo de la SFP.

Como se señaló, en el centro del SME del estado de Chihuahua se encuentra la CPBRSED, órgano perteneciente a la Secretaría de Hacienda. La CPBRSED tiene como una de sus principales funciones coordinar, promover y asesorar los procesos de monitoreo y evaluación de la política pública en el estado; por ello, es el área específica que se encarga de establecer el enlace con las distintas dependencias para impulsar los procesos de monitoreo y evaluación, además de definir las directrices y los términos de referencia para realizarlos; es decir, tiene un papel normativo y coordinador.

El área se divide en dos departamentos con responsabilidades en el SME: el de Planeación Estratégica y Evaluación y el de Programación Orientada a Resultados. El primero es el encargado de velar que los procesos de monitoreo y evaluación se lleven a cabo de manera efectiva, lo que incluye emitir los lineamientos y términos de referencia para los procesos de evaluación; en tanto, el segundo es el área que, a partir de la información obtenida en los procesos del SME, se vincula al área de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda para que la información que genera el SME sea utilizada en la planeación del siguiente ciclo presupuestario, además de coordinar el sistema de presupuesto basado en resultados (PbR), que es el sistema de información que sirve para compartir información acerca del avance en los objetivos y el seguimiento de los programas entre las dependencias estatales.

Diagrama 7. Principales funciones de los departamentos con responsabilidades en el sistema de monitoreo y evaluación del estado



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

El SME estatal también incluye a todas las dependencias que ejerzan recursos presupuestarios en la operación de sus programas. Normalmente, esta función se concentra en el departamento o dirección de planeación o evaluación de cada dependencia ejecutora de los programas. Cabe aclarar que estas áreas no tienen atribuciones relacionadas con la operación de los programas.

Sin embargo, la mayoría no ha definido un área específica para tratar los temas relacionados con la evaluación. Esta ausencia complica la operación de los enlaces de Hacienda debido a que, en algunas dependencias, nadie asume la responsabilidad del proceso de evaluación; en consecuencia, este suele presentar retrasos y obstáculos extraordinarios, lo cual tiene implicaciones para los procesos del sistema, pues introduce presión a la unidad coordinadora del sistema y los retrasa.

Principales hallazgos en las dimensiones de análisis

En este apartado se abordan los principales hallazgos observados durante la investigación de gabinete y campo sobre la administración pública en el estado de Chihuahua. Como se mencionó, las cinco dimensiones corresponden al marco normativo, arreglo institucional, entorno político y social, capacidades institucionales y vínculo del gobierno estatal con otros actores.

D1. Marco normativo


Chihuahua alcanzó el quinto lugar a nivel nacional en el componente normativo del *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*, al obtener una puntuación de 49.1 sobre 51.8 puntos porcentuales posibles. Gran parte del desarrollo del SME, así como la reforma institucional que lo motivó, quedó enmarcada en la normativa en el estado, ya sea mediante la institución de una ley, como la Ley de Planeación del Estado, o la emisión de un decreto, como el de creación de la Secretaría de Hacienda en 2015.

En este aspecto, la entidad cuenta con un marco normativo amplio que define los actores que participan como coordinadores o ejecutores durante el proceso de evaluación; sin embargo, en secciones previas se mencionó que existe un reto importante en homologar la normativa con la práctica institucional actual.

Como se señaló, la Ley Estatal de Desarrollo Social regula los procesos de la planeación de la política social, incluyendo el de la evaluación a este rubro. Esta ley incluye los requerimientos para diseñar programas nuevos, la necesidad de crear y unificar los padrones de beneficiarios, así como el requisito de que los programas cuenten con reglas de operación.

Por su parte, si bien los reglamentos internos de cada dependencia, incluyendo el de la Secretaría de Hacienda, no estipulan con claridad cómo se ha de operar el proceso de la evaluación, tanto interna como externa, este vacío se resarce con la promulgación de los "Lineamientos generales para la evaluación de políticas públicas, programas estatales y de gasto federalizado de la administración pública estatal" (lineamientos) a partir de 2015, los cuales establecen efectivamente las funciones que cada dependencia llevará a cabo en los procesos de evaluación externa.

Cuadro 2. Hallazgos en la dimensión del marco normativo

D1. MARCO NORMATIVO	
	Normativa sobre políticas sociales <ul style="list-style-type: none"> La entidad cuenta con disposiciones en materia de diseño de programas nuevos, evaluación, división de tareas, etcétera.
	Normativa sobre el sistema de monitoreo y evaluación <ul style="list-style-type: none"> La normativa que sustenta el SME es amplia y define los actores que participan como coordinadores o ejecutores durante el proceso de evaluación; sin embargo, existe un reto en homologar la normativa con la práctica institucional actual.

Fuente: Elaboración CONEVAL (2019).


D2. Arreglo institucional

La unidad encargada de normar y coordinar los procesos de evaluación en Chihuahua es la CPBRSED, órgano de la Secretaría de Hacienda;¹² cuenta con un reglamento interno actualizado que define las funciones y responsabilidades de la dependencia.

La fortaleza de la CPBRSED es destacable, ya que posee autonomía para normar por completo los procesos de planeación, asignación del presupuesto y evaluación. En el marco de esta autonomía, la definición del PAE es su responsabilidad. Sin embargo, no dispone de un consejo consultivo; por lo tanto, no existe un contrapeso frente a las decisiones que toman desde la dependencia.

El hecho de que la CPBRSED sea parte de la Secretaría de Hacienda ha permitido que los procesos de planeación, asignación de presupuesto y evaluación queden bajo la responsabilidad de una sola área, por lo que la coordinación entre estos se vuelve más efectiva. Por otra parte, la CPBRSED también mantiene una relación de colaboración constante con las áreas de evaluación de las demás secretarías, las cuales se muestran muy receptivas a las peticiones de la Coordinación.

Cuadro 3. Hallazgos en la dimensión de arreglo institucional

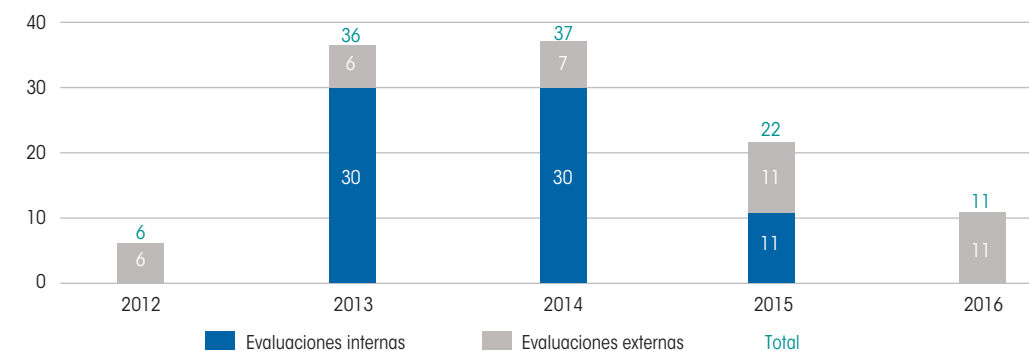
D2. ARREGLO INSTITUCIONAL	
	Ente encargado del monitoreo y la evaluación <ul style="list-style-type: none"> El hecho de que la CPBRSED sea parte de la Secretaría de Hacienda ha permitido la coordinación en los procesos de planeación, asignación de presupuesto y evaluación sea más efectiva.
	Relaciones intergubernamentales para articular el sistema de evaluación <ul style="list-style-type: none"> La relación de colaboración entre la CGPBRSED y las otras áreas de evaluación de cada dependencia es accesible y constante.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D3. Entorno político y social

Es importante destacar que el tema de la evaluación ha estado permanentemente en la agenda durante las distintas administraciones, por lo menos desde 2008, cuando fueron impulsados los primeros ejercicios de evaluación en la entidad. Esto se puede constatar en la gráfica 4, en la que se muestra que cada vez se realizan más evaluaciones coordinadas por la CPBRSED de la Secretaría de Hacienda.

Gráfica 4. Número de evaluaciones externas e internas en Chihuahua, 2012-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

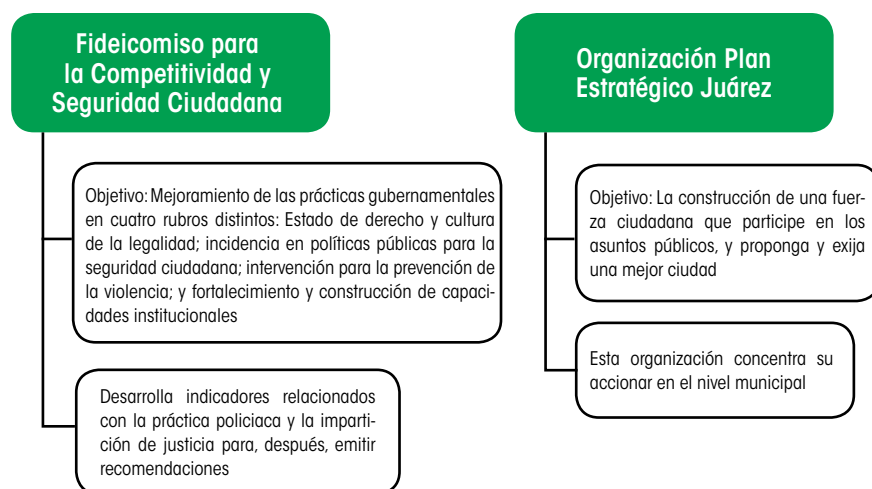
Nota: En 2016 no hubo evaluaciones internas debido al cambio de la administración gubernamental.

En cuanto a la participación del Congreso, los entrevistados de la CPBRSED señalaron que, en 2017, el Poder Legislativo se sumó a las instituciones que someten el uso de sus recursos al escrutinio del SME. No obstante, aún no se utilizan los insumos del monitoreo y la evaluación para realizar los procesos legislativos: la aprobación del presupuesto anual o para mejorar la gestión pública del estado en general. En este sentido, la CPBRSED expresó, durante el trabajo de campo, la intención de la dependencia de acercarse al Congreso local para que este se interese más por conocer los informes de evaluaciones y ASM generados por el SME en la entidad.

¹²En los Lineamientos generales para la evaluación de políticas públicas, programas estatales y de gasto federalizado de la administración pública estatal, la CPBRSED es designada como Unidad Técnica de Evaluación.

En cuanto a la sociedad civil, a pesar de que este sector se muestra muy activo en Chihuahua, no existe alguna organización que se vincule específicamente al tema de evaluación.

Diagrama 8. Organizaciones civiles activas en Chihuahua



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

La existencia de organizaciones que se vinculen a la administración en áreas distintas a la evaluación es relevante porque, si bien no intervienen directamente en la evaluación de la política social, sí evidencia que existe un círculo de profesionales cuyo conocimiento y experiencia en la evaluación de otros procesos gubernamentales podría estar disponible para el fortalecimiento de los procesos en política social, incluyendo la evaluación.

Así, en vez de recurrir a las organizaciones sociales para efectuar los procesos externos de evaluación, las áreas encargadas de ello en las dependencias y la CPBRSED han tenido que acercarse al reducido mercado local o a instituciones evaluadoras localizadas en otros estados.¹³ En general, son de despachos contables que cumplen apenas con las características establecidas en los términos de referencia que fungen como guía para contratar a los EEE. Esto se refleja en que, en muchos casos, los resultados de las evaluaciones sean de mediana o baja calidad, mientras que las recomendaciones que formulan acerca de la gestión de los programas sociales suelen ser superficiales.

Por su parte, las instituciones académicas tampoco tienen las capacidades o el interés de realizar los procesos de evaluación. Esto se debe a que solo las universidades públicas y los despachos formalmente constituidos están facultados para firmar con las dependencias ejecutoras.

¹³Los primeros procesos fueron realizados por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Cuadro 4. Hallazgos en la dimensión de entorno político y social

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
	<p>Papel del monitoreo y la evaluación en la agenda pública</p> <ul style="list-style-type: none"> La evaluación forma parte de la agenda pública desde las últimas tres administraciones por lo menos. El respaldo que los directivos le otorgan al tema de la evaluación ha dinamizado el proceso.
	<p>Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME</p> <ul style="list-style-type: none"> El Congreso aún no utiliza los insumos de monitoreo y evaluación para los procesos legislativos y de asignación presupuestaria.
	<p>Sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> No existe sociedad civil activa vinculada al tema de evaluación. A pesar de que las universidades son uno de los actores habilitados por ley para hacer evaluaciones, su papel es prácticamente nulo.
	<p>Mercado local de evaluadores</p> <ul style="list-style-type: none"> Existen pocos consultores externos, pero no cuentan con formación en temas de política pública; en general, son despachos de contadores.
	<p>Cultura de la evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> No se promueve la evaluación desde el gobierno ni desde la sociedad civil (OSC, academia, entre otros).

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D4. Capacidades institucionales

Uno de los hallazgos en materia de capacidades institucionales en el estado de Chihuahua fue que las áreas que se especializan en evaluación, en su mayoría, se nutren de una base técnica con un perfil profesional de nivel licenciatura o superior. Incluso, muchos han llegado de otras entidades. Esto dota de capacidades a los procesos de evaluación de cada dependencia, contrario a lo que sucede en la sociedad civil o la academia.

Por su parte, el personal de la CPBRSED de Hacienda, incluyendo a la coordinadora general, es elegido de manera autónoma. Durante la visita de campo, se identificó que existen dos posibles formas de ingreso para el personal técnico a la función pública: convocatoria abierta o recomendación. En el caso de la primera, la mayoría de las dependencias publican un perfil específico (profesional, con conocimientos y experiencias en procesos de evaluación, etcétera) y las personas que reúnan los requisitos pueden enviar sus documentos a las distintas dependencias. La recomendación, por otro lado, no implica la omisión de las exigencias en el perfil necesario para cada cargo.

El personal que ingresa a las áreas de evaluación tiene la obligación de tomar el curso en línea sobre PbR que ofrece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, todos los entrevistados señalaron que han recibido al menos algún curso de capacitación en evaluación por las siguientes instancias: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el CONEVAL y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del gobierno federal; el primero consistió en diseño y llenado de MIR y la matriz de marco lógico; el segundo en PbR. Estos distintos cursos parecen ser complementarios para la formación y actualización de conocimientos por parte del personal de las distintas dependencias.

Sobre los sistemas de información, la Secretaría de Hacienda diseñó un portal de acceso interno a las dependencias en el que es posible actualizar la información del avance en el monitoreo y seguimiento de las acciones planeadas en todas las dependencias estatales que ejerzan algún recurso público, dentro de los cuales se encuentran tanto los programas estatales como los federales. Esta herramienta se denomina sistema PbR.

Desde 2016, por orden del Ejecutivo del estado, la información relativa al monitoreo de los programas y el seguimiento de los ASM debe actualizarse mensualmente y estar disponible en los portales oficiales de las dependencias;¹⁴ esto se lleva a cabo mediante el sistema PbR. Asimismo, los resultados de las evaluaciones, tanto internas como externas, están disponibles en el portal de Transparencia que pertenece a la Secretaría de Hacienda;¹⁵ además, en casos de dependencias operadoras, como la Sedesol, los resultados se encuentran también en su página oficial.

A pesar de que se respeta la obligatoriedad de la publicación de la información proveniente del SME, la manera de acceder a los documentos en línea no es amigable, pues no fue sencillo encontrarlos mediante los buscadores tradicionales. Esta inaccesibilidad se compensa una vez que se logra encontrar el portal oficial de Hacienda, en el cual se publican los resultados, ya que la experiencia de navegación que ofrece el sitio es sencilla y completa.

Por otro lado, el modo en que se accede a la información generada mediante el sistema de monitoreo está en proceso de transición. Esto, derivado de que en la SFP se está trabajando en el diseño de otro portal denominado tablero de indicadores, el cual se encuentra en fase de prueba y, pese a que se prevé su futura publicación, por el momento solo es accesible para los funcionarios públicos del Ejecutivo. La intención con este portal es integrar en una sola plataforma de acceso sencillo la mayor cantidad posible de información relacionada con la transparencia y rendición de cuentas. Cabe mencionar que aún no queda claro si el tablero de indicadores sustituirá al actual sistema de información (sistema PbR) o si será complementario, debido a que aún permanece en fase piloto.

Cuadro 5. Hallazgos en la dimensión de capacidades institucionales

D4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
	Recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> El personal que se desempeña en las áreas especializadas en evaluación cumple con el perfil profesional con conocimiento en la materia. Así se combina la formación académica con la capacitación adquirida y la experiencia. El personal que ingresa a las áreas de evaluación tiene la obligación de tomar cursos sobre MIR y metodología del marco Lógico, por BID y PbR, brindados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el CONEVAL y la Sedesol.
	Sistemas de información <ul style="list-style-type: none"> Actualmente, el Gobierno del Estado cuenta con dos plataformas para el monitoreo; una se encuentra en periodo de prueba. Estas sirven para compartir información entre las dependencias.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

¹⁴La normativa vigente señala que la información debe actualizarse cada tres meses.

¹⁵La información puede revisarse en el siguiente sitio web, en el cual se encuentra el compilado de información desde 2010 hasta la actualidad: <http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/ffiscal/>, sección: V. EVALUACIÓN DE RESULTADOS:

D5. Vinculación del gobierno estatal con otros actores


En cuanto a la relación que mantiene el gobierno estatal con otros actores en materia de evaluación, se identificó que el CONEVAL y la Sedesol han ofrecido capacitaciones en conjunto en materia de PbR para las áreas de evaluación de las dependencias.

Otro de los actores externos que ha participado en el proceso de evaluación ha sido el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. De hecho, en un inicio, también realizó varias evaluaciones externas a los programas de las dependencias operadoras.

Por otro lado, como se mencionó, las relaciones entre las dependencias estatales y las OSC y la academia son escasas en materia de evaluación de la política social. Esto, a pesar de la existencia de una sociedad civil organizada en la entidad, aunque especializada en otros temas, como la seguridad y la ciudadanía.

Finalmente, en lo concerniente a las relaciones con otras entidades federativas en temas de monitoreo y evaluación, no se identificaron documentos de trabajos conjuntos ni tampoco fueron referidas por ninguna de las personas entrevistadas.

Cuadro 6. Hallazgos en la dimensión de vinculación del gobierno estatal con otros actores

D5. VINCULACIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL CON OTROS ACTORES	
	Relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado con otros estados <ul style="list-style-type: none"> Las dependencias del gobierno estatal mantienen relaciones de colaboración para capacitaciones con dependencias del gobierno federal, pero no existe vinculación con otros gobiernos estatales.
	Relaciones con organismos internacionales <ul style="list-style-type: none"> Salvo por el curso recibido por el BID, ninguno de los funcionarios entrevistados mencionó que existiera colaboración con organismos internacionales.
	Relaciones con la sociedad civil <ul style="list-style-type: none"> Más allá de la participación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, no existe vinculación con otros actores externos.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Descripción del estado actual del sistema de monitoreo y evaluación

En este apartado se profundiza en el funcionamiento del SME de Chihuahua en la práctica, más allá del marco normativo y el arreglo institucional. Es importante resaltar que uno de los objetivos principales que tiene el proyecto es conocer qué tan eficaces son los SME en las entidades federativas, lo que constituye el factor dependiente de esta investigación. Por esa razón, al analizar el funcionamiento del SME en la práctica, se toma como referencia las tres dimensiones a partir de las cuales se ha operacionalizado el factor dependiente: perdurabilidad, articulación y uso; es decir, ante una mayor perdurabilidad del SME,

una mayor articulación entre los actores involucrados en su funcionamiento y un mayor uso de sus productos por parte de diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, se tiene un SME más eficaz.



Perdurabilidad

De acuerdo con la información obtenida durante la investigación de campo en el estado de Chihuahua, es posible afirmar que, en los últimos años, los esfuerzos por institucionalizar el sistema han permitido su sostenimiento a lo largo del tiempo, a pesar de distintas coyunturas críticas, por ejemplo, el cambio de administración en octubre de 2016, que supuso la alternancia de partidos en el gobierno; sin embargo, este cambio no se tradujo en un abandono u olvido de programas y experiencias desarrolladas durante el sexenio anterior.

Al contrario, la actual administración ha mantenido y fortalecido los avances alcanzados, al mismo tiempo que procura llenar los vacíos de funciones en la gestión pública. Por ello, se incorporó a la SFP y a la CEG a los procesos de evaluación, con el propósito de fomentar la integridad en los procesos de evaluación y establecer una división efectiva de responsabilidades.

A pesar de las reformas institucionales, el papel de la CPBRSED como área encargada del SME se ha mantenido, debido a que el trabajo y la experiencia que se había conseguido desde la fundación de la Coordinación de Planeación y Evaluación, en 2010, fue retomado por la CPBRSED.

La práctica de la evaluación se ha conservado y enriquecido al incorporar cada vez más ejercicios de evaluación, principalmente la evaluación externa a los fondos federales de recursos transferibles: cada fondo se evalúa al menos durante dos años consecutivos, por lo que se fortalece la continuidad. Asimismo, han continuado las evaluaciones internas al uso de recursos estatales.

Además, se ha trabajado en el mejoramiento de la calidad de los resultados de las evaluaciones mediante la revisión de los términos de referencia: de solo limitar a los evaluadores a establecer una lista de puntos que deberían estar incluidos en la evaluación han pasado a considerar aspectos que fueran descritos de manera exhaustiva.

Otro elemento que refuerza la perdurabilidad es que el personal técnico que se vincula al tema de la evaluación ha seguido en sus puestos más allá de los cambios de administración y de los mandos medios y superiores (subsecretarías y direcciones generales). Esto ha posibilitado conservar las capacidades desarrolladas durante las administraciones anteriores e incorporarlas a la gestión actual.

La mayoría de los funcionarios coincidieron en que el personal de las áreas de evaluación en las dependencias, así como de la unidad coordinadora, creció considerablemente durante el sexenio anterior como parte del proyecto renovador. Y si bien este no ha crecido en la administración actual, tampoco se ha reducido, ya que la mayoría de las dependencias han mantenido la misma cantidad de personal contratado en el tema de evaluación.

Respecto al presupuesto destinado a las áreas de evaluación, entre 2011 y 2015 se registraron aumentos, sobre todo en la Secretaría de Finanzas/Hacienda, vinculados al crecimiento de la dependencia. Por otro lado, en 2017, hubo un aumento de un millón de pesos para el área de Planeación de la Sedesoe (que tiene las atribuciones de evaluación). Finalmente, a pesar de las reformas institucionales, el papel de la CPBRSED como el centro del SME del estado de Chihuahua ha permanecido.

Cuadro 7. Hallazgos en Chihuahua del componente de perdurabilidad

PERDURABILIDAD
Coyuntura crítica
A pesar de la alternancia de partidos en el gobierno, el cambio de administración no se tradujo en un abandono del trabajo y estructura heredada de la administración anterior; al contrario, se sumó el nuevo papel punitivo de la SFP y el papel estratégico de la CEG para fortalecer el SME en la entidad.
Continuidad en la realización de evaluaciones
Los ejercicios de evaluación externa a los fondos federales de recursos transferibles han aumentado paulatinamente; además, se han mantenido las evaluaciones internas al uso de recursos estatales.
Continuidad/cambio de equipo técnico
El personal técnico que se vincula al tema de la evaluación ha continuado en sus puestos más allá de los cambios de administración, lo que hace posible conservar las capacidades desarrolladas durante las administraciones anteriores e incorporarlas a la gestión actual.
Estabilidad del personal
Aumentó considerablemente entre 2011 y 2015; luego se estancó a partir de la última reforma institucional en aquel último año.
Evolución del presupuesto
Entre 2011 y 2015 se registraron aumentos, sobre todo en la Secretaría de Finanzas/Hacienda, referentes al crecimiento de la dependencia. En 2017, hubo un aumento de un millón de pesos para el área de Planeación de la Sedesoe (con atribuciones de evaluación).
Continuidad de la estructura del área encargada de la evaluación
A pesar de las reformas institucionales, el papel de la CPBRSED como área encargada del SME se ha mantenido.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Articulación

Como se señaló en las secciones previas, la CPBRSED de la Secretaría de Hacienda es la encargada de articular a las demás en torno a los procesos de monitoreo y evaluación. Esta función de articulación mantiene un peso institucional bastante fuerte debido al constante intercambio de información con las otras áreas que participan en el sistema y a que el personal de la CGPBRSED permanece abierto para asesorar, enriquecer y dar seguimiento a las solicitudes de información sobre los procesos internos de monitoreo y evaluación de cada dependencia operadora, y respeta la experiencia y los conocimientos que las mismas áreas de las dependencias han adquirido.

Por otro lado, es importante destacar que, si bien la articulación entre las áreas de evaluación de distintas secretarías y la CPBRSED de Hacienda se da de manera fluida, esto no necesariamente ocurre al interior de las dependencias estatales. Esto puede deberse a que, en ocasiones, las áreas ejecutoras de los programas no responden en forma positiva a la propuesta de ASM derivada de las evaluaciones externas. Asimismo, puede relacionarse con la falta de reglamento interno que defina con claridad los procesos dentro de las dependencias.

En lo referente al proceso de evaluaciones externas, este también se encuentra en un momento de transición. Antes de 2017, las evaluaciones las realizaban entes evaluadores externos (consultoras o expertos en la materia) seleccionados directamente por la Secretaría de Hacienda. Esto representaba un problema de autonomía para las áreas encargadas del tema en las secretarías, ya que no participaban en las principales decisiones que se tomaban para la evaluación de sus programas y se limitaban a transferir la información necesaria a la CPBRSED para que esta, a su vez, la replicara a los entes evaluadores externos.

Sin embargo, a partir de 2017, se determinó que, dado que los recursos destinados a financiar las evaluaciones externas provendrían del presupuesto de las dependencias operadoras de los programas, empezarían a ser estas las que decidirían quién ejecutaría los procesos de evaluación. Aunque la Secretaría de Hacienda aún conserva la atribución de aprobar la contratación de los evaluadores, esto significó un paso en la autonomía de las áreas de evaluación.

Como se mencionó, para la elaboración del PAE, las dependencias operadoras presentan una propuesta de los programas prioritarios a ser evaluados, la cual se somete a la aprobación de la CPBRSED; para lograr que su propuesta sea aceptada, las dependencias deben contar con los recursos para cubrir los costos de la evaluación.

Una vez que las propuestas son aprobadas, la Secretaría de Hacienda publica el PAE, al que integra las evaluaciones aceptadas con sus respectivos calendarios.¹⁶

Otro elemento que fortalece la articulación es el referido a los sistemas de información y seguimiento. En este caso, la CPBRSED también asume un rol central. Para llevar a cabo el llenado de las matrices de resultados y el seguimiento de los ASM, la Coordinación tiene una plataforma virtual de actualización mensual en la cual se publica oficialmente el avance respecto a los objetivos de los programas, así como de las acciones estipuladas. El sistema de presupuesto basado en resultados es una herramienta para mantener en constante intercambio a las áreas de evaluación y las de programación y presupuesto, pues permite hacer un permanente seguimiento del gasto público, además de promover el cumplimiento de compromisos por parte de las dependencias.

En la actualidad, la Dirección General de Seguimiento se encuentra desarrollando un proyecto denominado tablero de indicadores, el cual pretende incluir en una sola plataforma interactiva todas las matrices de indicadores y resultados de los programas con una actualización mensual de la información proveniente de los procesos de monitoreo. El proyecto tiene el objetivo de hacer más accesible al público la información relacionada con la gestión gubernamental y, de esta manera, alcanzar un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas. El tablero se encuentra en fase de prueba y se usa solo para tomar decisiones internamente.

Cuadro 8. Hallazgos en Chihuahua del componente de articulación

ARTICULACIÓN
Existencia de la unidad coordinadora
La CGPBRSED, perteneciente a la Secretaría de Hacienda, es la encargada de articular a las demás en torno a los procesos de monitoreo y evaluación.
Colaboración entre dependencias
La CGPBRSED tiene un constante intercambio de información con las otras áreas partícipes del SME; sin embargo, esto no ocurre en las dependencias estatales.
Colaboración informal entre dependencias
La permanencia de los equipos técnicos en las distintas dependencias facilita la colaboración. La mayoría de las personas que cambiaron de dependencia continuaron trabajando el tema de evaluación.
Existencia de un PAE
Desde 2012 se elabora el PAE, ejercicio que se mantiene en la actualidad.
Existencia de una plataforma para compartir información entre dependencias
Dos plataformas: el sistema PbR y el tablero de indicadores. El primero opera de manera efectiva; el segundo se encuentra en etapa de prueba. Ambos funcionan para todos los recursos, tanto estatales como federales, ejercidos por el estado.

Fuente: Elaboración CONEVAL (2019).

¹⁶ Los Lineamientos señalan que el PAE debe ser publicado a más tardar en abril de cada año.

Uso

El uso de los insumos derivados de las funciones del SME en el estado de Chihuahua puede clasificarse en dos tipos: interno y externo; el primero es el que tiene mayor auge y relevancia en la entidad; este, a su vez, se divide en dos: el que se hace del monitoreo y el de las evaluaciones, tanto internas como externas.

En particular, la relevancia del monitoreo en Chihuahua radica en que se registra de manera periódica y sistematizada el avance de los objetivos en las MIR, información que se utiliza como insumo que es entregado a la CPBRSED y el EEE al realizar los ejercicios de evaluación externa. Por lo tanto, el monitoreo garantiza que las dependencias cuenten con información suficiente para nutrir a los demás procesos en el SME.

El uso de las evaluaciones internas por parte de las dependencias no ha resultado tan relevante, dado que la mayoría han sido ejercicios de evaluaciones de diseño o, en su caso, son tan específicos que no brindan información suficiente para establecer ASM que rebasen aquellas acciones que ya se emprenden con el monitoreo. De hecho, algunos de los informes finales de las evaluaciones internas son un compilado de las MIR que se llevan a cabo durante el monitoreo y seguimiento cotidianos.

Por otro lado, los insumos del SME que más utilizan las dependencias estatales son los informes finales de las evaluaciones externas, ya que de estos derivan los ASM. Varios de los entrevistados señalaron que los ASM se convierten en una guía para mejorar la gestión de políticas públicas e, incluso, para que los tomadores de decisiones ejecuten su labor.

En este sentido, una vez que se establecen los ASM usando los informes finales de las evaluaciones externas, los distintos equipos de las dependencias deben responder con un oficio a la CPBRSED en el cual se comprometan a la integración de los ASM a la gestión gubernamental del siguiente año fiscal. Sin embargo, las áreas de evaluación de las dependencias tienen la posibilidad de rechazar ciertos ASM si consideran que estos son inviables o ya se han cumplido posteriormente a la evaluación. Para que esto quede registrado, el área de evaluación también se obliga a integrar evidencia que respalde la justificación para no aceptar los ASM.

En contraste, acerca del uso externo, se encontró escasa o nula evidencia; por ejemplo, en entrevistas a funcionarios no se identificó la participación de OSC en el proceso de evaluación. Además, ningún funcionario hizo alusión a que alguna OSC utilice las evaluaciones para presionar a las entidades públicas con el propósito que mejoren su gestión.

De igual modo, durante la búsqueda de organizaciones que pudieran estar involucradas en el tema de la evaluación de la política social, no se localizó a alguna que se dedique a esta materia en específico. Si bien algunas se encargan de vigilar la práctica gubernamental, ninguna de ellas parece interesarse en vigilar la política social de manera específica.

Cuadro 9. Hallazgos en Chihuahua del componente de uso

USO
Uso por parte de actores de gobierno
-La información generada por el SME se utiliza para mejorar la gestión de políticas públicas, aunque con algunos matices: los resultados del monitoreo son los más relevantes para la toma de decisiones que la evaluación.
-El uso de los resultados de las evaluaciones no brinda información suficiente para establecer ASM que rebasen aquellas acciones que ya se emprenden con el monitoreo.
Uso de información por actores externos
-El uso externo es escaso o nulo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

CAPÍTULO 4

Sistema de monitoreo y evaluación en Sonora

Sonora fue seleccionado como el estado del par con menor avance en el desarrollo de su SME de la política de desarrollo social, tomando en cuenta el puntaje obtenido en el componente práctico del *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2015*. La entidad se colocó en la posición 28 entre las entidades federativas del país (25.0 puntos sobre 48.1 posibles) y se ubicó entre las diez con menor puntaje y por debajo del promedio del país (32.9 puntos).

Para el mismo estudio, en 2017, respecto al componente práctico, el estado avanzó su posición en relación con las otras entidades (subió dos lugares, a la posición número 26) y su calificación pasó de 25.0 a 29.6 puntos porcentuales; sin embargo, permaneció aún por debajo del promedio de ese año (35.6 puntos).

Origen y evolución del sistema de monitoreo y evaluación

El SME en Sonora es reciente y está en un proceso de fortalecer las acciones para dar forma al sistema. Los primeros esfuerzos para instaurarlo se dieron entre 2012 y 2014, motivados, principalmente, por la tendencia nacional de incorporar nuevas metodologías de monitoreo y evaluación en los estados.

Las primeras acciones por parte de la Secretaría de Hacienda de implementar el PbR y el sistema de evaluación del desempeño (PbR-SED) consistieron en capacitaciones a gran escala. Estos intentos resultaron infructuosos por la premura con la que se pretendió institucionalizar y la poca profundidad con la que se abordó el tema; no obstante, se logró que el personal entendiera la obligación de realizar ciertos procedimientos y completar las MIR, pero sin una cabal comprensión de las metodologías y su finalidad; en consecuencia, las acciones de monitoreo se volvieron "un trámite más a completar", sin que los productos se utilizaran para ajustar el presupuesto o modificar los objetivos de políticas y programas.

En 2015, con el cambio de administración en el estado, el tema de monitoreo y evaluación cobró relevancia en la agenda política ante el interés de la nueva administración de revertir las bajas calificaciones que había obtenido Sonora en el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* del CONEVAL y en el diagnóstico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el avance en la implementación del PbR y el PbR-SED.

Con el propósito de obtener mejores resultados, ese mismo año se emprendió una reestructuración interna, cuya finalidad fue facilitar la coordinación de la Secretaría de Hacienda con otras dependencias del gobierno estatal; por ello, se asignó personal de esa secretaría a la Oficina de la Gobernadora, con la responsabilidad de dar seguimiento específico al tema, al elevar su perfil a unidad coordinadora, lo cual respaldó el accionar de la Secretaría de Hacienda. Como resultado, la actual administración facilitó la coordinación de la Secretaría de Hacienda con otras dependencias del

gobierno estatal que antes no se mostraban tan participativas. De ese modo, dentro de la Oficina de la Gobernadora se asignó a una persona la responsabilidad de dar seguimiento específico al tema.

Hasta la gestión del gobierno anterior, la oficina encargada de trabajar estos temas era la Dirección de Seguimiento y Evaluación,¹⁷ ubicada en la Secretaría de Hacienda, lo que se modificó en la actual administración. Esta reestructuración también implicó una reconfiguración del personal que conformaba la dirección. Un limitado número del personal decidió permanecer en el área, mientras que otros se movieron internamente entre las distintas dependencias estatales, aunque muchos siguieron trabajando temas afines.

En 2016, la entidad inició un proceso de conformación del nuevo equipo con personal que se había desempeñado antes en la misma área, así como en otras de planeación de distintas secretarías. En ese mismo año se elaboró el primer PAE y se comenzó, así, la realización de evaluaciones de manera sistemática; sin embargo, este primer ejercicio solo se enfocó en programas financiados con recursos federales.

En 2017, el PAE ya incorporaba la evaluación de programas estatales,¹⁸ además de prever la realización de evaluaciones de fondos federales en los dos años siguientes.¹⁹ Es importante destacar que, al momento de esta investigación, los resultados todavía no estaban disponibles.

También, en ese mismo año se llevaron a cabo las primeras acciones para la creación del nuevo sistema de seguimiento, que consistió en identificar bolsas de dinero y recursos dentro del presupuesto, con el objetivo de desarrollar las matrices de indicadores y evaluaciones correspondientes, así como tomar los resultados de los indicadores y demás evaluaciones federales para impulsar el tema hacia el secretario de Hacienda y hacia la Oficina de la Gobernadora.

Uno de los retos iniciales, de acuerdo con los entrevistados, fue que, a pesar de que el monitoreo al cumplimiento de metas y el avance de programas y políticas, no solo de desarrollo social, sino de todas las entidades del Gobierno del Estado, se efectúa de manera cotidiana, el tema de evaluación era muy reciente en la agenda; en consecuencia, había una idea mal concebida de lo que es la evaluación.

Otro de los desafíos fue que, aunque el personal de las áreas técnicas, en específico el de planeación de las entidades ejecutoras, así como el de la Dirección General de Planeación y Evaluación, tienen muchos años trabajando en las distintas oficinas relacionadas, han tenido que actualizarse en el tema en forma autodidacta, ya que los contenidos de las capacitaciones recibidas resultaban insuficientes.

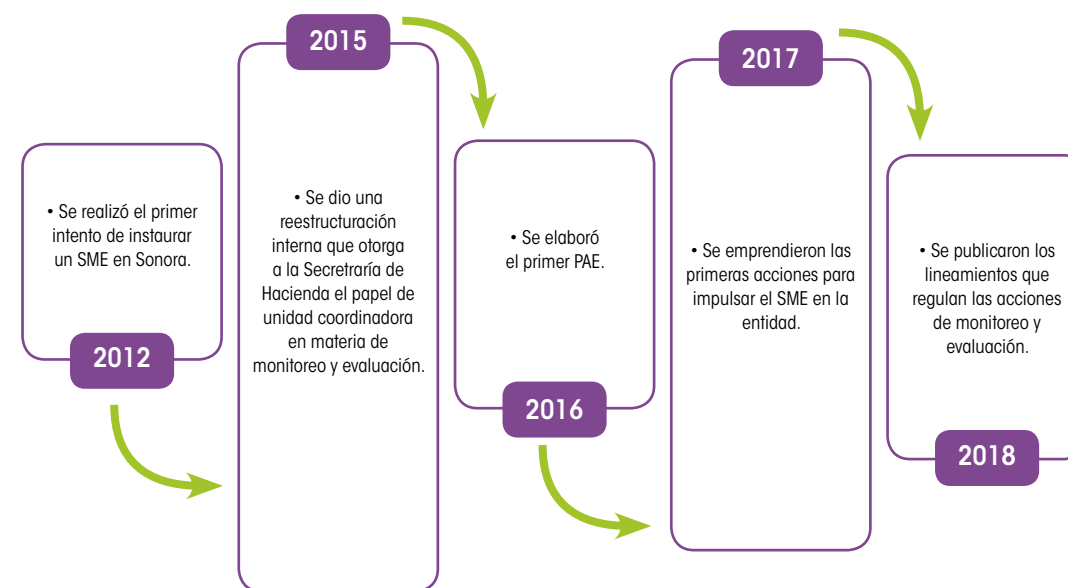
¹⁷ El Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda de 2014, que asignaba esta atribución a la Dirección de Evaluación y Seguimiento del Gasto Público, ya no está vigente.

¹⁸ Este ejercicio que se repitió en el PAE 2018, aunque hasta el momento no se ha podido confirmar que estas evaluaciones se hubieran llevado a cabo. Los únicos ejercicios que el estado ha hecho públicos tienen que ver con evaluaciones a fondos federales.

¹⁹ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas; Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM Asistencia Social y FAM Infraestructura Educativa).

En 2018, con la publicación de los Lineamientos generales para la implementación del modelo de PbR-SED, los Lineamientos del sistema de seguimiento y evaluación del desempeño y los Lineamientos para la reprogramación de metas para los indicadores de los programas operativos anuales y matrices de indicadores de resultados, el estado dio un paso en la institucionalización de su SME.

Diagrama 9. Evolución del sistema de monitoreo y evaluación en Sonora



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

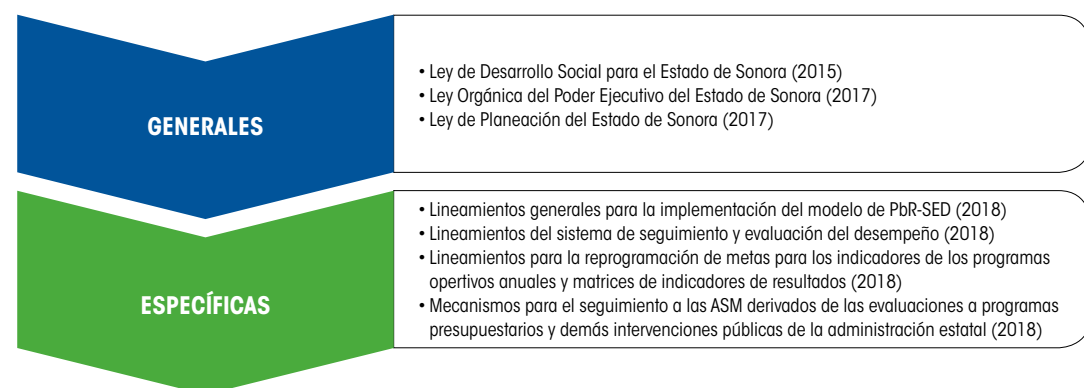
Marco institucional en el que se inscribe el sistema de monitoreo y evaluación

Legislación

El marco normativo que regula los procesos de evaluación en Sonora se encuentra en una etapa de desarrollo; no obstante, ya cuenta con avances para realizar las actividades de monitoreo y evaluación. En el diagrama 10 se expone el cuerpo de leyes que sustenta al SME en la entidad, categorizado en dos grandes grupos: generales y específicas.²⁰

²⁰ La clasificación "general" refiere a las normas que se aplican a toda la administración pública del estado y que establece el marco general sobre el cual se fundamenta el sistema de monitoreo y evaluación. La clasificación "específica" corresponde a un aspecto particular del SME, en este caso, los decretos de creación o reglamentos específicos.

Diagrama 10. Marco legal del sistema de monitoreo y evaluación en Sonora



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Una de las normativas que regula algunos procesos del SME es la Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora (LDSES), la cual establece, entre otros aspectos, que el Sistema Estatal para el Desarrollo Social será ente encargado de dotar al gobierno estatal y a la sociedad de instrumentos para "superar las causas y condiciones que originan y reproducen la marginación y la inequidad social" (artículo 7°). El artículo 8° señala que la estructura de este sistema estará compuesta por el Consejo Consultivo para el Desarrollo Social, la Comisión Estatal de Desarrollo Social del Gobierno de Sonora, el Comité Técnico de la Comisión, comités regionales y municipales y comités ciudadanos de desarrollo social, entre otras dependencias y entidades del gobierno estatal a las que les compete el tema. Además, está prevista la participación de organizaciones civiles y sociales.²¹

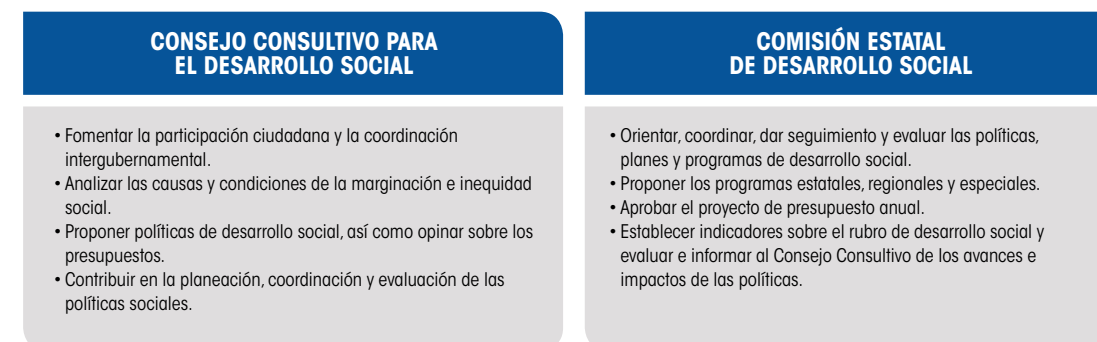
El Consejo Consultivo, formado por al menos cuarenta integrantes honoríficos, tiene por objeto lograr y mejorar, de modo constante, la participación de los sujetos y beneficiarios del desarrollo social en las acciones relacionadas para tal fin. Para cumplir con este objetivo, debe analizar las causas y condiciones de la marginación y la inequidad social, proponer políticas de desarrollo social y contribuir en la planeación, coordinación y evaluación de las políticas sociales. De la misma forma, es el órgano encargado de fomentar la participación ciudadana, la vinculación y coordinación entre los diferentes órganos de gobierno y particulares.

La Comisión Estatal²² es la instancia encargada de orientar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas, planes y programas de desarrollo social. En ese sentido, le compete proponer los programas estatales, regionales y especiales, aprobar el proyecto de presupuesto anual, establecer indicadores sobre el rubro de desarrollo social, y evaluar e informar al Consejo Consultivo sobre los avances e impactos de las políticas.

²¹ Artículo 8° de la LDSES.

²² La Comisión está constituida por los mismos integrantes del Consejo, aunque con algunos cambios: no están considerados los presidentes municipales, el procurador general y el secretario ejecutivo de Seguridad Pública, y se añade a los titulares del Instituto Sonorense de la Juventud, la Comisión del Deporte del Estado de Sonora y el Instituto Sonorense de Cultura.

Diagrama 11. Componentes del Sistema Estatal para el Desarrollo Social en Sonora

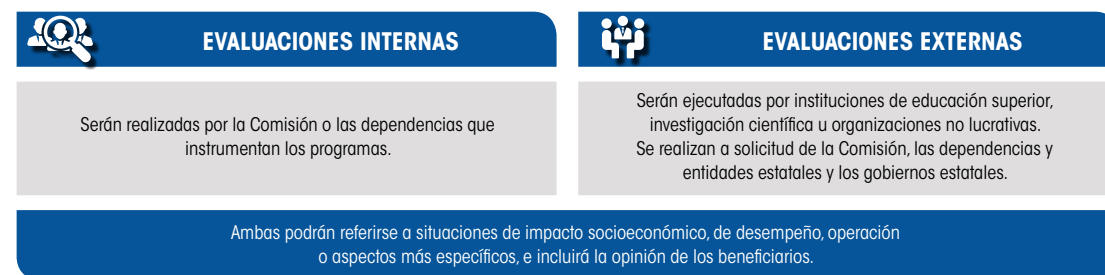


Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Por otro lado, en relación con el seguimiento y la evaluación de la política de desarrollo social, acorde con el artículo 54, la misma LDSES establece que el Ejecutivo debe incluir en los informes trimestrales y en la cuenta pública que la Secretaría de Hacienda presenta al Congreso del Estado un detalle por menorizado del seguimiento de las políticas, programas y acciones de desarrollo social que realicen las dependencias, entidades estatales y comités regionales. Este seguimiento tiene como finalidad verificar la correcta aplicación de los recursos públicos y las aportaciones particulares para el desarrollo social, en función de los objetivos y las metas de los programas y las acciones correspondientes, así como valorar los niveles de participación ciudadana, la coordinación intersectorial e interinstitucional y, en su caso, identificar las desviaciones y aplicar las medidas correctivas de resarcimiento.

De acuerdo con su artículo 56, la LDSES señala que el objetivo de la evaluación es comprobar la eficacia y eficiencia de las políticas, programas y acciones correspondientes, para lo cual se medirá su impacto sobre las condiciones y la calidad de vida de los sectores, grupos e individuos en desventaja y marginación. Para ello, especifica la realización de evaluaciones internas por parte de la Comisión o las dependencias que instrumentan los programas, y externas, ejecutadas por instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas de los programas de desarrollo social. Finalmente, se precisa que los resultados de las evaluaciones deben ser públicos, pero no se esclarece el procedimiento para darlos a conocer.

Diagrama 12. Evaluaciones establecidas por la LDSE



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Por otro lado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (LOPEES) otorga las atribuciones legales para intervenir en la planeación, evaluación, seguimiento y cumplimiento de los asuntos, planes, programas y acciones del gobierno. Para ello, establece la participación y coordinación de la Oficina del Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda (SH), la Secretaría de la Contraloría General (SCG), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesson) y las áreas de planeación y seguimiento en cada una de las dependencias involucradas.²³

Por otro lado, la LOPEES, en su artículo 4 bis 2, designa a la Oficina del Ejecutivo como la responsable del seguimiento y evaluación de los acuerdos e instrucciones dictados en las sesiones de los gabinetes del Ejecutivo del estado, así como de mantener informado al titular del Ejecutivo de la entidad de estos y establecer vínculos de coordinación y colaboración con las dependencias.

La misma LOPEES, en los artículos 24 y 28, otorga funciones a la SH y a la SCG relacionadas con la planeación y evaluación. La primera es la responsable de proyectar y coordinar las actividades de planeación del desarrollo estatal, elaborar el Plan Estatal de Desarrollo (PED) en los términos de la Ley de Planeación, y someterlo a consideración y aprobación del titular del poder Ejecutivo. Mientras que la Secretaría de la Contraloría General está a cargo de evaluar el desempeño de las dependencias y entidades en la ejecución de sus programas, acciones, objetivos y metas, con la finalidad de mejorar su cumplimiento.

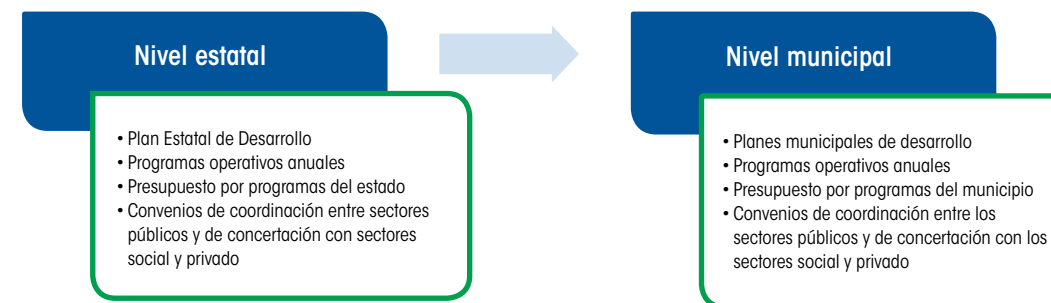
Respecto a la Ley de Planeación del Estado, se determina que, para la planeación y programación, se fijarán objetivos, estrategias, prioridades, líneas de acción y metas, responsabilidades y tiempos de ejecución, y se evaluarán los resultados, considerando los diferentes niveles de indicadores que sean pertinentes en cada sector para el mejoramiento del estado (artículo 4°); para ello, se contará con el Sistema Estatal de Planeación Democrática del Estado de Sonora.

Dicho sistema es el resultado de un proceso de planeación a través de un conjunto de actividades para identificar, capturar, sistematizar y traducir en decisiones de gobierno las demandas sociales que deben plasmarse a nivel estatal en el Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales, el

²³ Es decir, en conjunto con las 12 secretarías de la administración pública del estado: Gobierno; Hacienda; Contraloría General; Educación y Cultura; Salud Pública; Infraestructura y Desarrollo Urbano; Economía; Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura; Desarrollo Social; Seguridad Pública; Consejería Jurídica; y Secretaría Técnica y de Atención Ciudadana.

presupuesto por programas del estado y los convenios de coordinación entre sectores públicos y de concertación con sectores social y privado. En el ámbito municipal, debe incluirse en los planes municipales de desarrollo los programas operativos anuales, el presupuesto por programas del municipio y los convenios de coordinación entre los sectores públicos y de concertación con los sectores social y privado.²⁴

Diagrama 13. Documentos resultantes del Sistema Estatal de Planeación Democrática



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

El Sistema Estatal de Planeación Democrática del Estado de Sonora está conformado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, todas las entidades y dependencias de la administración pública estatal, la SH, el gobernador del estado y la Tesorería General del Estado.²⁵

Finalmente, los lineamientos publicados²⁶ en 2018 señalan la obligatoriedad de la aplicación del modelo PbR-SED para las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y de determinar la metodología, instrumentos y procesos para el establecimiento de este modelo; además, regular la solicitud, revisión, validación y autorización de la reprogramación de metas y las MIR de los programas presupuestarios.

Estructura de la administración pública local

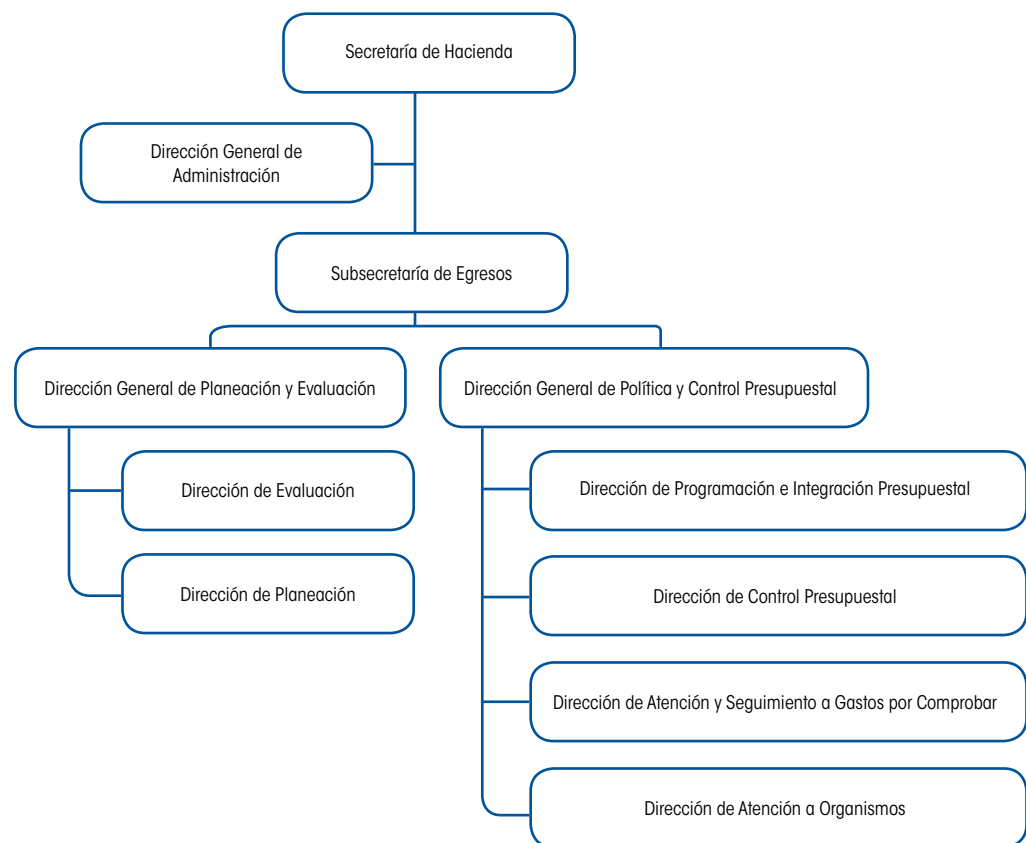
La unidad con responsabilidad sobre las acciones del SME es la Subsecretaría de Egresos de la SH, que, a su vez, divide las funciones entre la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPYE) y la Dirección General de Política y Control Presupuestal (DGPYCP). Al formar parte de la SH, no cuentan con personalidad jurídica propia, autonomía técnica ni de gestión y sus funciones no son únicamente las de coordinar los procesos del SME, ya que también participa en la integración de la cuenta pública y el informe de gobierno anual.

²⁴ Artículo 7 de la Ley de Planeación del Estado.

²⁵ Artículo 12 de la Ley de Planeación del Estado. Debido a una reforma a esta ley en 2017, la Tesorería y sus funciones son ahora parte de la Secretaría de Hacienda.

²⁶ Publicados el jueves 25 de enero de 2018 en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*, tomo CCI, número 8, sección II.

Diagrama 14. Organigrama de la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora



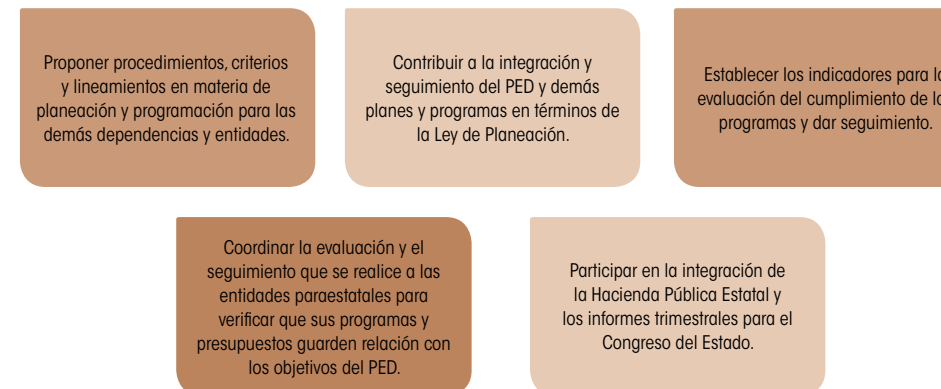
Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

La DGPyE tiene entre sus atribuciones mantener actualizado el portal de Ciclo Presupuestario, en el cual se hacen públicos los documentos relacionados con la planeación (PED vigente y el marco normativo), la programación (las MIR, los expedientes de los programas presupuestarios y el catálogo de claves programáticas presupuestarias), la asignación de presupuesto (las MIR por programa, así como el marco legal pertinente para el proceso), la rendición de cuentas (los informes trimestrales desde 2012 hasta 2018, la cuenta pública y los informes de gobierno).

También, es la encargada de precisar qué fondos se van a evaluar y diseñar el PAE con base en la agenda nacional de auditorías de la Auditoría Superior de la Federación y en contacto directo con las áreas de planeación de cada una de las dependencias. Finalmente, es la encargada de dar el seguimiento a evaluaciones a través de la agenda de trabajo de los ASM y las estadísticas (indicadores de ingreso, gasto y deuda en archivos de Excel).²⁷

²⁷ Toda la información está disponible en <https://hacienda.sonora.gob.mx/finanzas-publicas/planeacion/>

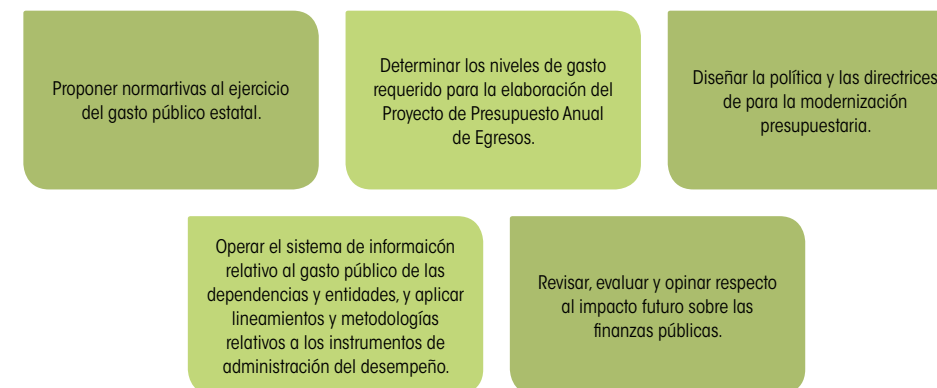
Diagrama 15. Principales funciones de la Dirección General de Planeación y Evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Por otro lado, la DGPyCP es el área encargada de asignar el presupuesto anual a las diferentes entidades.²⁸ También, entre sus atribuciones se encuentra la de apoyar en las tareas de planeación, programación y evaluación estatal; proveer de la información y el análisis económicos, sociodemográficos y hacendarios; participar en la integración de la cuenta pública y el informe de gobierno anual; además, es la responsable de proyectar y coordinar las actividades de planeación del desarrollo estatal; elaborar el PED en los términos de la Ley de Planeación, y someterlo a consideración y aprobación del titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, destaca que la misma DGPyCP tiene entre sus funciones la aplicación de lineamientos y metodologías relacionados con la evaluación del desempeño en la aplicación del gasto público para la toma de decisiones.

Diagrama 16. Principales funciones de la Dirección General de Política y Control Presupuestal



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

²⁸ Al momento de asignar el presupuesto de la administración pública estatal, en caso de existir inconformidad por parte de las dependencias, para garantizar la continuidad o el aumento del presupuesto, cada una debe comunicarse con esta dirección para exponer su caso y tratar de obtener los recursos que considere necesarios.

A la SCG, le corresponde estar a cargo de evaluar el desempeño de las dependencias y entidades en la ejecución de sus programas, acciones, objetivos y metas con la finalidad de mejorar su cumplimiento; por lo tanto, la SCG tiene entre sus funciones desarrollar proyectos estratégicos orientados a mejorar la gestión pública con la colaboración de expertos e instituciones nacionales e internacionales, así como definir y difundir los criterios generales para la elaboración e implementación de dichos proyectos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y evaluar el desempeño de estas para proponer esquemas o acciones de mejora, e incluso acciones correctivas.

De la misma manera, también es la encargada de coordinar el Sistema de Información de Acciones de Gobierno del Estado; mantener la información actualizada; y generar los lineamientos para la elaboración de reglamentos interiores, manuales de organización, manuales de procedimientos, manuales de servicios al público y demás instrumentos de apoyo para promover la modernización administrativa, tarea que realiza mediante la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Tecnológico.

Por otro lado, la Oficina del Ejecutivo es la responsable de dar seguimiento y evaluar los programas de alto impacto social que promuevan las dependencias de la administración pública e informar al titular del Ejecutivo del Estado los resultados obtenidos para dar seguimiento a la agenda política y de gestión gubernamental; además, se encarga de establecer vínculos de coordinación y colaboración con las dependencias.

En cuanto a las funciones de la Sedesson, a pesar de que el marco normativo le otorga ciertas atribuciones relacionadas con el monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social, en la práctica, la dependencia no las ejerce, ya que no cuenta con una unidad de evaluación dentro de su esquema institucional y las funciones para las cuales está facultada, según la LDSES, son retomadas por la SH. Existe interés por parte de los funcionarios de la Sedesson en temas de monitoreo y evaluación, pero este es muy reciente y no disponen de los recursos humanos suficientes para atender estas cuestiones.

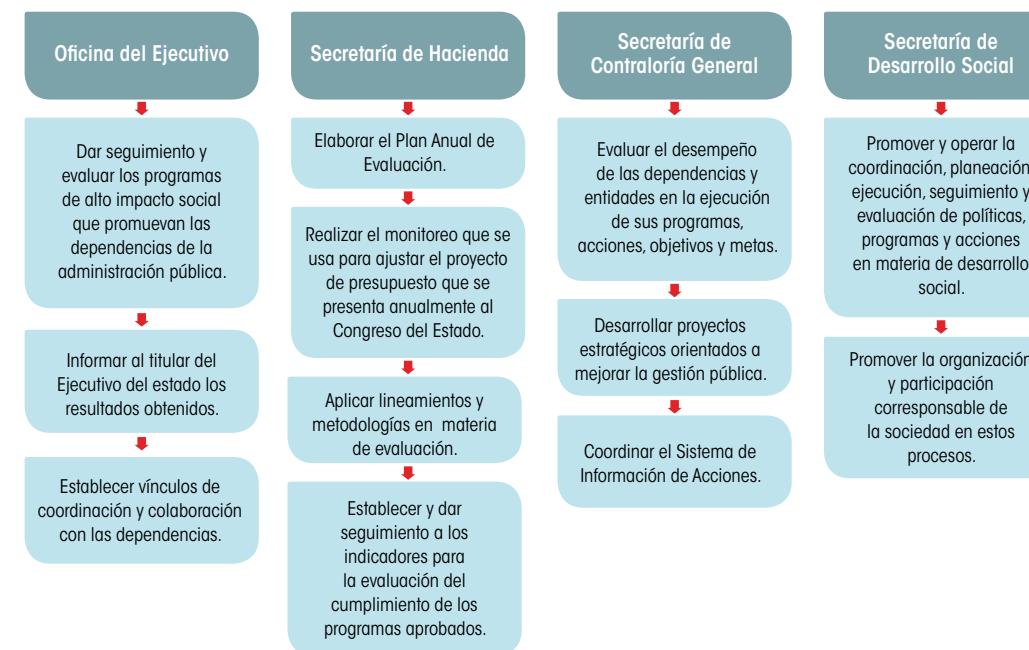
Las funciones que se le asignan a la Sedesson son: promover y operar la coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, así como la organización y participación corresponsable de la sociedad en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones de desarrollo social.

Respecto a los mecanismos de coordinación del SME, las instituciones trabajan por medio de enlaces. Cada dependencia tiene uno que responde las inquietudes y trabaja de la mano con el personal de la DGPYE; es decir, la SH se coordina con las áreas de planeación de las demás secretarías; sin embargo, durante las entrevistas, los informantes manifestaron que el cambio constante del personal que se encarga de la función de enlace suele dificultar los procedimientos.

Finalmente, de acuerdo con los entrevistados, a pesar de que el monitoreo del cumplimiento de metas y el avance de programas y políticas, no solo de desarrollo social, sino de todas las entidades del Gobierno del Estado, se realiza de manera cotidiana, el tema de evaluación es muy reciente en la

agenda y se ha incorporado poco a poco. También, afirmaron que el personal de las distintas áreas de planeación de las entidades ejecutoras, así como internamente en la DGPYE, ha tenido que actualizarse en el tema de manera autodidacta, ya que los contenidos de las capacitaciones recibidas resultaban insuficientes.

Diagrama 17. Principales funciones de las dependencias normativas



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Principales hallazgos en relación con las dimensiones de análisis

En este apartado se abordan los hallazgos principales relativos a los factores independientes. El texto se divide en las cinco dimensiones que hacen referencia a factores explicativos: D1) marco normativo, D2) arreglo institucional, D3) entorno político y social, D4) capacidades institucionales y D5) vinculación del gobierno estatal con otros actores.

D1. Marco normativo

Como ya se mencionó, las principales normativas que establecen los criterios para regular la planeación y evaluación de la política de desarrollo social en el estado son la LDSES, la Ley de Planeación del Estado y la LOPEES. A pesar de que en las tres leyes se señala la necesidad de hacer evaluaciones y monitorear los avances en el tema, no se esclarece la parte técnica de la evaluación, es decir, no hay detalles sobre qué debe contener una evaluación en concreto ni sobre la frecuencia y el tipo de

evaluaciones. Tampoco se especifica el monto de la partida presupuestaria ni los tiempos y términos de la evaluación, lo cual deja un vacío legal que da pie a diferentes interpretaciones de la norma.

Igualmente, la LDSES deja en claro la población a priorizar, la necesidad de hacer evaluación e incluir a la sociedad civil como una contraloría ciudadana. Sin embargo, los mecanismos para hacer realidad estos elementos no están presentes en la práctica cotidiana.


Esta normativa también señala que los programas deben ser evaluados y dentro de las reglas de operación se faculta a la Sedesson para llevar a cabo las evaluaciones, pero estas no se realizan y la continuidad de los programas depende de la gestión interna de los encargados y las prioridades del gobierno estatal. En ese sentido, en su artículo 60 establece la obligación de hacer públicos los resultados de las evaluaciones; no obstante, no especifica cómo, cuándo ni por qué medios deben hacerse públicos los resultados.

Otro punto importante es el referido a los requisitos que deben cumplir los evaluadores externos para ser considerados. Al respecto, la normativa vigente no abunda en especificidades. La LDSES indica, en su artículo 58, que "... la evaluación externa será la que realicen las instituciones de educación superior, de investigación científica o, en general, organizaciones o instituciones no lucrativas diferentes a las que desarrollen los programas, a solicitud de la Comisión, las dependencias y entidades estatales y los gobiernos municipales". De esta manera, la ley permite que diversos actores no gubernamentales efectúen evaluaciones externas a programas sociales y los fondos presupuestarios ejercidos. Sin embargo, no se detallan requisitos particulares que estos debieran cumplir para ser considerados.

Otro aspecto que destaca es que, a pesar de que las leyes consideran la evaluación a nivel municipal y el monitoreo de los programas implementados por los municipios, esto no se lleva a efecto en el trabajo cotidiano.

A partir de 2018, con la publicación de los Lineamientos Generales para la Implementación del Modelo de PbR-SED, se designaron los actores y roles participantes en este proceso de acuerdo con las atribuciones señaladas en sus marcos normativos.

Cuadro 10. Hallazgos en la dimensión del marco normativo

D1. MARCO NORMATIVO	
	Normativa sobre políticas sociales
	• La normativa sobre desarrollo social está actualizada e incluye la necesidad de hacer monitoreo y evaluación, aunque esta no se ejerce en la práctica
	Normativa sobre el sistema de monitoreo y evaluación
	• La normativa sobre la planeación no especifica de forma clara el tipo de arreglo institucional que debe acordarse entre las dependencias

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D2. Arreglo institucional

Como se mencionó en los apartados anteriores, la SH es la dependencia que integra el tema en la agenda de las demás áreas de planeación del SME del estado. En ese sentido, la DGPYE busca impulsarlo y ayuda a cada una de las demás áreas a actualizarse mediante capacitaciones constantes. Con relación al presupuesto, cada dependencia debe acudir o mantener contacto, en las fechas correspondientes a la programación presupuestaria, con la oficina de la DGPYCP de la SH a fin de gestionar los posibles cambios en la asignación de recursos presupuestarios.


Este arreglo institucional se completa con funciones de monitoreo divididas entre la SH, la SCG, la Oficina del Ejecutivo del Estado y las áreas de planeación de cada una de las dependencias. La dos primeras dependencias distribuyeron sus funciones para dar seguimiento a diferentes indicadores y comparten personal y auditorios para facilitar las capacitaciones, lo que genera una relación de colaboración permanente; un caso que ilustra lo anterior es cuando, ante el limitado personal de la SH, en algunas ocasiones, la SCG le facilita personal para lograr la realización de diversas acciones. Esto suele ocurrir, por ejemplo, al momento de brindar capacitaciones vinculadas a las temáticas propias de la DGPYE.

En cuanto al papel de la Oficina del Ejecutivo del Estado, la Coordinación Ejecutiva se encarga directamente de atender el seguimiento y monitoreo de los indicadores del PED, al indagar y examinar la información que presentan las dependencias sobre el avance en las metas establecidas en distintos temas para poder integrar cuatro tipos de informes.²⁹

Ahora bien, en el apartado referido al marco normativo, se advierte que la LDSES otorga a la Sedesson atribuciones relativas al seguimiento y la evaluación de la política de desarrollo social. Sin embargo, hasta el momento, la Secretaría no realiza estas actividades de forma directa debido a que el tema no tiene tanta relevancia dentro de sus funciones y, por ende, la unidad encargada, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Enlace Institucional —específicamente el área de planeación estratégica— no tiene los recursos humanos ni económicos para ejercer estas atribuciones.

²⁹ Estos son: el informe de gobierno que presenta anualmente la gobernadora; los informes sectoriales por cada uno de los ejes del PED; un informe de seguimiento continuo que se publica cada seis meses; y un informe de resultados de acción gubernamental, que es una especie de resumen ejecutivo del informe de gobierno.

Cuadro 11. Hallazgos en la dimensión de arreglo institucional

D2. ARREGLO INSTITUCIONAL	
	Ente encargado del monitoreo y la evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> • La SH, a través de la DGPYE, es el ente encargado de coordinar el SME. • Participan la SCG, la Oficina del Ejecutivo del Estado y las áreas de planeación de cada una de las dependencias. • El hecho de que la Oficina del Ejecutivo del Estado elevara su perfil como coordinadora del tema facilitó el trabajo de la SH.
	Relaciones intergubernamentales para articular el sistema de evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> • Las áreas de evaluación y asignación de presupuesto al interior de la SH no mantienen un intercambio constante de información, lo que dificulta la articulación de la información generada por el SME con la planeación y elaboración de presupuesto.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D3. Entorno político y social

El cambio de administración de 2015 parece ser una coyuntura crítica que ha puesto el tema en la agenda política. Esto, principalmente, porque desde que los índices del CONEVAL y de la Secretaría de Hacienda federal colocaron al estado de Sonora en posiciones bajas en el tema, la actual gobernadora decidió impulsar el trabajo en monitoreo y evaluación a través de la SH.

En cuanto a la relación entre el gobierno estatal y la academia, ha habido esfuerzos aislados por invitar a los académicos a actividades de la agenda de monitoreo y evaluación; además, las interacciones no suelen ir más allá, pues, al final de las participaciones en estos actos, no se da seguimiento a los resultados de sus intervenciones.

En lo referente a la existencia de personas con el perfil adecuado para desarrollar evaluaciones, a partir de la información recabada, es posible afirmar que no hay un mercado local de evaluadores y son muy pocas las personas en la entidad que desempeñan esta actividad. La consecuencia directa de esta situación es que en casi todas las evaluaciones a fondos federales se han contratado despachos y consultoras radicadas en otras entidades federativas.³⁰ En la actualidad no existe un programa de capacitación para evaluadores externos.

De la misma forma, colaboradores de Sonora Ciudadana, la única OSC que se dedica a temas de monitoreo en el estado, advirtieron que “no hay sociedad civil organizada” en la entidad. Si bien hay un número elevado de OSC registradas en el padrón del Instituto Nacional de Desarrollo Social en Sonora (alrededor de 700, aunque solo 500 se encuentran activas), todas son de corte asistencial.

Finalmente, no hay campañas desde el Gobierno del Estado que den a conocer los resultados de las evaluaciones, a pesar de que estos son públicos en la página de SH.

³⁰ Por ejemplo, de las diez evaluaciones realizadas en 2017, siete fueron ejecutadas por un despacho ubicado en la Ciudad de México.

Cuadro 12. Hallazgos en la dimensión de entorno político y social

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
	Papel del monitoreo y la evaluación en la agenda pública
	<ul style="list-style-type: none"> • El tema está comenzando a tener importancia dentro de la agenda política del gobierno en turno, pero los recursos que tienen las unidades de evaluación son limitados.
	Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME
	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha identificado que exista un vínculo del Congreso del Estado en el impulso del SME.
	Sociedad civil
	<ul style="list-style-type: none"> • Falta sociedad civil organizada que atienda el tema. Sonora Ciudadana es la que se muestra más activa; sin embargo, dejó de hacer ejercicios de monitoreo al percibir que la información expuesta por las entidades gubernamentales tenía metas demasiado bajas.
	Mercado local de evaluadores
	<ul style="list-style-type: none"> • No hay un mercado de evaluadores locales ni parecen existir personas con la capacitación adecuada para realizar las evaluaciones en el estado.
	Cultura de la evaluación.
	<ul style="list-style-type: none"> • La cultura de la evaluación apenas está permeando dentro de las unidades gubernamentales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D4. Capacidades institucionales

En cuanto a las capacidades institucionales de las dependencias coordinadoras del SME, si bien la SH, como instancia responsable, se encarga de las capacitaciones constantes del personal, ellos mismos reconocen las carencias que tienen en el tema. Igualmente, identifican que sus enlaces en las distintas dependencias también requieren mayor capacitación en temas específicos de monitoreo y evaluación.

La mayoría de los encargados del área de evaluación recalcaron dos situaciones primordiales. Por un lado, la falta de recurso para poder contratar a despachos evaluadores o hacer capacitaciones en este aspecto. Sumado a ello, la falta de recursos humanos capacitados en las áreas es un problema recurrente, pues el escaso personal (de cuatro a siete personas, según la dependencia) tiene que encargarse de todos los requerimientos del seguimiento y la cuenta pública, y deja poco espacio para otro tipo de trabajo.

De acuerdo con la información obtenida, uno de los principales factores que evitan el mayor interés en la evaluación dentro de las dependencias estatales es la falta de involucramiento de los directivos y su desconocimiento sobre el tema; a veces, el cambio de personal en estas posiciones implica un cambio en las formas de trabajo y en los procedimientos que, según el equipo técnico, no siempre tiene mucho sentido para sus labores.


La constante realización de auditorías y la poca flexibilidad de los auditores al analizar los datos no incentivan el trabajo relativo al refinamiento de los indicadores y los esquemas de seguimiento y monitoreo, lo que trae en consecuencia que las áreas de planeación presenten matrices de indicadores con baja calidad para no tener recomendaciones en las auditorías.

Respecto a los sistemas de información, el único sistema que pone a disposición de la ciudadanía información relacionada con el cumplimiento de indicadores es la página del gobierno estatal 100 Compromisos; no obstante, la organización Sonora Ciudadana admitió no usarla debido a que no la considera confiable, ya que, con frecuencia, los indicadores presentaban niveles de cumplimiento superiores al 100%, lo que parecería responder al establecimiento de metas demasiado bajas para reportar altos niveles de cumplimiento.

En cuanto a los sistemas para el uso interno, existen dos plataformas en las que se vierte la información que resulta del monitoreo: una es operada por la SH y la otra, por la SCG. En ese sentido, el portal Sistema Integral de Evaluación de la Gestión Pública, que opera la SCG, no funcionó durante 2017 debido al retraso en su actualización, por lo que los únicos datos disponibles son de 2016.³¹

La SH también cuenta con un portal que presenta información estadística sobre el estado llamado Sistema de Información Estadística del Estado de Sonora, en el cual, si bien no se generan estadísticas propias, se concentran datos producidos por entidades federales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sobre el estado y sus municipios, que se actualiza conforme el personal de la DGPYE accede a información nueva.

Cuadro 13. Hallazgos en la dimensión de capacidades institucionales

D4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
	Recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> • La falta de personal y recursos es una limitante constante; sin embargo, el personal operativo se ha mantenido en sus puestos durante muchos años. • Hay una rotación considerable a nivel directivo.
	Sistemas de información <ul style="list-style-type: none"> • Existen varios sistemas de información, pero no se usan para ajustar el presupuesto ni hacer evaluación; solo monitoreo. • No se generan estadísticas estatales, pero existe el Sistema de Información Estadística del Estado de Sonora, que pone a disposición información estatal que retoma fuentes federales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D5. Vinculación del gobierno estatal con otros actores

En cuanto a los vínculos con actores externos, el gobierno estatal mantiene relaciones con diversas entidades gubernamentales a escala federal; por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promueve capacitaciones, y la Auditoría Superior de la Federación tiene contacto con las dependencias al momento de aplicar auditorías al uso de los recursos federales ejercidos por el gobierno estatal.

Con otros estados, a pesar de que su interacción es limitada, Sonora participa en la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación y ha contribuido en sesiones de colaboración, como

³¹ Se puede acceder al sistema a través del siguiente link <http://siegeson.sonora.gob.mx/panelCiudadano/2016/1/12/3/Trimestre/4> (consultado el 5 de marzo de 2018).

en 2017. En ese sentido, si bien hay poco contacto fuera de estas actividades, existe un pequeño grado de colaboración interestatal.

A pesar de los convenios y las colaboraciones, el intercambio con miembros de la academia y la sociedad civil es limitado, ya que este ha sido esporádico y no se le ha dado continuidad. Finalmente, a partir de la información recabada durante el trabajo de campo, se puede asumir que tampoco existen relaciones con organismos internacionales en estos temas.

Cuadro 14. Hallazgos sobre la dimensión de vinculación del gobierno estatal

D5. VINCULACIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL CON OTROS ACTORES
Relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado con otros estados <ul style="list-style-type: none"> • Sonora es partícipe de la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación y ha contribuido en sesiones de colaboración.
Relaciones con organismos internacionales <ul style="list-style-type: none"> • No se identificó la existencia de relaciones con organismos internacionales en el tema.
Relaciones con la sociedad civil <ul style="list-style-type: none"> • No se involucra a la sociedad civil en el tema.
Relaciones con el sector académico <ul style="list-style-type: none"> • A pesar de la existencia de convenios y colaboraciones, el intercambio con miembros de la academia es limitado, ya que este ha sido esporádico y no se le ha dado continuidad.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Descripción del estado actual del sistema de monitoreo y evaluación

En este apartado se analiza en profundidad el funcionamiento del SME de Sonora en la práctica, a partir del abordaje de las tres dimensiones del factor dependiente, como fue operacionalizada para esta investigación: perdurabilidad, articulación y uso.

Perdurabilidad

El desarrollo del SME en Sonora es reciente, por lo que todavía no se puede hablar de una consolidación de las diferentes herramientas que conforman a un sistema. Si bien el arreglo institucional existente se ha fortalecido en los últimos años, es importante que la dirección encargada del SME logre garantizar y fortalecer la implementación de las acciones de monitoreo y evaluación en el mediano y largo plazo para que perduren más allá de los cambios de gobierno.

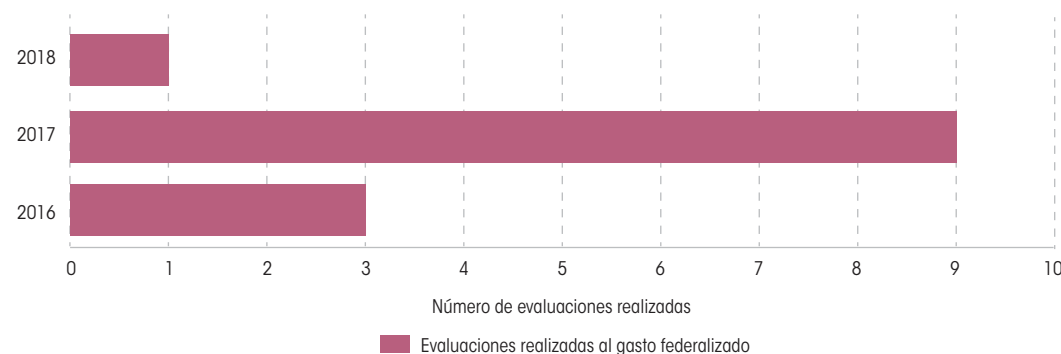
Aun cuando la mayor parte de quienes realizan funciones que tienen que ver con monitoreo y evaluación en el estado se han mantenido en sus cargos a lo largo del tiempo, algunas unidades han reducido su personal. Aunque la permanencia del personal en sus funciones no representa una condición

suficiente para alcanzar el conocimiento y la capacitación adecuados, resulta ser una condición necesaria para tal fin, ya que permite acumular experiencia en la aplicación práctica de las acciones de monitoreo y evaluación.

Según los entrevistados, cada cambio que se produce en cargos directivos (sobre todo a nivel de subsecretarios, directores generales o directores) implica transformaciones sustanciales en los objetivos y en buena parte de las tareas que desempeñan las unidades dedicadas a la evaluación; sumado a ello, estas unidades han reducido su personal, lo que puede afectar la continuidad en la realización de las acciones de monitoreo y evaluación en el tiempo.

Respecto a la elaboración de evaluaciones, la entidad principalmente se ha enfocado en efectuar evaluaciones a recursos federalizados y, durante 2018, se encontraba en proceso de elaboración de evaluaciones a los programas estatales.

Gráfica 5. Evaluaciones realizadas de 2016 a 2018



Fuente: Elaboración CONEVAL (2019).

Finalmente, como se menciona en el apartado anterior, la actual administración muestra un mayor interés en el tema, lo que ha permitido un mayor involucramiento de la SH como ente coordinador de los procedimientos para realizar evaluaciones y dar seguimiento a los indicadores. Esto ha aumentado la comprensión sobre la utilidad de las evaluaciones y la voluntad para tomar en consideración las recomendaciones de ellas emanadas como información útil para modificar planes, programas y presupuestos anuales.

Como se mencionó, parece existir mayor voluntad política que en administraciones anteriores, aunque el interés de la gobernadora por impulsar la agenda de monitoreo y evaluación parece haber aumentado como consecuencia de la baja calificación obtenida por el estado en los diagnósticos llevados a cabo por el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la expresa intención de emprender las acciones necesarias para mejorar la posición en dichos índices frente a las demás entidades federativas. En ese sentido, antes de estos sucesos, la creación y el fortalecimiento

del SME del estado no era un tema de agenda. Puede asegurarse, entonces, que el interés en la evaluación tuvo un repunte gracias a la visibilidad que las dependencias de gobierno federal dieron a la situación en que se encontraba el estado en materia de PbR-SED, y en particular de monitoreo y evaluación.

Cuadro 15. Hallazgos en Sonora del componente de perdurabilidad

PERDURABILIDAD
Coyuntura crítica
<ul style="list-style-type: none"> El cambio de gobierno en la entidad representó el inicio de una nueva etapa para el SME debido al papel central del monitoreo y la evaluación en la agenda política de la nueva administración.
Continuidad en la realización de evaluaciones
<ul style="list-style-type: none"> La continuidad de las evaluaciones ha sido constante desde la elaboración del PAE 2016, aunque solo se ha centrado en recursos federales.
Continuidad/cambio de equipo técnico
<ul style="list-style-type: none"> El equipo técnico de las áreas encargadas de la planeación y evaluación se ha mantenido en sus cargos; sin embargo, su personal es insuficiente, ya que ahora tiene mayores funciones.
Estabilidad del personal
<ul style="list-style-type: none"> La alta rotación en cargos directivos conlleva transformaciones sustanciales en los objetivos y en buena parte de las tareas que desarrollan las unidades dedicadas a la evaluación.
Evolución del presupuesto
<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto no ha presentado grandes cambios y es constante desde el inicio del gobierno actual (2015).
Continuidad de la estructura del área encargada de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> La estructura de la unidad de evaluación ha permanecido inalterada.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Articulación

La articulación entre las dependencias se da principalmente a través de la DGPyE de la SH del estado, pues es la dependencia que, siguiendo la normativa, establece la agenda de trabajo. En este ejercicio de coordinación están involucradas la SCG y las áreas de planeación de la Sedesson, la Secretaría de Educación y Cultura, la Secretaría de Salud, así como otras unidades de planeación dentro de instituciones que también hacen uso de recursos federales, como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora (DIF-Sonora).

Es importante mencionar que la Sedesson, a pesar de estar facultada legalmente para ejercer acciones en materia de monitoreo y evaluación de la política social, tiene un papel muy limitado entre las dependencias que participan del SME, pues no cuenta con una unidad de evaluación propia dentro de su esquema institucional y las funciones para las cuales está facultada, según la LDSES, son retomadas por SH.

La función de coordinación que desempeña la DGPyE está en una etapa inicial. Anteriormente, sus funciones solían superponerse a las desempeñadas por la SCG, por lo que se duplicaban tareas y acciones de seguimiento sobre el cumplimiento de metas; esto ocasionaba que las dependencias debieran reportar datos muy similares a ambas instancias, lo que aumentaba su carga de trabajo.

A pesar de la existencia del Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial para la implementación de una gestión pública para resultados dentro de la administración pública del estado (emitido en 2011), que permite a las dependencias involucradas (Hacienda, Contraloría y Ejecutivo estatal) trabajar en conjunto para coordinar funciones relacionadas en materia de planeación y evaluación, no fue sino hasta 2017 cuando se organizaron una serie de reuniones para esclarecer las funciones y atribuciones de Hacienda y Contraloría.

Ahora bien, en cuanto a la coordinación, cada dependencia designa a una persona como enlace con la SH y la SCG, aunque no se trata de modo necesario de la misma persona. Sin embargo, cada entidad tiene que negociar personalmente los aspectos relativos a la planeación y al presupuesto de manera paralela con distintas áreas de Hacienda, pues las funciones de planeación corresponden a la DGPyE y las de presupuesto, a la DGPyCP.

Cuadro 16. Hallazgos en Sonora del componente de articulación

ARTICULACIÓN
Existencia de la unidad coordinadora
<ul style="list-style-type: none"> La función de coordinación de que desempeña la DGPyE de la SH está en una etapa inicial debido a que, anteriormente, sus funciones solían superponerse a las desempeñadas por la SCG.
Colaboración entre dependencias
<ul style="list-style-type: none"> La DGPyE se coordina con la SCG y con enlaces en cada dependencia del gobierno.
Colaboración informal entre dependencias
<ul style="list-style-type: none"> La mayor parte del personal operativo lleva muchos años en sus puestos, por lo que se reconoce entre las diferentes dependencias y suelen contactarse a través de oficios y llamadas.
Existencia de un PAE
<ul style="list-style-type: none"> Desde 2016 hasta 2018 se ha publicado el PAE.
Existencia de una plataforma para compartir información entre dependencias
<ul style="list-style-type: none"> Existen tres plataformas, aunque no están articuladas: dos plataformas dentro de la SH que dependen de dos áreas diferentes (Planeación, por un lado, y Programación Presupuestal, por el otro). La tercera depende de la SCG desde 2017, pero aún no está disponible y los últimos datos públicos son de 2016.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Uso

El uso de la información que se genera del monitoreo que hace la DGPyE es exclusivamente para insumos del área con la finalidad de dar seguimiento a los avances en metas y en los ASM de las evaluaciones previas, así como para verificar que los programas guarden relación con los objetivos y prioridades del PED. En cuanto al monitoreo sobre la información trimestral que realiza la DGPyCP, se utiliza para dar seguimiento al cumplimiento de metas y para la reasignación del presupuesto del año siguiente, aunque algunas partidas pueden sufrir modificaciones como resultado de las conversaciones directas sobre las necesidades con los encargados del área en las dependencias ejecutoras.

En ese sentido, puede decirse que el monitoreo que efectúa la DGPyE va separado del que se realiza en la DGPyCP. Sin embargo, los entrevistados consideraron un avance que existan dos sistemas, uno para cada una de estas actividades, dado que permite cruzar información referida a la planeación y

a la asignación de presupuesto. También es importante mencionar que la SCG da seguimiento al grado de cumplimiento de las recomendaciones que formula a las dependencias sobre los indicadores de procedimiento. No obstante, personal de la SCG consideró que sus atribuciones resultan insuficientes debido a que no pueden aplicar sanciones en caso de incumplimientos.

En cuanto al uso de los resultados de las evaluaciones, hasta el momento solo se han llevado a cabo evaluaciones externas a programas o fondos federales, aunque los PAE 2017 y 2018 representan un avance en el objetivo de aplicar diferentes tipos de evaluaciones a programas estatales. Respecto al uso de las evaluaciones a fondos federales, las dependencias tienen la obligación de dar seguimiento a los ASM. Con relación a este punto, las personas entrevistadas mostraron una absoluta disposición a hacer cambios en su trabajo para cumplir con las recomendaciones.

En lo concerniente al uso que le pueden dar los actores externos, a pesar de que las evaluaciones son públicas en el portal de la SH, los entrevistados que se desempeñan en la academia y en las OSC no parecen aprovechar los ejercicios de monitoreo ni los resultados de las evaluaciones para su trabajo cotidiano, ni tampoco recurren a los datos o estadísticas presentadas por las dependencias estatales, pues las consideran poco relacionadas con sus actividades. Suelen trabajar con datos generados por dependencias federales sobre estados y municipios.

Cuadro 17. Hallazgos en Sonora entorno al componente de uso

USO
Uso por parte de actores de gobierno
<ul style="list-style-type: none"> Con base en el trabajo de campo, los actores externos no utilizan los resultados del monitoreo y las evaluaciones. En ocasiones, no los conocen. Actores de la sociedad civil y académicos manifestaron que no hay información realmente confiable disponible.
Uso de información por actores externos
<ul style="list-style-type: none"> No se identificó que se usa el monitoreo para ajustar el presupuesto o modificar los programas sociales. Las dependencias atienden los ASM, pero solo de fondos federales y que les compete modificar dentro de sus facultades.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

CAPÍTULO 5

Comparación de los casos de Chihuahua y Sonora

En este apartado se presentan de manera comparada principales hallazgos en los estados de Chihuahua y Sonora para cada una de los cinco factores explicativos propuestas en el estudio (marco normativo, arreglo institucional, entorno político y social, capacidades institucionales y vinculación del gobierno estatal con otros actores), además de las tres dimensiones correspondientes al factor dependiente eficacia del SME: perdurabilidad, articulación y uso.

Como se observa en el cuadro 18, Chihuahua y Sonora permanecen muy cercanos en las variables de control, sobre todo en la dimensión del PIB, al ocupar las posiciones 10 y 12, y en la cantidad de población en pobreza, con el lugar 24 y el 27, respectivamente. No obstante, el resultado en el componente práctico (CONEVAL, 2015) da una ventaja evidente a Chihuahua, con el sexto lugar, frente al 28 de Sonora. A partir de este hallazgo, se indaga acerca de las razones de esta disparidad.

Cuadro 18. Comparación de las variables de control en Chihuahua y Sonora

VARIABLE DE CONTROL	CHIHUAHUA	SONORA
Puntaje en el componente práctico del Índice Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas 2015 (posición)	38.9 (6°)	25.0 (28°)
Población ³²	3,556,574 (11°)	2,850,330 (18°)
PIB	518,814,000,000 (10°)	510,341,000,000 (12°)
PIB per cápita	145,875 (15°)	179,046 (8°)
Porcentaje de población en situación de pobreza ³³	30.6% (24°)	27.9% (27°)
Cantidad de alternancias en el Gobierno del Estado	2	1

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Factores independientes

D1. Marco normativo

Como se menciona en capítulos previos de esta investigación, el marco normativo tiene un papel importante, ya que garantiza la estabilidad del sistema ante eventualidades y coyunturas en la entidad federativa.

Uno de los aspectos del marco normativo que resultó similar fue en el tema de la Ley de Desarrollo Social, la cual regula, efectivamente, la creación de programas nuevos, además de que obliga a las administraciones estatales a normar los aspectos de la evaluación de los programas sociales.

No obstante, en lo referente a la regulación de las actividades de monitoreo y evaluación, Chihuahua presenta un considerable avance frente a la normativa de Sonora. Esto puede explicarse porque, en el caso de Chihuahua, la normativa presenta mayor claridad al definir actores que participan como

³² Fuente: INEGI (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*. México.

³³ Fuente: CONEVAL. *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México.

coordinadores o ejecutores durante el proceso de evaluación, sus funciones y los mecanismos para dicho proceso. Mientras, en Sonora, la normativa sobre planeación no es muy específica sobre la manera en la que se distribuyen las funciones en el SME ni tampoco existe un claro respaldo legal a la SH para que realice su trabajo como unidad coordinadora de evaluación, ya que la DGPYE carece de las atribuciones necesarias para poder ejercer la presión necesaria en las demás dependencias y, así, mejorar los insumos del SME.

D2. Arreglo institucional

Ambas entidades cuentan con una unidad encargada de coordinar los procesos de monitoreo y evaluación, las cuales dependen directamente de la Secretaría de Hacienda en cada estado. No obstante, una de las diferencias radica en que, en Sonora, la función de coordinación que desempeña la DGPYE está en una etapa inicial, mientras que, en Chihuahua, la CGPBRSED ha logrado construir un peso institucional que le permite ejercer una presión real sobre las dependencias estatales.

La manera en que la CPBRSED de Chihuahua se ha ganado ese peso institucional es mediante el fomento de relaciones armónicas y respetuosas con las otras dependencias y debido al claro y sostenido respaldo del Ejecutivo. Además, esta coordinación se fortalece porque la dependencia consulta a las áreas de evaluación en las dependencias estatales ejecutoras y toma en cuenta sus opiniones para elaborar el PAE e incorporar los ASM al programa de mejoramiento de la gestión en Chihuahua.

En particular en este par, el modo en que las unidades coordinadoras de la evaluación determinan las relaciones interinstitucionales es uno de los factores que más afecta el desempeño en el SME: mientras que en Chihuahua existe una coordinación efectiva en la que las relaciones se dan de manera armónica y los intercambios de información son constantes, en Sonora, la DGPYE no establece una interacción directa con las unidades de monitoreo y evaluación de las dependencias estatales. Por lo visto durante el estudio de campo, la escasa interacción directa que los funcionarios tienen merma la colaboración y disposición de los funcionarios públicos para cumplir con las actividades programadas en el SME.

D3. Entorno político y social

Quizás uno de los factores determinantes para explicar las disimilitudes respecto a la eficacia del SME entre estos dos estados radique en la diferencia en el momento en que el tema cobró relevancia en la agenda del gobierno estatal y el tiempo transcurrido desde entonces.

En Chihuahua, el interés por el monitoreo y la evaluación en la agenda del gobierno ha estado presente en las últimas tres administraciones, lo que se vio reflejado en el aumento del presupuesto de las áreas encargadas de evaluación y la contratación de personal para ampliar la unidad coordinadora del SME en Hacienda, la CPBRSED.

En Sonora, el tema ha sido recuperado en forma reciente por la actual administración estatal, ya que este no figuraba en la agenda del gobierno anterior. Esto implica que deberá transitarse por un proceso de maduración para poder observar los impactos que el reciente interés en el monitoreo y la evaluación pueda tener en el SME del estado.

Por su parte, el papel que el Congreso tiene en el desarrollo del SME ha sido bajo en ambos estados; en ninguno existe evidencia de que este utilice los resultados de las evaluaciones de los programas sociales para asignar recursos públicos a las entidades estatales o para desempeñar su tarea legislativa.

Respecto a la sociedad civil organizada, en ambas entidades no se encontró alguna organización activa dedicada a acciones de monitoreo o evaluación. Sobre este punto, la organización Sonora Ciudadana solía realizar ejercicios de monitoreo de algunas políticas públicas. No obstante, cuando hicieron el seguimiento de los informes de gobierno estatales, observaron que la administración estatal solía proponer metas fácilmente alcanzables, lo que le permitía reportar permanentemente el cumplimiento de estas, e incluso superarlas.

En cuanto al mercado local de evaluadores, este se encuentra poco desarrollado en ambos estados. En Chihuahua, la mayoría de los ejercicios de evaluación externa son encargados a despachos locales, los cuales, por lo general, son de contadores o abogados que no poseen las capacidades necesarias para realizarlos efectivamente. Además, hay algunas experiencias en evaluación externa a programas implementados por la Sedesoe que llevó a cabo la Universidad Autónoma de Chihuahua; no obstante, el nombre de esta aparece en el convenio de colaboración como una mera formalidad, ya que, según lo observado durante el trabajo de campo, quien ha efectuado estas evaluaciones no formaba parte de esta universidad y únicamente se afilió a ella para cumplir con los requisitos legales.

En Sonora, en cambio, no existe un mercado de evaluadores en virtud de que no se hay una acumulación de conocimientos suficiente en la entidad para que existan despachos de evaluadores que se enfoquen en este tipo de trabajo; esto, aunado a que tanto la academia como las OSC no muestran interés particular en la temática.

Finalmente, sobre la cultura de la evaluación en las distintas entidades, se puede afirmar que en ambos estados es escasa. En Chihuahua ha habido esfuerzos por institucionalizar el monitoreo y la evaluación en la administración pública del estado; este impulso se ha dado por dos principales factores: por un lado, un grupo histórico de funcionarios que ha promovido el desarrollo y mejoramiento de los procesos de monitoreo y evaluación; y por otro, la voluntad de los últimos tres gobiernos que le han dado importancia al rubro de evaluación.

En Sonora, por su parte, el tema de la evaluación y el monitoreo no ha conseguido permear el interés; sin embargo, con la llegada de la administración actual se están haciendo esfuerzos para fomentar la cultura de evaluación.

D4. Capacidades institucionales

En ambos estados, el personal técnico encargado de coordinar y ejecutar los procesos de monitoreo y evaluación se ha mantenido durante un tiempo considerable en las unidades de evaluación de cada dependencia que forma parte del sistema. Lo anterior ha permitido que los responsables de la gestión del SME tengan amplio conocimiento y capacitación en la materia. Aunado a esto, en los dos estados, el personal ha recibido capacitaciones similares: el curso en PbR que ofrece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México, así como algunos cursos en materia de elaboración de indicadores, matriz del marco lógico y MIR, impartidos por instituciones del orden federal, como el CONEVAL y la Sedesol.

No obstante, la diferencia entre los SME de Chihuahua y Sonora radica en que, mientras que el primero cuenta con una planta de personal suficiente para llevar a cabo las labores de monitoreo y evaluación, el segundo sufre algunos rezagos en materia de contratación de personal para satisfacer la demanda de trabajo en las distintas dependencias de gobierno.

Otro de los puntos en los que se encontraron las mayores diferencias entre ambos estados radica en los sistemas que poseen las dependencias para compartir información entre ellas y el público en general. En las dos entidades se identificó que los funcionarios de las diversas dependencias comparten información internamente para llevar a cabo los procesos de monitoreo y evaluación, y para ello utilizan sistemas informáticos. Sin embargo, mientras que la administración pública de Sonora cuenta con dos sistemas que no se encuentran homologados —lo que deriva en que los responsables de la planeación y asignación de presupuesto no compartan información entre ellos—, en Chihuahua, el sistema PbR está homologado y es compartido por la mayoría de las dependencias estatales.

Además, cabe aclarar que, en Chihuahua, el rediseño institucional reciente ha generado que una dependencia, la CEG, comience a desarrollar el tablero único de indicadores, creado con la intención de que exista un sistema capaz de integrar la mayor cantidad de información posible sobre el seguimiento de los indicadores y el uso del presupuesto público. Actualmente, esta plataforma se encuentra en la fase piloto, por lo que solo está disponible para uso interno; no obstante, se planea que sea de acceso público en cuanto se haya superado la etapa de prueba.

D5. Vinculación del gobierno estatal con otros actores

Durante el trabajo de campo realizado en ambos estados, fue posible identificar diferencias entre ellos en cuanto a las relaciones que mantienen con instancias del gobierno federal. En primer lugar, dado que en Sonora se comenzaron a realizar efectivamente los ejercicios de evaluación apenas en 2016, su etapa de desarrollo es muy distinta a la que presenta la administración en Chihuahua, la cual emprendió acciones en este rubro desde 2012.

Lo anterior derivó en que, en ambas entidades, las relaciones que se establecen con organismos federales desde las áreas de evaluación estatales sean muy distintas; por ejemplo, en Sonora han recibido observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación por no efectuar los procesos del SME de manera efectiva; por ello, han optado por reducir la exigencia de sus indicadores para proyectar la imagen de que atienden con efectividad las observaciones por esa instancia federal.

Sobre las relaciones que ambos SME mantienen con actores del escenario internacional, no se identificó ningún convenio de colaboración entre los dos sectores. Por su parte, las relaciones entre las diferentes entidades también se muestran débiles en dichos estados, aunque con una pequeña diferencia: mientras que en Chihuahua no se encontró que los funcionarios públicos hayan participado en algún foro o convenio con otros estados, Sonora participó en la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación, la cual ha organizado reuniones con la finalidad "de abrir un espacio de diálogo y reflexión donde las distintas entidades federativas compartan experiencias, aprendizajes y retos en el desarrollo y la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación de acciones y programas que conforman las políticas públicas de cada estado".

Factores dependientes

Perdurabilidad

Si bien en ambas entidades el SME se ha mantenido en operación de manera constante a pesar de las coyunturas críticas derivadas de los cambios de gobierno, se presentan algunas diferencias a resaltar.

En primer lugar, el hecho de que la administración pasada en Chihuahua (2010-2016) les otorgara una mayor relevancia a los temas de planeación en general, así como de monitoreo y evaluación en particular, generó un desarrollo de las capacidades técnicas en las dependencias estatales, así como en la coordinadora de estos procesos: la CPBRSED. Este interés también se ha visto reflejado en el aumento en el presupuesto y el número de trabajadores en la Coordinación; esto, en congruencia con el incremento de funciones que implica el necesario avance del SME.

En Sonora, por otro lado, el interés en estos temas es más reciente; por ello, no ha sido posible fortalecer aún las capacidades del SME estatal. De hecho, durante la anterior administración (2009-2015) se emprendieron solo algunas acciones aisladas para promover el desarrollo del SME. No obstante, en la actual administración, el personal de las dependencias mantiene una clara intención de mejorar las prácticas de monitoreo y evaluación, lo que puede apreciarse en que la DGPyE ha intentado capacitar e impulsar el tema en las demás dependencias.

Respecto a la continuidad de la estructura del área encargada de la evaluación, en Chihuahua, a pesar de las reformas institucionales a la estructura organizativa en las dependencias estatales, estas no han afectado significativamente la perdurabilidad, lo que ha sido posible debido a que el personal que dirige la CPBRSED se ha interesado en promover la mejora de los procesos de monitoreo y

evaluación, así como al respaldo con el que cuenta por parte del Poder Ejecutivo para poder hacerlo, incluyendo a los titulares de las dependencias estatales.

En Sonora, por su parte, el hecho de que la estructura del SME en general, así como el de la unidad coordinadora del monitoreo y evaluación (la DGPYE), haya permanecido sin modificaciones en los últimos años, se debe al poco interés que ha tenido el Poder Ejecutivo estatal en el desarrollo de los procesos de monitoreo y evaluación. Este argumento se fortalece, sobre todo, cuando se observa que, en múltiples ocasiones, los funcionarios que coordinan y operan el SME han solicitado al Ejecutivo un mayor apoyo para efectuar los procesos de monitoreo y evaluación, pero este no ha impulsado el avance de este rubro de la política pública. Lo anterior ha derivado en que solo se desempeñen las funciones obligatorias por ley, sin buscar que los procesos en el SME se materialicen por un mejor cauce.

El interés que muestran los poderes ejecutivos también se ha visto reflejado en la manera en que el presupuesto y el número de trabajadores han evolucionado en las dependencias estatales que forman parte de los SME. En ese sentido, cabe destacar que durante el periodo de gobierno de César Duarte hubo un claro aumento al presupuesto y personal en la CPBRSED, luego de la reestructuración de la Secretaría de Finanzas como SH. Esto, en concordancia con el aumento de funciones que demandaba el necesario desarrollo del SME.

Mientras que en Sonora, al mismo tiempo que crecían las funciones del SME, no sucedía lo mismo con el presupuesto y el personal encargado de las unidades de evaluación de las dependencias y la unidad coordinadora del SME, la DGPYE, de ahí que uno de los mayores problemas en las dependencias de la entidad es que no pueden llevar a cabo los ejercicios de monitoreo y evaluación de manera eficiente debido a la carga de trabajo que atienden los funcionarios técnicos.

En ambos estados se observó que sí existe continuidad en el personal técnico que se encarga de las labores de monitoreo y evaluación, tanto en las unidades coordinadoras del sistema como en las de evaluación de las dependencias operadoras de los programas. A raíz de esto, se puede concluir que la continuidad del personal técnico es una condición necesaria para preservar las capacidades técnicas, pero no suficiente para la eficiencia del SME, ya que, para complementar el efecto de este factor, es indispensable contar con personal suficiente para ejecutar las labores pertenecientes al SME.

Articulación

En ambas entidades se observó que, tanto en la normativa como en la práctica, existe una unidad coordinadora del SME, la cual cumple con la función de vincularse a todas las dependencias estatales que llevan a cabo programas que utilizan recursos públicos administrados por el gobierno estatal, además de normar los procesos del sistema.

En los dos estados, esta unidad es parte de la Secretaría de Hacienda; dada esta pertenencia, no se puede establecer que haya un impacto específico en las prácticas de monitoreo y evaluación derivado de la autonomía. No obstante, en Chihuahua, la falta de autonomía de la unidad coordinadora

no parece ser un impedimento para desarrollar efectivamente el SME. Sin embargo, a partir de la información obtenida en el trabajo de campo, se puede inferir que, cuando la unidad coordinadora del sistema no tiene autonomía, la voluntad política resulta tener un peso más significativo.

Uno de los aspectos de la dimensión de articulación que comparten ambas entidades es la colaboración informal que existe entre el personal que labora en el SME, pues el hecho de que el personal se haya mantenido constante durante los últimos años ha promovido que las relaciones interpersonales, así como el contacto directo, se estimulen de manera constante en los dos sistemas.

Otro aspecto que comparten en esta dimensión es la elaboración y publicación del PAE, aunque en Chihuahua esto se lleva a cabo a partir de 2012, y en Sonora, desde 2016. Asimismo, ambas entidades cuentan con plataformas para compartir y publicar información: en Chihuahua hay dos, una denominada Sistema PbR y otra Tablero de Indicadores; la primera opera con efectividad, pero no es pública; la segunda está en periodo de prueba, por lo que, temporalmente, es de uso interno, aunque se planea abrirla al público en cuanto esta fase concluya.

En tanto, en Sonora, la superposición de funciones que existe entre las secretarías de Hacienda y la de la Contraloría ha provocado que operen tres plataformas cuyas funciones también se duplican en la práctica. La manera desarticulada en que se configuran los sistemas de información en ese estado impacta negativamente la coordinación interinstitucional, ya que no hay manera de acceder a la información integral para proyectar una mirada estratégica.

Uso

Un aspecto que comparten ambos estados es el escaso uso que hacen tanto en Chihuahua como en Sonora de la información derivada de las actividades del SME. No obstante, la diferencia entre los SME de Chihuahua y Sonora reside en el uso interno que se hace de la información que se genera mediante los procesos de monitoreo y evaluación: mientras que en Chihuahua los funcionarios públicos señalaron que el Ejecutivo utilizó la información del monitoreo para reorientar el presupuesto, en Sonora únicamente se utiliza para el informe de gobierno.

En tanto, cabe señalar que, en ambas entidades, la información surgida de las evaluaciones externas es aprovechada para elaborar los ASM. Sin embargo, en Sonora los ASM se dirigen a políticas federales y en Chihuahua, tanto al ámbito federal como al estatal.

CAPÍTULO 6

Sistema de monitoreo y evaluación en Oaxaca

Oaxaca fue seleccionado como el estado del par que mayores avances presenta en su SME de la política de desarrollo social; para ello se consideró el puntaje obtenido en el componente práctico del *Diagnóstico 2015*. El estado se ubicó en la sexta posición entre las entidades federativas del país (38.9 puntos sobre 48.1 posibles), y logró situarse por encima del promedio nacional (32.9 puntos).

Respecto a la edición 2017 del *Diagnóstico 2015*, los resultados del componente práctico muestran que Oaxaca no tuvo avance entre 2015 y 2017; de hecho, hubo un pequeño retroceso en el componente, pues mientras otras entidades subían en el *ranking*, Oaxaca pasó de tener una calificación de 38.9 a 38.0 puntos porcentuales.

Origen y evolución del SME

El SME en el estado de Oaxaca se ha modificado en diversas etapas a lo largo del tiempo. La primera acontece en 2008 mediante la publicación de la Ley Estatal de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad (LEPGPC), la cual estableció la necesidad de realizar evaluaciones al desempeño institucional y la de transitar de un presupuesto por programas a uno basado en resultados. Posteriormente, en 2009, con la modificación de los artículos 13, 32A y 32 de la LEPGPC, Oaxaca designó a la instancia técnica³⁴ como la encargada de la evaluación del desempeño en forma conjunta con la Secretaría de Finanzas (Sefin), la Contraloría y la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade).

En 2010, en un contexto de la alternancia del gobierno en el estado de Oaxaca, mediante una reforma a la LEPGPC, el Congreso del Estado ordenó al Ejecutivo presentar una propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública (SED-APEO).³⁵ La propuesta planteada por la nueva administración incluía la necesidad de instrumentar la MIR para los programas sociales, el desarrollo de un PAE, y el diseño y la aplicación de mecanismos de mejora de gestión.

Como resultado de esta propuesta, en enero de 2011 se crearon varias dependencias, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedesoh) y la red estatal de proyección social denominada Red Oaxaca de Todos, como un órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado al Ejecutivo estatal, con autonomía técnica, de gestión, operativa, presupuestaria y de ejecución; su objetivo fue articular, contribuir, promover, difundir e integrar todos los programas sociales que existan o surjan en la entidad para las comunidades y los municipios del estado, así como generar, actualizar y manipular la información para crear el padrón único de beneficiarios.³⁶

³⁴ Esta figura aún no es la Instancia Técnica de Evaluación actual; no obstante, es la primera vez que una normativa estatal incorpora un área destinada a la evaluación dentro de la administración pública.

³⁵ La propuesta completa del SED-APEO está disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/pdf/05/Sistemadeevaluaciondeldesempeno.pdf>

³⁶ Decreto que crea la Red Estatal de Protección Social, denominada "Red Oaxaca de Todos", publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 22 de enero de 2011.

Dentro de estos cambios, también se dio un reacomodo interno en la Sefin con la creación de la Subsecretaría de Planeación, ya que, hasta entonces, la Subsecretaría de Egresos, Contabilidad y Tesorería se encargaba de todas las actividades de planeación, programación, asignación de presupuesto y seguimiento al gasto. Al mismo tiempo, desapareció el Coplade y la Sefin absorbió sus actividades en la recién creada Subsecretaría de Planeación.

Si bien en el estado de Oaxaca el tema del monitoreo y la evaluación era nuevo, cobró relevancia debido a la obligatoriedad de las entidades federativas de hacer evaluación del gasto, al grado de que, en ese año, el Congreso del Estado, como respuesta a la propuesta del SED-APEO, ordenó diez evaluaciones estatales.³⁷ Las primeras generaron resultados negativos, pues evidenciaron que muchos programas no tenían las bases metodológicas para ser susceptibles de ser evaluados.

Durante ese mismo año, 2011, la entidad tuvo el primer acercamiento con el CONEVAL con la intención de promover avances en el SME, lo que derivó en la firma de un convenio de colaboración técnica que proporcionara a sus funcionarios capacitaciones relacionadas con la implementación de un modelo de evaluación de programas sociales, el intercambio de información pública y de interés, así como ayuda técnica para herramientas y metodologías de monitoreo y evaluación.³⁸

Los entrevistados advirtieron que gran parte del avance que tuvo el estado en el tema no se produjo necesariamente a consecuencia del fortalecimiento del sistema, sino como resultado del interés de los funcionarios y del personal técnico en dar respuesta a las sugerencias del CONEVAL, sustentado en un importante apoyo político por parte del gobernador.

Ese mismo año, con la publicación de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LEPRH) se amplió la normativa referente a evaluación, que integró la obligatoriedad de hacer uso de los resultados de las evaluaciones para la asignación de presupuesto y programación del año siguiente. Del mismo modo, la reforma de 2012 en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Oaxaca (LOPEO) designó a la Jefatura de la Gubernatura (JdIG) como la Instancia Técnica de Evaluación (ITE) y comenzó un proceso de colaboración con el Banco Mundial para realizar capacitaciones y proyectos relacionados con la implementación del PbR.

En 2013, en virtud de la continuidad y profesionalización alcanzada en el impulso del SME, Oaxaca obtuvo el reconocimiento Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades federativa", otorgado por el CONEVAL, por haber implementado el primer PAE 2012 y aplicar siete evaluaciones de diseño a programas estatales a través de un consultor externo.³⁹

³⁷ Esta información proviene de la página de la Jefatura de la Gubernatura, disponible en <http://www.jefaturadelagubernatura.oaxaca.gob.mx/index.php/marco-normativo-conceptual>; no obstante, el dictamen respuesta ya no está disponible en línea.

³⁸ CONEVAL, "Firman CONEVAL y el Gobierno del Estado de Oaxaca convenio de colaboración técnica", 17 de marzo de 2011, recuperado de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Paginas/Convenio-Oaxaca.aspx>

³⁹ CONEVAL, reconocimiento "Buenas prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013", s.f., recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Reconocimiento_BP_2013.aspx

Este reconocimiento sirvió como impulso para el avance en la creación de herramientas de monitoreo y evaluación en la entidad. Sin embargo, uno de los grandes retos era que el sistema estaba en áreas dispersas y, en el caso de la Sefin, la gran cantidad de funciones rebasaban las capacidades humanas de la secretaría. Por ello, se decidió volver a instalar el Coplade y se dividieron sus funciones con la Subsecretaría de Planeación de Finanzas.

Otro de los grandes avances de ese año fue la creación del padrón único de beneficiarios, gracias al trabajo de la Red Oaxaca de Todos, así como la firma de un convenio con la Sedesol para el intercambio de información.

En 2014, con el apoyo del CONEVAL y el Banco Mundial, se aprobaron y publicaron los "Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas estatales del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca" (lineamientos), que regulan el SME y establecen como llenar la MIR. Además, ese mismo año se comenzó la redacción de la próxima Ley Estatal de Planeación, que reemplazaría el texto vigente desde el 25 de septiembre 2004.

A la par, la Subsecretaría de Egresos, Contabilidad y Tesorería de la Sefin lanzó un sistema informático que permite compartir información sobre las MIR. Es importante mencionar que, hasta ese momento, ambas dependencias trabajaban por separado a pesar de la relación formal de colaboración que existía. A partir de este momento, comenzaron a vincularse el monitoreo y la asignación de presupuesto, y la ITE empezó a interesarse por el trabajo de la Dirección de Presupuesto, de tal forma que no se tuvieran dos herramientas de seguimiento y que fuera a través del presupuesto.

En 2015, la entidad ya tenía mayor claridad en los procesos; era más sencillo realizar el PAE, las capacitaciones y la coordinación para el seguimiento y las evaluaciones; sin embargo, eran procesos individualizados y no algo institucionalizado. Ese mismo año, hubo una reingeniería de los programas estatales, pues se analizaron todos y, de operar más de 700, se redujeron a 128 programas.

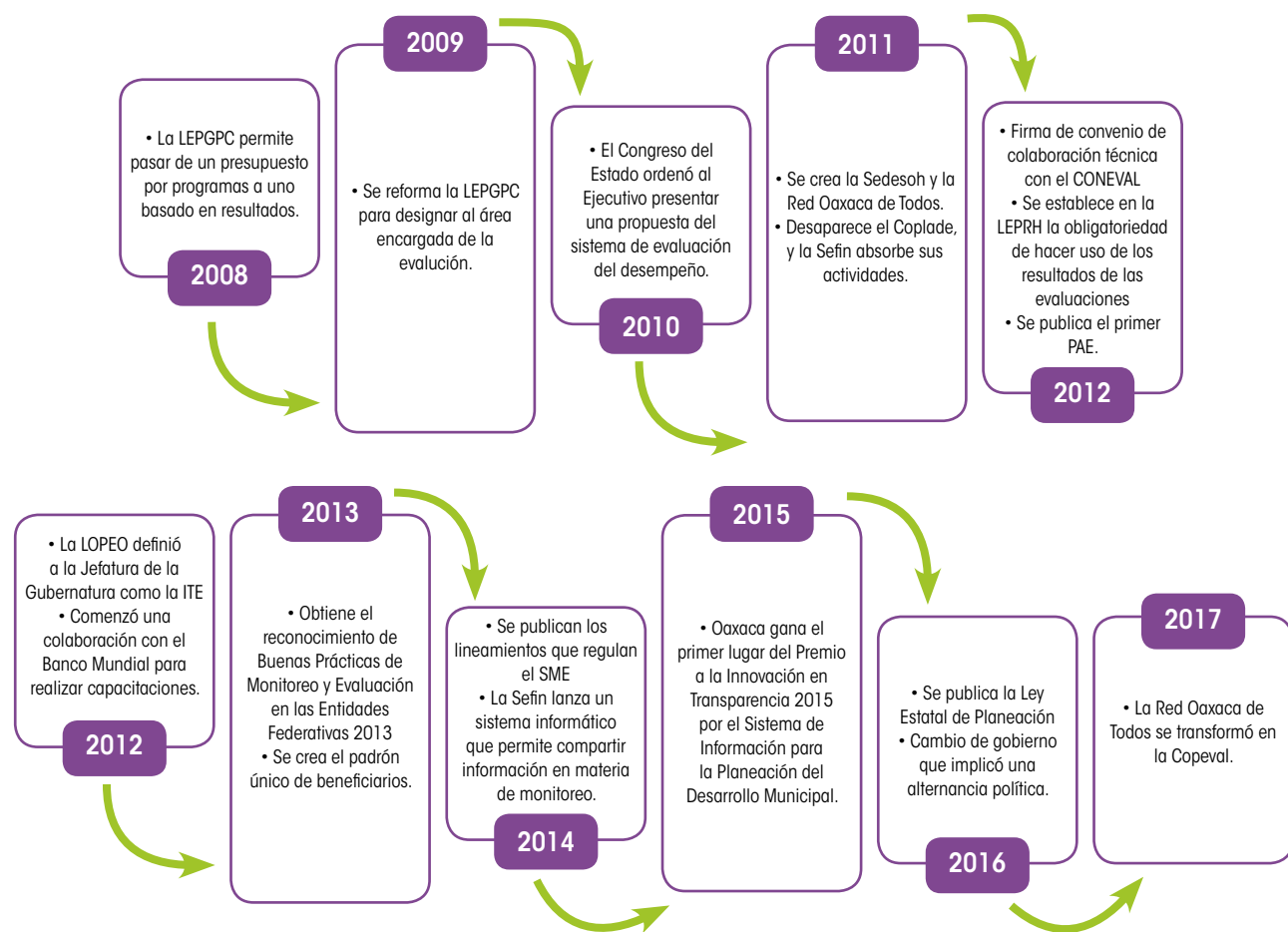
En fechas similares, el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Municipal, operado por el Coplade, ganó el primer lugar en la categoría estatal del Premio a la Innovación en Transparencia 2015, convocado por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Banco Mundial y el Instituto Nacional de la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.⁴⁰

El 15 de octubre de 2016 se publicó la Ley Estatal de Planeación (LEP), en la que se venía trabajando desde 2014. No obstante, con el cambio en el Gobierno del Estado y la llegada a la gubernatura de una nueva alternancia, en diciembre de 2016, hubo cambios en los titulares de las dependencias y se produjo cierta rotación en el personal encargado del tema en la JdIG, el Coplade, la Sefin y la Sedesoh. De esta manera, el equipo de trabajo conformado durante la administración anterior para desarrollar el SME se desintegró y se repartió en otras instituciones. En ese sentido, el comienzo del nuevo gobierno implicó un movimiento importante de personal y antepuso nuevos retos.

⁴⁰ Secretaría de la Función Pública, "Eligen a los ganadores del Premio a la Innovación en Transparencia 2015", 8 de octubre de 2015, recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/prensa/eligen-a-los-ganadores-del-premio-a-la-innovacion-en-transparencia-2015>.

En 2017, como parte del nuevo acomodo institucional, la Red Oaxaca de Todos se transformó en la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (Copeval), y se convirtió en un organismo desconcentrado de la Sedesoh. El personal se mantuvo en sus oficinas, pero sus obligaciones se transformaron. La creación de este organismo dedicado a la evaluación de la política social representó un reto para la coordinación con la JdlG, pues las dos evalúan y dan seguimiento a los resultados derivados de este ejercicio.

Diagrama 18. Evolución del sistema de monitoreo y evaluación de Oaxaca



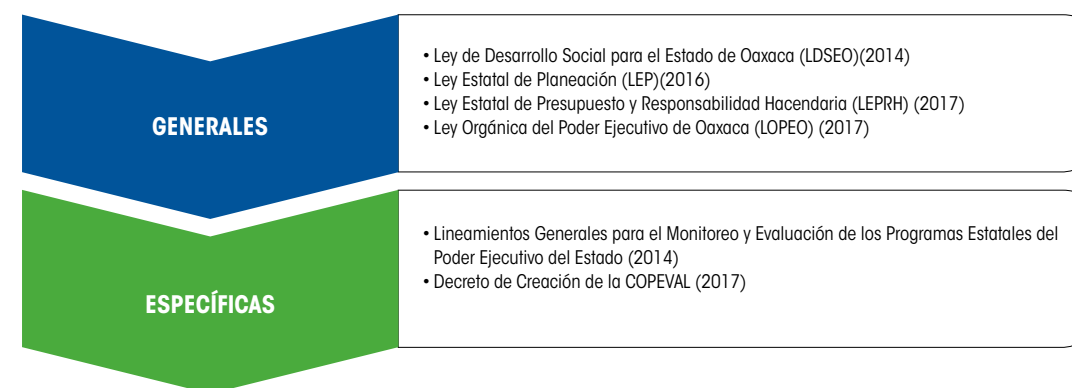
Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Marco institucional en el que se inscribe el sistema de monitoreo y evaluación

Legislación

El marco normativo que regula los procesos de evaluación en Oaxaca es amplio y complementario; sin embargo, aún presenta grandes retos para las actividades de monitoreo y evaluación. En el diagrama 19 se expone el cuerpo de leyes que sustenta al SME en la entidad, y se categoriza en dos grandes grupos: generales y específicas.⁴¹

Diagrama 19. Marco legal del sistema de monitoreo y evaluación de Oaxaca



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Una de las leyes en las que se fundamenta el SME en el estado de Oaxaca es la LEPRH, esta destaca la importancia del uso de la evaluación en la programación y asignación de presupuesto anual. Además, define a la instancia técnica de evaluación en la entidad y la forma en la que deberán realizarse y publicarse las evaluaciones.

Sobre monitoreo, esta misma normativa, establece que la programación y presupuesto del gasto público debe comprender indicadores de desempeño y estos indicadores serán la base para el funcionamiento del sistema de evaluación del desempeño.

En cuanto a la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca (LDSEO), esta determina que la planeación del desarrollo social en el estado de Oaxaca está a cargo del titular del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, y debe vincularse a los objetivos específicos del PED (artículo 20). Para ello, el Ejecutivo debe atender los criterios del INEGI, el CONEVAL, los consejos estatales de planeación y demás indicadores de pobreza y marginación estatales, nacionales e internacionales.

⁴¹ La clasificación "general" refiere a las normas que se aplican a toda la administración pública del estado y que establece el marco general sobre el cual se fundamenta el sistema de monitoreo y evaluación. La clasificación "específica" corresponde a un aspecto particular del SME, en este caso, los decretos de creación o reglamentos específicos.

Esta misma normativa, en su artículo 25, garantiza la continuidad del presupuesto en conjunto asignado a los programas sociales, pues advierte que este “no podrá ser inferior, en términos reales, al del año anterior”. También, especifica la creación de un padrón único de beneficiarios de programas sociales y la publicación anual de los programas operativos en la *Gaceta del Gobierno del Estado*.

Para ello, designa a la Sedesoh como la responsable de integrar un padrón estatal de beneficiarios (artículo 12) y a estar presente en todo el proceso de planeación, programación, asignación de presupuesto, difusión y evaluación de la política de desarrollo social (a lo que se dedica todo el capítulo VI de la ley). Es importante mencionar que las facultades de evaluación conferidas a la dependencia, según lo indicado en el artículo 41 de la LDSEO, hasta el momento no se han materializado en la práctica. Para avanzar en el rubro de evaluación de la política social, se creó la Copeval al inicio de la actual administración (febrero de 2017), aunque sus funciones aún no están del todo claras para los integrantes del SME ni para los funcionarios de la propia Sedesoh.⁴²

Por otro lado, el artículo 40 de la LDSEO especifica que toda acción y programa de desarrollo social y humano en el estado debe estar sujeto a evaluaciones externas e internas a cargo de la Sedesoh y del Congreso del Estado de Oaxaca, que “podrán realizarla por sí mismos o a través de organismos independientes”.⁴³

En cuanto a los indicadores, el artículo 45 de la misma normativa establece que deben “reflejar procedimientos y calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social”; por ende, cada indicador debe tener un nombre, una descripción de lo que busca medir, un método de cálculo, una unidad de medida (porcentaje, tasa, etcétera), frecuencia de medición, línea base y metas.

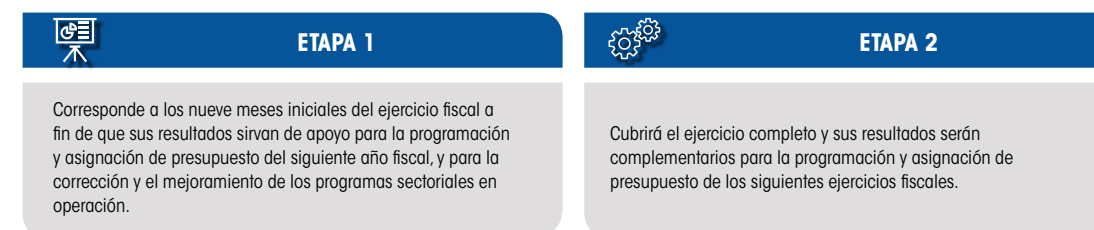
Las evaluaciones se deberán hacer en dos etapas (ver diagrama 20) y sus resultados, de acuerdo con la LDSEO, deben darse a conocer al Congreso de Oaxaca y ser publicados en la página electrónica y en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. La Sedesoh tiene la obligación legal de dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones y señalar, en algún tipo de documento, las acciones, los responsables, así como el calendario y la programación para atender las recomendaciones de las evaluaciones.⁴⁴

⁴² Esto se profundiza en la sección “Arreglo institucional”.

⁴³ En relación con estos últimos, se establece que se trata de instituciones de educación superior, de investigación científica, organizaciones no lucrativas o consultores de reconocido prestigio y trayectoria profesional expertos en la materia de desarrollo social.

⁴⁴ Es importante mencionar que la Sedesoh no realiza evaluaciones a los programas sociales y, por ende, las etapas determinadas en la LDSEO no se cumplen en la práctica. En la actualidad, la Sedesoh no ha efectuado ninguna evaluación.

Diagrama 20. Etapa de las evaluaciones establecidas en la LDSEO



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

En términos generales, la LOPEO señala cuáles son las dependencias que reciben atribuciones legales para intervenir en distintos momentos en el SME del estado: la Sefin, la JdlG, la Sedesoh y el Coplade. Asimismo, establece las atribuciones de cada una de estas, las cuales también serán complementadas por lo dispuesto en las demás disposiciones legales incluidas en el diagrama 19.

Por otro lado, la LEP indica cuáles son las instancias encargadas de cada uno de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación, sus obligaciones y facultades, así como los procedimientos para la elaboración del PED; en ese sentido, también determina que son objeto de seguimiento y evaluación de desempeño los programas y proyectos que integren el PED y los planes del Sistema Estatal de Planeación (SIEP), independientemente de su fuente de financiamiento.

El seguimiento y la evaluación se realizarán con base en la recopilación, análisis y reporte de información sobre el cumplimiento de objetivos, indicadores y metas definidos con los recursos públicos asignados, y deberán ser evaluados, actualizados o sustituidos dentro de los primeros seis meses del inicio del periodo constitucional de la administración que corresponda, en el segundo semestre del tercer año de la gestión administrativa y en el último semestre del sexto año de gobierno de la administración. La actualización o sustitución derivada de la evaluación debe estar a cargo de la Coordinación General del Coplade y aprobada por el titular del Ejecutivo.⁴⁵

Finalmente, la LEP dispone dos tipos de evaluaciones, que se diferencian, a su vez, de las acciones de seguimiento. En ese sentido, la evaluación como tal se refiere al procedimiento para conocer los resultados alcanzados en la ejecución de las acciones priorizadas y el gasto público, con la finalidad de mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas con miras a establecer un marco de orientación a resultados y retroalimentación a la gestión. Por el otro lado, la evaluación del desempeño se define como la valoración y verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos de los planes, programas y proyectos mediante “el uso de metodologías de análisis e indicadores de desempeño tendientes a conocer los resultados y el impacto de las acciones y la inversión de los recursos públicos” (artículo 2).

⁴⁵ Artículos 40, 43 y 44 de la LEP.

Otro documento normativo que permitió sentar las bases del SME en el estado, al definir los actores y procedimientos pilares, son los "Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas estatales del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca" (lineamientos), cuyo objetivo es "regular la evaluación de los programas estatales, la elaboración de las matrices de indicadores para resultados y la conformación del SME de los programas estatales del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca".⁴⁶

De acuerdo con los lineamientos, los ejecutores del gasto deben coordinarse con la Sefin y la Coordinación General del Coplade para definir objetivos estratégicos, claros y medibles. Estas instancias, junto con la ITE, deben revisar anualmente la congruencia y vinculación de los programas con los objetivos y prioridades del PED. De acuerdo con el artículo 9, cada entidad ejecutora del gasto debe formular y sustentar el diseño de sus programas estatales conforme a la metodología de marco lógico y contar con una MIR para cada programa. El mismo artículo detalla los requisitos para elaborar la MIR; corresponde, de nuevo, a la Sefin, la Coordinación General y a la ITE, revisar el diseño de los programas, las MIR y sus indicadores.

En cuanto al monitoreo, la ITE y la Sefin deben coordinar un sistema informático integrado que ha de incorporar tanto la información financiera y la relacionada con el desempeño. Corresponde a la ITE establecer estándares y criterios para actualizar y mejorar los registros de información. Los ejecutores del gasto deben responsabilizarse por la operación de los programas estatales y el llenado de sus sistemas de información y seguimiento, el cual debe corresponder al sistema informático estatal.

En cuanto a la evaluación, los Lineamientos facultan a la ITE como la responsable de coordinar las evaluaciones de los programas estatales, así como del tipo de evaluación a realizarse y los criterios metodológicos a utilizar. Esta misma instancia es la encargada de implementar el PAE.

Ahora bien, las evaluaciones programadas en el PAE serán financiadas por la dependencia correspondiente, conforme a la disponibilidad autorizada por la Sefin. De la misma forma, podrán aplicarse evaluaciones complementarias a programas estatales en función de las necesidades e intereses de las dependencias y entidades que lo soliciten.

Sobre la contratación de los evaluadores externos, los Lineamientos señalan criterios específicos que la ITE les solicitará a los interesados en participar.⁴⁷ Una vez que la evaluación se completa, la ITE debe enviar los resultados al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso, a la Sefin y a la Coordinación General del Coplade, así como a las entidades y dependencias responsables del programa. Las dependencias y entidades deben dar a conocer de forma permanente, en sus páginas de internet, los resultados de todas las evaluaciones realizadas a los programas a su cargo dentro de los siguientes diez días hábiles de haber recibido los informes definitivos.

⁴⁶ "Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas estatales del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca", artículo 1.

⁴⁷ Probar su conocimiento en la materia, ya que deberán contar por lo menos con tres años de experiencia anteriores al momento de la contratación, acreditar su constitución legal y presentar una propuesta de trabajo ejecutiva.

En cuanto a la elaboración del presupuesto del ejercicio del gasto anual, de acuerdo con el artículo 23 de la LEPRH, la programación y asignación presupuestaria anual del gasto público se llevarán a cabo con apoyo de los programas operativos anuales que elaboren las dependencias y entidades, con base en las políticas del PED, los programas sectoriales y "la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PED y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente" (artículo 25).

Corresponde a la Sefin y a la Secretaría de la Contraloría verificar periódicamente, o al menos cada trimestre, los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED (artículo 84 de la LEPRH). De la misma forma, concierne a ambas secretarías emitir las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores en las dependencias y entidades.

Estructura de la administración pública local

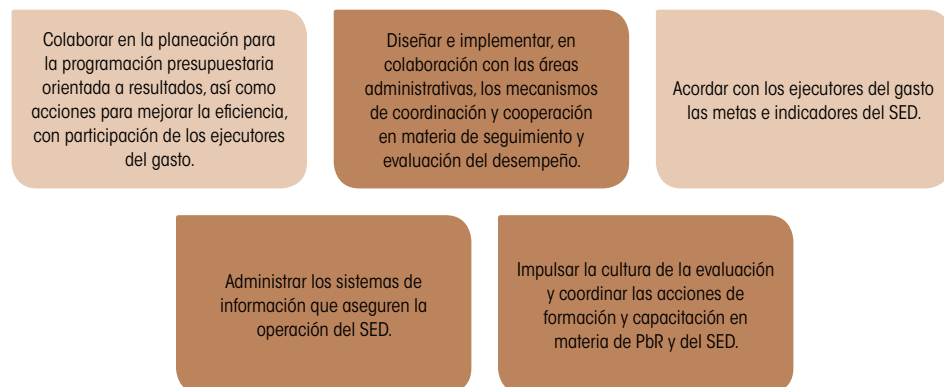
El SME de Oaxaca se compone tanto de dependencias estatales como de órganos auxiliares.⁴⁸ La entidad facultada para las funciones relativas a la evaluación es la ITE, que depende directamente de la JdlG, por lo que entra en la categoría de órgano auxiliar del gobernador. No obstante, en las actividades de planeación, monitoreo y programación del gasto también intervienen el Coplade, la Sefin y la Sedesoh, que son dependencias estatales.

Respecto a la JdlG, le corresponde fungir como la ITE, ya que es el ente encargado de evaluar programas en el estado (artículo 50 de la LOPEO). Sus principales funciones son: establecer el SED con la finalidad de evaluar el PED, los planes y programas que de él se deriven, coordinarse con las demás entidades para la realización de estas actividades y fomentar la creación de capacidades para el seguimiento y la evaluación del desempeño. Es importante mencionar que la JdlG no tiene ninguna capacidad de actuar en el ámbito presupuestario.

Acorde con lo anterior, la LEP faculta a la ITE para ser el área encargada de coordinar la evaluación de los planes y programas estatales con ayuda de otras instituciones, como la Sefin, la Secretaría de Administración y Contraloría, y el Coplade, a través del SED. Los objetivos principales de la ITE se presentan en el diagrama 21.

⁴⁸ La LOPEO explica la diferencia legal entre la administración pública centralizada y un órgano auxiliar. Las entidades dentro de la primera condición, como la Sefin y el Coplade, tienen la categoría de dependencias estatales. El segundo depende directamente del gobernador del estado y tiene bajo su responsabilidad una función diferenciada, específica y de responsabilidad directa, como es aplicar los sistemas de planeación, programación, control y evaluación de actividades (artículo 3°).

Diagrama 21. Atribuciones de la instancia técnica de evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Por lo tanto, a la ITE le compete desarrollar el SED, que incluye el monitoreo y la evaluación de los planes y programas de la administración pública estatal; coordinar la evaluación del desempeño; "efectuar las evaluaciones por sí misma, o a través de terceros";⁴⁹ establecer un PAE; unificar los procedimientos de evaluación; dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones; generar un vínculo permanente entre los procesos de planeación, asignación de presupuesto, ejecución y evaluación; coordinar los esfuerzos de capacitación, así como fortalecer la cultura de evaluación y promover la transparencia. También es función de la ITE definir los lineamientos para la implementación de la evaluación y el seguimiento de los planes en el marco del SED, así como la matriz de indicadores, junto con la Coordinación General del Coplade y la Sefin.

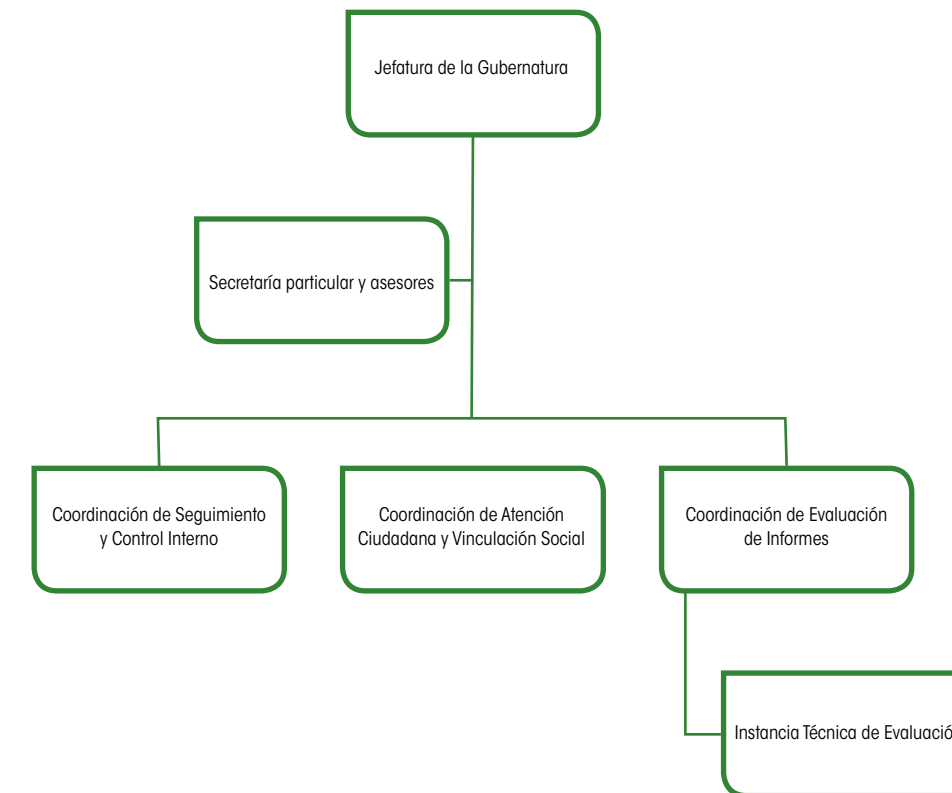
Estas facultades se complementan con las enunciadas por la LEPRH de Oaxaca. De acuerdo con el artículo 73, la ITE incluirá en su programa anual de actividades la evaluación de los programas sociales, institucionales, regionales y sectoriales. Asimismo, el artículo 83 de la LEPRH advierte que las evaluaciones deben contener criterios específicos para su elaboración.

Para llevar a cabo estas atribuciones, la JdIG está conformada por tres coordinaciones (ver diagrama 22) que tienen a su cargo funciones de coordinación, planeación, seguimiento de convenios, atención a ciudadanos, generación de archivos históricos, fungir como enlace entre las dependencias, asesoramiento, comunicación, entre otras, por lo que concentra otras competencias además de la evaluación. En ese sentido, es atribución directa de la Coordinación de Evaluación e Informes (CEI) "normar y coordinar la evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones, que ejecuten las dependencias y entidades".⁵⁰

⁴⁹ Artículo 98 de la LEP.

⁵⁰ Reglamento Interno de la Jefatura de la Gobernatura, artículo 39.

Diagrama 22. Organigrama de la Jefatura de la Gobernatura



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Entre las funciones de la JdIG se encuentra coordinar los ejercicios de evaluación; elaborar el PAE; cargar anualmente las MIR de los programas sociales estatales contenidos en su inventario a la página de internet de la JdIG; y dar seguimiento al mecanismo de los ASM, que consiste en una serie de documentos que redactan las ejecutoras en los que dan cuenta del avance y el grado de prioridad que otorgan a la resolución de los ASM resultado de la última evaluación. En general, el arreglo institucional para dar seguimiento a los ASM consiste en que las áreas de planeación y evaluación los reciban, analicen, y luego den respuesta a la ITE por medio de llamadas y oficios, pues esta es la instancia que se encarga de monitorear a las dependencias.

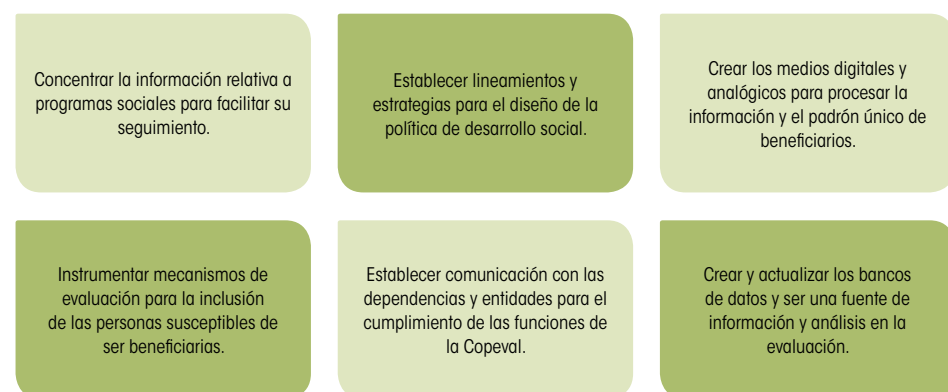
Otra de las funciones del CEI es generar el Programa Anual de Capacitación y ofrecer cursos presenciales, en colaboración con la Sefin, sobre PbR, el SED, conceptos de evaluación, metodología del marco lógico, MIR, así como asistencias técnicas para la construcción de los indicadores.⁵¹

⁵¹ Para más información sobre el contenido de las capacitaciones, dirigirse a <http://www.jefaturadelagubernatura.oaxaca.gob.mx/index.php/dci>

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 42 de la LOPEO, a la Sedesoh le corresponde "llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de las políticas, estrategias, programas y planes de desarrollo social y humano, así como de combate a la pobreza que se implementen en el estado, a través del establecimiento de indicadores de desempeño".⁵² De la misma forma, la Secretaría tiene la obligación de promover la participación ciudadana en los procesos de evaluación y ser una fuente de información y análisis para contribuir en la integración de la agenda de gobierno y la evaluación de las políticas públicas. Estas entidades conforman el SIEP y deben coordinarse entre sí en todos los procesos.

En esta misma línea, el 27 de febrero de 2017 se creó la Copeval como un órgano desconcentrado de la Sedesoh "dotado de autonomía técnica, administrativa, de gestión operativa y de ejecución, para el adecuado desarrollo de sus atribuciones",⁵³ que son planear, diseñar y evaluar la política de desarrollo social de la Sedesoh. Entendiendo que las atribuciones de la Copeval se limitan a la política de desarrollo social, en su decreto de creación se establecen las competencias mostradas en el diagrama 23.

Diagrama 23. Atribuciones de la Copeval



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Por otro lado, a la Sefin, entre sus múltiples atribuciones establecidas en la LOPEO, le corresponde dar seguimiento a la situación física y financiera de los proyectos de inversión en las dependencias y entidades ejecutoras, así como coordinar el sistema de información estadístico y documental para el desarrollo (artículo 45). De acuerdo con la LEPRH de Oaxaca, también atañe a la Sefin realizar semestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades.

Estas evaluaciones pueden efectuarse en lo que tiene que ver con las políticas públicas, los programas y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo (artículo 83). En cuanto a las funciones de planeación, según el artículo 49 bis de la LOPEO, la Sefin debe dirigir, junto con la Coordinación General del Coplade, la planeación participativa y la visión estratégica del estado. En ese sentido, la Subsecretaría de Planeación de la Sefin y el Coplade deben coordinarse con el resto de las secretarías y dependencias en el proceso de planeación, diseño, aplicación y conducción de los programas.

Siguiendo esa línea, son atribuciones del Coplade, según lo dispuesto en la LOPEO, "apoyar, a partir de los sistemas de evaluación, al seguimiento de la situación física y financiera de la inversión en la Administración Pública Estatal, que realiza el Poder Ejecutivo con recursos propios y los provenientes de las transferencias y reasignaciones de recursos federales" (artículo 49 bis). De acuerdo con la LEP, el Coplade es la instancia de coordinación permanente, asesoría y consulta del Poder Ejecutivo del estado y sus funciones principales son: fortalecer la planeación participativa de la ciudadanía en la formulación y validación del PED; identificar las áreas prioritarias de política pública junto con la Sefin; proporcionar orientación a las autoridades municipales y OSC; determinar las metas e indicadores, así como los objetivos de referencia para la evaluación del desempeño del PED; y facilitar la coordinación del proceso de planeación junto con las demás instancias del SIEP.

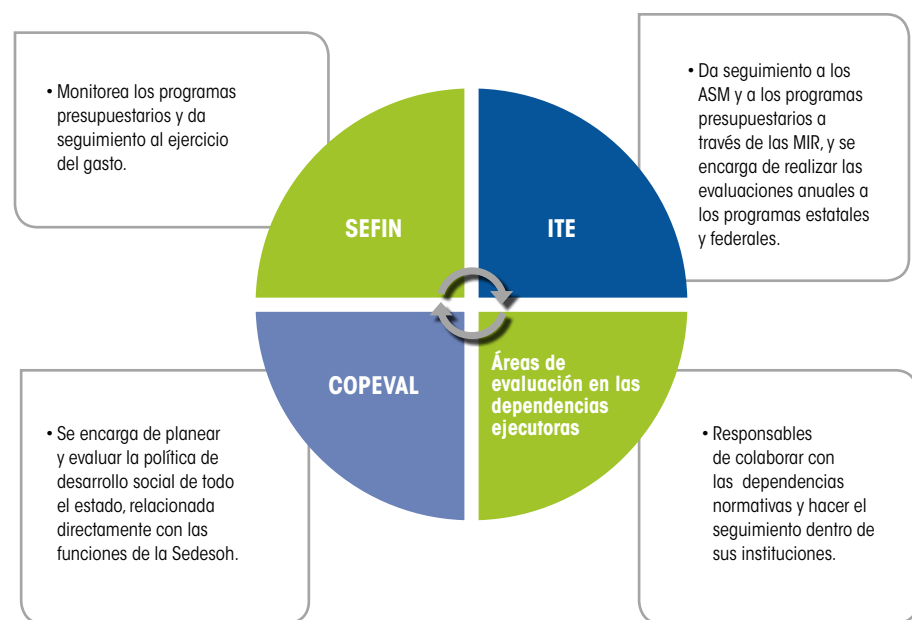
Ahora bien, en cuanto a las funciones de planeación, la LEP define tres instancias: el SIEP, el Sistema de Inversión Pública y el SED. El SIEP es el arreglo institucional para ejercer la planeación estratégica y está compuesto "por el conjunto de principios, normas, órganos, lineamientos, estrategias, metodologías y procesos estandarizados a través de los cuales se fijan las políticas, objetivos, metas y prioridades del desarrollo económico y social estatal, así como los procedimientos e instrumentos para evaluar su cumplimiento" (artículo 9°).⁵⁴ Estas instancias y autoridades son coordinadas por el Coplade. De la misma forma, la LEP señala que corresponde al Coplade "impulsar la producción, adecuada administración y el uso de la información estadística y documental para el desarrollo estatal y definir los requerimientos que deberán producir los sistemas de información para la planeación y el financiamiento del desarrollo" (artículo 16).

⁵⁴ Las autoridades del SIEP son: el titular del Poder Ejecutivo, como la máxima autoridad de planeación en el estado; la Coordinación General del Coplade, como la dependencia que dirige la planeación participativa y coordina y aprueba el PED y los planes municipales; la Sefin, como ente normativo del Sistema Estatal de Inversión Pública; las dependencias y entidades municipales a través de las respectivas áreas administrativas; los poderes Legislativo, Judicial y los órganos autónomos; la Contraloría, como instancia de vigilancia; la ITE, como rector del SED; los presidentes municipales y los ayuntamientos, como responsables de la administración pública municipal; y el Comité Técnico, integrado por los representantes del sector académico, empresarial y social, como instancia de vigilancia y verificación del cumplimiento de los objetivos y las metas del SIEP. Además de las autoridades, también participan en el proceso de planeación los consejos de desarrollo microrregional; los consejos de desarrollo social municipal; los representantes en el estado de las dependencias o entidades federales; las demás dependencias y entidades estatales y municipales que apoyen en los procesos de planeación, así como el Comité Técnico, conformado, igualmente, por el sector académico, empresarial y social, cuyo objetivo es la verificación del cumplimiento de metas y objetivos del SIEP.

⁵² Esta facultad asignada a la dependencia en la evaluación a los programas de desarrollo social responde a una reforma de octubre 2016.

⁵³ Decreto de creación de la Copeval, como un órgano desconcentrado de la Sedesoh, artículo 1.

Diagrama 24. Instancias participantes del sistema de monitoreo y evaluación de Oaxaca



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

A modo de conclusión, es importante destacar que estas dependencias se coordinan por medio de reuniones. Acorde con las entrevistas, el personal de la ITE convoca a reuniones a todas las entidades normativas o por separado, se organizan los temas y prioridades, y de ahí se parte para citar a reuniones a las áreas de planeación y evaluación de las dependencias ejecutoras. Estas tienen la obligación de informar trimestralmente sobre el avance de gestión de los programas que tienen asignado un recurso presupuestario, es decir, el avance de metas físicas y financieras de los programas y las acciones que aparecieron en el Programa Operativo Anual el último trimestre del año anterior a través del sistema informático que maneja el Sefin.

La Sefin, por medio de la Dirección de Evaluación de la Inversión Pública, perteneciente a la Subsecretaría de Planeación, le da seguimiento a la información y, en caso de existir irregularidades, se comunica de manera directa con los responsables. Cada dependencia tiene la obligación de actualizar periódicamente la información a cada uno de los responsables de los programas o las actividades.

Las dependencias también informan a la CEI de la JdIG sobre el cumplimiento de los programas que no tienen asignado presupuesto en el Programa Operativo Anual, que pueden ser administrativos o programas que buscan un recurso en alguna otra bolsa de dinero en el transcurso del año. Este reporte, que es un seguimiento de lo realizado en lo referente a lo programado, se hace mediante el envío periódico de archivos de Excel, ya que no existe un sistema informático que facilite esa tarea. Además, es función de las áreas de evaluación de las dependencias ejecutoras proveer de la información

necesaria para las evaluaciones de los programas y hacer seguimiento interno del cumplimiento de metas. En algunas ocasiones, como en el caso del DIF Oaxaca, deben informar a su homóloga federal o proporcionar información para su sistema interno de seguimiento.

Por otro lado, las evaluaciones aplicadas a los programas sociales hasta 2017 fueron por encargo de la JdIG. A pesar de que la Copeval se creó en febrero de 2017, ya en la actual administración, al momento de la investigación, no había ejercido sus funciones de evaluación. Es importante mencionar que, de acuerdo con el decreto de creación de la Copeval, los objetivos generales son diseñar y coordinar el Programa de Desarrollo Social y Humano de la Sedesoh; hacer seguimiento acorde con las necesidades; generar las condiciones adecuadas para la evaluación y medición de la política de la Secretaría; y propiciar la participación ciudadana en todo el ciclo, desde la planeación hasta la evaluación. Estas funciones cruzan, de modo directo, el trabajo que hace el CEI y las funciones de evaluación de la ITE, además de que la Copeval cuenta con una estructura organizacional, por lo menos en lo establecido, preparada para ejecutarlas.

Principales hallazgos en relación con las dimensiones de análisis

En este apartado se abordan los hallazgos principales relativos a los factores independientes propuestas en la investigación: D1) marco normativo, D2) arreglo institucional, D3) entorno político y social, D4) capacidades institucionales y D5) vinculación del gobierno estatal con otros actores.

D1. Marco normativo

Las principales normas que establecen los criterios para la planeación, programación, asignación de presupuesto, seguimiento y evaluación son la LOPEO, la LDSEO, la LEP, la LEPRH y los "Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas estatales del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca". Tomando como referencia los puntajes obtenidos en el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2017*, la entidad se ubica en 88.0 puntos porcentuales, lo cual la posiciona arriba del promedio nacional, que fue de 75.3; en específico del componente normativo, la entidad obtuvo 50.0 de un máximo alcanzable de 51.8 en el componente.


La elaboración de normativa se puede dividir en dos etapas: en una primera (hasta 2015) se registró un gran avance en materia legal, con la motivación última de cumplir con los requerimientos mínimos señalados en los diagnósticos del CONEVAL. Una segunda etapa abarca a partir de 2015, cuando los avances en la emisión de nueva normativa disminuyeron sobre todo por dos factores: por un lado, el cambio de gobierno que rompió con una lógica de trabajo ya establecida, y por el otro, de acuerdo con los entrevistados, en materia legal difícilmente queda mucho por hacer, a excepción de emitir el reglamento de la LEP.

En general, el marco normativo que regula las actividades entre las dependencias normativas y las dependencias ejecutoras del SME es amplio y se complementa, aunque aún existen vacíos legales que generan confusión para las áreas encargadas de coordinar los procesos de evaluación y monitoreo, por ejemplo, falta claridad entre los límites entre la Sefin y la ITE, así como en los procesos de coordinación.

De la misma forma, la LDESO no incluye la figura de la Copeval, por lo cual hay un vacío en el entendimiento de los miembros del SME sobre qué actividades de evaluación y planeación van a ser facultad directa de la Copeval y que en este momento realizan otras instancias.

Por último, es importante recalcar que, si bien la LEPRH integra la necesidad de hacer uso de la evaluación para la programación y asignación de presupuesto, ningún artículo advierte que sea necesario utilizar los insumos de las evaluaciones a cargo de la ITE.

Cuadro 19. Hallazgos en la dimensión del marco normativo

D1. MARCO NORMATIVO	
	Normativa sobre políticas sociales
	En la Ley de Desarrollo Social y otras normativas se establece la necesidad de emprender ejercicios de monitoreo y evaluación; sin embargo, no se incluye la figura de la Copeval. Sumado a ello, existe un vacío en el entendimiento sobre las funciones y responsabilidades de esa institución.
	Normativa sobre el sistema de monitoreo y evaluación
	La LOPEO otorga atribuciones de evaluación a la ITE de la JdlG, a la Sefin y a la Sedesoh (en particular, en políticas sociales).
	Existe la LEP, pero no su reglamento, lo que dificulta la institucionalización de los procesos. Hay una ley de desarrollo social que otorga a la Sedesoh la atribución de realizar evaluaciones de la política de desarrollo social.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D2. Arreglo institucional


Como se mencionó, las facultades de la ITE se incorporaron a la LOPEO en la reforma de 2013, pero la entidad funge como coordinadora del proceso de monitoreo y evaluación desde finales de 2010. En ese sentido, corresponde a la Coordinación de Evaluación e Informes de la JdlG impulsar el tema, coordinar los esfuerzos de evaluación entre dependencias normativas y ejecutoras, así como capacitar constantemente a los miembros de la administración pública.

A pesar de que el marco legal faculta a la ITE, en la práctica sus actividades de coordinación se dificultan porque las funciones se encuentran dispersas; no hay una dependencia en concreto que haga todo el ejercicio: una parte está en la Sedesoh, otra en Finanzas, una en la Jefatura; es decir, el arreglo institucional permite que todas las dependencias normativa (Sefin, Sedesoh, Coplade e ITE) tengan incidencia en el tema desde diversas aristas, por lo que cada dependencia ejecutora se vincula a estas instancias para atender los temas de la respectiva especialidad.

Ahora bien, en cuanto al trabajo cotidiano de la ITE, es importante mencionar que el depender de manera directa de la JdlG y esta, a su vez, del gobernador genera una falta de autonomía. Los beneficios se derivan de formar parte de la JdlG determina que el ITE cuente con peso específico propio y que, como resultado, las demás dependencias suelen acatar sus señalamientos. No obstante, el funcionamiento del sistema está sujeto a que el titular de la JdlG esté interesado en el tema de evaluación y lo impulse. Asimismo, el ser parte de la oficina del gobernador, dado que muchos otros temas se atienden desde ahí, ocasiona que, fácilmente, el interés principal sea político o coyuntural, como sucedió con los efectos de los sismos de septiembre de 2017.

Por último, una de las áreas de oportunidad que se mencionó en el grupo focal fue esclarecer el papel que jugará la Copeval como organismo facultado para evaluar la política de desarrollo social en el actual SME del estado.

Cuadro 20. Hallazgos en la dimensión de arreglo institucional

D2. ARREGLO INSTITUCIONAL	
	Ente encargado del monitoreo y la evaluación
	La ITE es la encargada de la evaluación de todos los programas ejecutados en el estado; no obstante, con la creación de otra instancia con atribuciones para realizar la evaluación –la Copeval–, no queda claro cómo será la coordinación entre ambas dependencias.
	Relaciones intergubernamentales para articular el sistema de evaluación
	El arreglo institucional permite que todas las dependencias normativas (Sefin, Sedesoh, Coplade e ITE) tengan incidencia en el tema de monitoreo y evaluación desde diversas aristas, por lo que cada dependencia ejecutora se vincula a estas instancias para atender los temas de la respectiva especialidad.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D3. Entorno político y social

Sobre el entorno político y social de la entidad, es necesario destacar que la alternancia electoral es un fenómeno reciente en el gobierno estatal, ya que ocurrió hasta el sexenio anterior (2010-2016). En ese sexenio, el gobernador tomó la propuesta de impulsar el SME y respaldar las acciones al respecto. El gobierno actual, al comienzo, no dio importancia sustantiva al tema, pero mostró indicios de mayor atención desde finales de 2017, principalmente gracias a algunos cambios de personal.

En cuanto a la distribución de poder, se puede decir que, durante la primera mitad del sexenio anterior (2010-2013), la coalición electoral que postuló al gobernador Gabino Cué tenía el 56% de los diputados en el Congreso local. En 2013 hubo elecciones y la coalición Convergencia-PAN-PRD-PT alcanzó el 48% de los diputados. En la actualidad, la coalición del gobernador en turno, PRI-PVEM-PNA, posee el 40.8% de los cargos públicos de elección popular.⁵⁵

⁵⁵ El PRI tiene 16 diputados de 42; Nueva Alianza no tiene ningún diputado, mientras que el PVEM, solo uno. El resto de las curules está dividido de la siguiente manera: 4 diputados del PAN; 12 de Morena; 2 del PT; 1 de Encuentro Social; 5 del PRD; y 1 del Partido Unidad Popular.

Respecto a la sociedad civil, existen OSC en temas muy diversos, pero no parece haber observatorios ciudadanos ni estar enfocados en temas de monitoreo y evaluación. No obstante, vale la pena aclarar que, de acuerdo con los entrevistados de la academia, la ciudadanía es apática en esos temas por dos factores: "Primero, que no confía en las instituciones y, segundo, que no le ve sentido a las evaluaciones".

Asimismo, los entrevistados advirtieron que el mercado local de evaluadores es nulo y que tienen dificultades para encontrar personal que llene los requisitos mínimos explicados en la ley para ser evaluadores, de ahí que las evaluaciones a programas estatales y fondos federales, en su gran mayoría, las realizó el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

En ese sentido, hubo un intento, en 2015, de crear una red de evaluadores locales a través de las universidades en el estado, pero, según el personal que se encontraba en ese momento en la JdIG, ninguna universidad, excepto la Universidad Vasconcelos, estuvo realmente interesada o tenía el capital humano para ser evaluador.

Cuadro 21. Hallazgos en la dimensión de entorno político y social

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
	Papel del monitoreo y la evaluación en la agenda pública Al inicio del actual gobierno no se le dio importancia sustantiva al tema; sin embargo, desde finales de 2017 mostró indicios de un mayor interés derivado de algunos cambios en el personal.
	Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME No se ha identificado que exista un vínculo del Congreso del Estado en el impulso del SME.
	Sociedad civil Respecto a la sociedad civil, existen OSC en temas muy diversos, pero no parece haber observatorios ciudadanos ni estar enfocados en temas de monitoreo y evaluación.
	Mercado local de evaluadores El mercado local de evaluadores es nulo; sumado a ello, se tienen dificultades para encontrar personal que llene los requisitos mínimos señalados en la ley para ser evaluadores.
	Cultura de la evaluación El gobierno anterior dio un impulso importante a la cultura de la evaluación, pero algunos entrevistados parecen poner en duda que esta exista.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).


D4. Capacidades institucionales

En cuanto a las capacidades institucionales del personal, existen aún grandes retos. Uno de los primeros hallazgos de esta investigación es que no hay suficiente personal capacitado que responda a las convocatorias. En ese sentido, tanto el personal de la Subsecretaría de Planeación de la Sefin, la Coordinación de Evaluación e Informes de la JdIG, así como de la Unidad de Programación y Evaluación de la Coordinación General de Educación Media Superior y Superior Ciencia y Tecnología, manifestaron grandes dificultades para encontrar personal que cumpla todos los requisitos o quiera trabajar por el sueldo que se ofrece.

En el estado no hay un servicio civil de carrera vinculado a las temáticas, y los entrevistados admitieron que la falta de perfiles especializados fue un problema a principio del sexenio anterior. En la actualidad, la JdIG incorporó perfiles más relacionados entre sus directivos y mandos superiores, la mayoría con posgrado. Para ello, fue necesario ampliar el proceso de reclutamiento más allá del estado, y casi todos los nuevos integrantes provienen de otras entidades federativas. De la misma forma, se pudo observar que el problema de la rotación es muy fuerte. En ese sentido, los cambios de titular son seguidos, en general, por cambios en el personal operativo dentro de la misma administración pública.

Sobre los sistemas de información, hay que recordar que la ITE no cuenta con un sistema integrado de información. Por disposiciones legales de la LEP, el Coplade tiene el llamado Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Municipal; sin embargo, este proporciona solo estadísticas municipales y por microrregión. Durante la administración anterior, la Red Oaxaca de Todos generaba datos para atender las demandas del gobernador, pero no fueron de manera sistemática. Red Oaxaca de Todos se convirtió en la Copeval y mantuvo estas funciones, pero ya no responde de manera directa a la gubernatura, sino a la Sedesoh. Por ahora, se ha centrado en actualizar el padrón único de beneficiarios.

Cuadro 22. Hallazgos en la dimensión de capacidades institucionales

D4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
	Recursos humanos Publican convocatorias para ocupar plazas, pero no parece haber personas que respondan a todos los requisitos. No existe un servicio civil de carrera vinculado a estas temáticas. Educación formal en la temática. Ahora hay perfiles especializados, pero son pocos. Los demás aprenden "sobre la marcha".
	Sistemas de información La ITE no posee un sistema integrado de información, pero sí existe un sistema que genera información estadística municipal y por microrregión.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D5. Vinculación del gobierno estatal con otros actores

En la relación que mantiene el gobierno estatal con otros actores en materia de evaluación destacan dos en particular: el CONEVAL y el Banco Mundial. Esta vinculación y acompañamiento fue vital para el desarrollo de las capacitaciones iniciales, los primeros procesos de evaluación y la elaboración de la normativa pertinente.

En cuanto al contacto con instancias de evaluación de otras entidades federativas, el personal de la JdIG durante el sexenio 2010-2016 explicó que tuvieron una relación cercana con personas de la instancia homóloga en Jalisco, lo que les permitió comparar experiencias y generar vínculos de colaboración informal. De la misma forma, establecieron relación con un funcionario de la dependencia de evaluación de Morelos.

Cuadro 23. Hallazgos sobre la dimensión de vinculación del gobierno estatal

D5. VINCULACIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL CON OTROS ACTORES	
Relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado con otros estados	
	Contacto con instancias de evaluación en Jalisco y Morelos (este, porque hay una persona de Oaxaca). Vínculo permanente con el CONEVAL durante el gobierno anterior, lo que les permitió avanzar en los aspectos necesarios para mejorar.
Relaciones con organismos internacionales	
	Con el Banco Mundial en el tema de PbR.
	Con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el BID, principalmente por capacitación.
	Ha realizado trabajos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la GIZ (agencia del gobierno federal alemán especializada en la cooperación técnica para el desarrollo sostenible en todo el mundo) en temas de la agenda 2030.
Relaciones con la sociedad civil	
	No parece existir relación con la sociedad civil en aspectos de monitoreo y evaluación.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Descripción del estado actual del sistema (o elementos) de monitoreo y evaluación en la entidad

En este apartado se analiza en profundidad el funcionamiento del SME de Oaxaca en la práctica, a partir del abordaje de las tres dimensiones del factor dependiente, tal como fuera operacionalizada para esta investigación: perdurabilidad, articulación y uso.

Perdurabilidad

De acuerdo con la información obtenida en el trabajo de campo en el estado de Oaxaca, es posible afirmar que el SME cuenta con diversos elementos que, en su mayoría, contribuyen al componente de perdurabilidad, aunque aún están presentes grandes retos. Si bien con el cambio de administración en el estado, en 2016, el sistema logró permanecer en el tiempo, pareció perder prioridad en la agenda del gobierno de la entidad durante el inicio de nuevo gobierno; no obstante, a partir de 2018 se volvió a retomar.

Otro elemento que refleja la perdurabilidad es la continuidad de la ITE como la entidad coordinadora de todos los procesos relacionados con el tema. Si bien mantuvo las funciones que le asigna la LOPEO, la agenda de evaluación perdió prioridad con el nuevo gobierno y se achicó la estructura de la JdlG. De la misma forma, eventos ajenos, como los sismos de septiembre 2017, propiciaron que el tema se viera relegado en la lista de prioridades del gobierno estatal ante la urgencia que planteaba la coyuntura social.

Por otra parte, como se observa en la gráfica 6, sobre la realización de evaluaciones a programas estatales y recursos federalizados, capacitaciones a funcionarios públicos, así como la colaboración entre las dependencias normativas y las dependencias ejecutoras, se mantuvieron constantes desde 2013, lo que refleja un grado de institucionalización del sistema que le permite perdurar en el tiempo.

Gráfica 6. Evolución de las evaluaciones en Oaxaca desde 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Nota: En 2013 no se elaboró el PAE; las evaluaciones realizadas en ese año corresponden al PAE 2012. En 2017 se efectuaron seis evaluaciones de diseño y 88 diagnósticos (estatales).

Por último, con la finalidad de fortalecer los ejercicios de planeación y evaluación de la política social, la Sedesoh creó la Copeval; al momento de la investigación, este nuevo órgano no había asumido plenamente funciones debido a que existe otra instancia con atribuciones muy similares, lo que genera confusión entre las responsabilidades y los procesos que deberá realizar cada una, así como los mecanismos de coordinación entre ambas.

En cuanto a la evolución del presupuesto, este disminuyó para el área encargada de la evaluación a consecuencia de la reducción de su estructura; sin embargo, esto no representó un problema en la disponibilidad del presupuesto para la realización de evaluaciones externas.

Cuadro 24. Hallazgos en Oaxaca del componente de perdurabilidad

PERDURABILIDAD
Coyuntura crítica
El tema de monitoreo y evaluación perdió fuerza en la agenda del gobierno estatal, derivado del cambio de administración y de los sismos de 2017; a partir de 2018 se retomó.
Continuidad en la realización de evaluaciones
Las funciones de la ITE en cuanto a evaluaciones y capacitaciones, así como la colaboración entre las dependencias normativas y las dependencias ejecutoras, se mantuvieron constantes desde 2013.
Continuidad/cambio de equipo técnico
Hubo cambios de todo el personal en la JdlG; sin embargo, la curva de aprendizaje no comenzó desde cero. En las demás instancias del SME, los cambios solo se produjeron en los titulares y mandos superiores.
Estabilidad del personal
El cargo de titular de la JdlG al momento de la investigación continuaba vacante, lo que limita el avance de algunos procesos, como la expedición de un reglamento de la Ley Estatal de Planeación, que quedó pendiente desde su publicación en 2016.
Evolución del presupuesto
Se achicó la estructura de la JdlG; a consecuencia, se redujo su presupuesto, pero no cambió la disponibilidad de dinero para contratar evaluaciones externas.
Continuidad de la estructura del área encargada de la evaluación
La Sedesoh creó la Copeval, pero todavía no asume plenamente funciones; en ese sentido, hay dos dependencias con atribuciones muy similares.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Articulación

Como se mencionó, el marco normativo en la entidad faculta a la ITE, ubicada en la Coordinación de Evaluación e Informes de la JdlG, como el área encargada de coordinar todos los procesos de evaluación del SED. En la práctica, la ITE se encarga de articular a las demás dependencias en torno a los procesos de evaluación, en colaboración con dos áreas de la Sefin: la Subsecretaría de Planeación y la Subsecretaría de Egresos, Contabilidad y Tesorería.

Esta colaboración resulta fundamental para el desarrollo y fortalecimiento del SEM en el estado, ya que permite vincular los resultados de la evaluación y el monitoreo a las decisiones presupuestarias. En ese sentido, con base en la experiencia de los entrevistados, un aspecto importante será fortalecer los mecanismos de colaboración entre la Subsecretaría de Planeación y la Subsecretaría de Egresos con las demás entidades; esto, debido a que, con el cambio de administración, el nuevo personal se encuentra familiarizándose con los procesos, lo que dificulta la relación de colaboración.

Asimismo, afirmaron que la relación de la ITE con las ejecutoras es muy buena en virtud de la facilidad con la cual se da la colaboración informal; cuando surge alguna duda de forma en cualquiera de los procesos, las demás dependencias recurren a la ITE.

Respecto al PAE, es importante mencionar que, para su elaboración, no se consulta con ninguna otra entidad o dependencia; es una atribución reservada solo a la ITE y a la Sefin; las ejecutoras se enteran qué se evaluará el año en curso cuando se publica el PAE. En la actual administración, la ITE organiza una serie de reuniones con las ejecutoras para dar a conocer el PAE. Esta forma de procesar el PAE hasta ahora no representa un impacto en la labor de las ejecutoras, las cuales esperan recibirlo para saber con qué programas trabajar.

De la misma manera, no existe una plataforma informática en la cual las ejecutoras puedan compartir información con la ITE. La única que existe es la desarrollada por la Sefin y que es utilizada para dar seguimiento al uso del gasto. La manera en que la ITE comparte la información sobre las evaluaciones y los ASM es a través de la página de internet de la JdlG, en la cual la información es pública. Las ejecutoras comparten información con la ITE mediante el envío de archivos; sumado a ello, esta colaboración se dificulta por la alta rotación del personal que funge como enlace ante la ITE.

Finalmente, la creación de la Copeval abre un vacío en el entendimiento de los miembros del SME sobre qué actividades de evaluación y planeación van a ser facultad directa de la Copeval y que en este momento realizan otras instancias.

Cuadro 25. Hallazgos en Oaxaca del componente de articulación

ARTICULACIÓN
Existencia de la unidad coordinadora
La entidad cuenta con la ITE de la JdlG.
La creación de la Copeval abre una incógnita sobre la función de coordinación de las evaluaciones.
Colaboración entre dependencias.
La vinculación y colaboración de la ITE con la Sefin es fundamental para el funcionamiento del SME.
Es importante fortalecer los mecanismos de colaboración entre la Subsecretaría de Planeación y la Subsecretaría de Egresos con las demás entidades.
Colaboración informal entre dependencias
Existe colaboración informal entre las instituciones partícipes del SME.
Existencia de un PAE
Su elaboración es definida por la ITE de la JdlG y la Sefin.
Desde la administración actual, la ITE organiza una serie de reuniones con las ejecutoras para dar a conocer el PAE.
Existencia de una plataforma para compartir información entre dependencias
No existe una plataforma informática en la cual las ejecutoras puedan compartir información con la ITE.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Uso

En general, las entidades ejecutoras hacen uso de las evaluaciones y prestan atención a los resultados, sean buenos o malos. En ese sentido, el principal producto que utilizan las dependencias ejecutoras son los ASM, los cuales, por lo general, se aceptan con buena disposición para atenderlos.

En cuanto a la información para la designación del presupuesto, el personal entrevistado de la Sefin afirmó que los insumos derivados de la evaluación que les entrega la ITE no se utilizan para la toma de decisiones de presupuesto porque contienen información poco adecuada para el ajuste presupuestario; además, existe un rezago temporal que impide integrarlas; igualmente, el uso de la información generada por el sistema que opera la Sefin para el monitoreo es mínimo.

Referente al uso de la evaluación por parte de otros actores, es importante aclarar que, a pesar de haber muchas OSC en el estado, orientadas a diversos temas, como medio ambiente o género, en relación directa con la agenda de desarrollo social, la mayoría de ellas son asistencialistas. En ese sentido, los actores gubernamentales mostraron dificultades para mencionar alguna OSC que se enfocara a la temática de rendición de cuentas, monitoreo o evaluación.

Cuadro 26. Hallazgos en Oaxaca del componente de uso

USO
Uso por parte de actores de gobierno
Las entidades ejecutoras hacen uso de las evaluaciones, principalmente de los ASM.
Uso de información por actores externos
La información que genera el SME no es utilizada por actores no gubernamentales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

CAPÍTULO 7

Sistema de monitoreo y evaluación en Chiapas

Chiapas fue seleccionado como el estado del par con menor avance en la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, según el puntaje obtenido en el componente práctico del *Diagnóstico 2015*. El estado se ubicó en la posición 31 entre las entidades federativas del país (17.6 puntos sobre 48.1 posibles) y como el estado con menor puntaje, claramente por debajo del promedio del país (32.9 puntos).

Centrando la atención en el componente práctico, los resultados del *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2017* muestran que Chiapas pasó a ocupar el lugar 28 en el país, al alcanzar 25.9 puntos y superar a Colima, Durango, Guerrero y Baja California Sur. Aunque fue el cuarto estado que mayor crecimiento logró en el componente práctico entre 2015 y 2017 (8.3 puntos), se mantiene por debajo del promedio nacional con 35.6 puntos.

Origen y evolución del SME

El SME en Chiapas se ha pretendido instaurar en diversos momentos a lo largo del tiempo. Un primer esfuerzo se dio en 1993 cuando se creó el Coplade, mediante el cual se intentaba establecer en la entidad un sistema de planeación y seguimiento; sin embargo, el contexto político y social del estado en los meses siguientes interrumpió dicho esfuerzo.

En 1998, a raíz de los primeros intentos por llevar a cabo una política pública descentralizada a nivel federal con la creación del Ramo 33, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el estado de Chiapas inició una segunda tentativa para la formación de sistemas de evaluación, al elaborarse algunos informes de avance referentes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a cargo de los comités de planeación para el desarrollo municipal (Copladem).

En el 2000 se fundó la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual se integró la Dirección de Evaluación del Desarrollo Social, cuya creación evidenció un intento por iniciar los procesos de evaluación de las políticas de desarrollo social en el estado, lo que representó un avance considerable respecto al nivel nacional, pues ocurrió once años antes de que se implementara la obligatoriedad de la evaluación y el monitoreo en el estado. No obstante, esta instancia desapareció en 2004 debido a una reducción presupuestaria y de personal que afectó a gran parte de la administración estatal en aquel momento.

No fue sino hasta 2005, con la promulgación de la Ley de Planeación del Estado de Chiapas (LPEC), cuando se normó formalmente la planeación y evaluación a nivel estatal. En esta se hizo mención por primera vez del Sistema Estatal del Seguimiento y la Evaluación (SIESE); además, se integró la obligatoriedad de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal por las administraciones de los ayuntamientos. De nuevo, la promulgación de esta ley representa un avance temprano en el camino a la institucionalización de los sistemas de planeación, seguimiento y evaluación en las entidades federativas.

En 2007, a escala federal, se crearon los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño y se implementó el sistema de PbR en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Debido a este empuje federal, entre 2007 y 2012, se llevaron a cabo las primeras capacitaciones al personal de la administración pública de Chiapas en materia de construcción de indicadores, para lo cual recibieron apoyo del INEGI. A partir de esta capacitación, el personal de la administración pública del estado, mediante la operación del Coplade, fue capaz de formular el PED 2007-2012.⁵⁶

En 2008, la Secretaría de Hacienda creó el Sistema del Tablero Estratégico de Control (SITEC) como un mecanismo para compartir información entre los organismos públicos del Ejecutivo (OPE) y el personal de la Subsecretaría de Planeación, el cual se alimenta de la información generada por los primeros sobre el seguimiento a los programas que operan. Esto representó un avance en el diseño de indicadores y su seguimiento; sin embargo, la parte de evaluación de políticas o programas de la administración pública estatal no se había iniciado.

Con el cambio de administración estatal en 2013, se dio un proceso de transformación constante en el arreglo institucional de las instancias encargadas de la planeación y la evaluación. La primera modificación fue la creación de la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno (en adelante, Secretaría de Planeación), que incorporaba la estructura y las funciones de la Dirección General de Planeación y la Dirección General de Inversiones, hasta entonces perteneciente a la Secretaría de Hacienda.

El rediseño institucional pareció responder a la intención de hacer de la planeación y la evaluación un tema fundamental para la administración pública en el estado. De hecho, por iniciativa de la Secretaría de Planeación, en 2015, se fundó el Consejo de Investigación de la Política Social del Estado (CIEPSE) como un organismo desconcentrado dependiente de esa secretaría.⁵⁷ La creación de este organismo tenía la intención de resolver una omisión que en el estado había persistido a lo largo de los años: la realización de las evaluaciones de consistencia y resultados.

La creación del CIEPSE representó el primer esfuerzo de esta administración por incorporar dentro de la estructura gubernamental un organismo especializado en materia de evaluación del desempeño, lo que implicó un avance considerable en el camino hacia la institucionalización de la evaluación. Cabe aclarar que la fundación del CIEPSE respondió a dos factores principales: por un lado, las observaciones que, año con año, realizaba el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado a la administración pública estatal, el cual es el encargado de observar que se lleven a cabo los procesos estipulados en el PAE; y por otro, a partir de algunas observaciones de carácter informal emitidas por personal de dependencias federales al entonces secretario de Planeación sobre la necesidad de contar con un organismo para la evaluación de la política social, sobre todo considerando la importancia del tema en el estado.

⁵⁶ Se integraron 535 objetivos y acciones, y además se establecieron los indicadores para dar seguimiento a esos objetivos.

⁵⁷ A pesar de que la normativa indicaba que el CIEPSE debía operar desde julio de 2014, este no inició sus actividades sino hasta marzo de 2015. Lo anterior fue consecuencia de que, durante los primeros cinco meses, se desarrolló la normativa necesaria para ejercer sus funciones, mientras que, durante los tres meses siguientes, hubo un proceso de contratación del personal que habría de implementar la evaluación.

En los dos años, el CIEPSE se mantuvo en funciones y solo llevó a cabo cuatro ejercicios de evaluaciones de consistencia y resultados. Los dos primeros, en calidad de prueba piloto, se hicieron en programas de la Secretaría de Salud: la primera evaluación fue de indicadores y se realizó en torno al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2014,⁵⁸ mientras que la segunda se aplicó al Programa de Tuberculosis 2015. Esta última evaluación no pudo completarse debido a la desaparición del CIEPSE, lo que ocasionó la pérdida de información y la no obtención de resultados y sus ASM. Ambos ejercicios se efectuaron un año después del periodo evaluado, es decir, en 2015 y 2016, respectivamente.

Las dos siguientes evaluaciones se enfocaron en la Secretaría de Educación: una de indicadores, concentrada en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE),⁵⁹ y otra de consistencia, dirigida al Programa de Escuelas de Tiempo Completo.⁶⁰ Ambas se llevaron a cabo en 2016 y evaluaron el desempeño registrado durante 2015. Cabe destacar que, salvo por la evaluación al programa de Prevención y Atención a la Tuberculosis, el SME se centró en evaluar los programas cuyos recursos y acciones se definen por los fondos federales transferidos a las entidades.

En 2017, a pesar de las promesas que trajo la creación del organismo, algunos problemas al interior de la administración pública del estado —principalmente políticos y de presupuesto— llevaron a su cierre en 2017, apenas un par de años después de haber sido fundado, situación que representó un retroceso para el SME en la entidad debido a que sus funciones no fueron absorbidas por algún otro organismo.

Por otro lado, esta no es la primera vez que la administración pública estatal tiene la necesidad de aplicar un programa de austeridad presupuestaria generalizado. De acuerdo con los decretos auxiliares de las distintas leyes revisadas, el rediseño institucional que sufren constantemente las dependencias por los recortes de presupuesto, sumado a la constante migración en el área encargada de coordinar el ciclo de la planeación de la política pública,⁶¹ incluyendo su evaluación, ha mermado considerablemente el desarrollo del SME estatal.

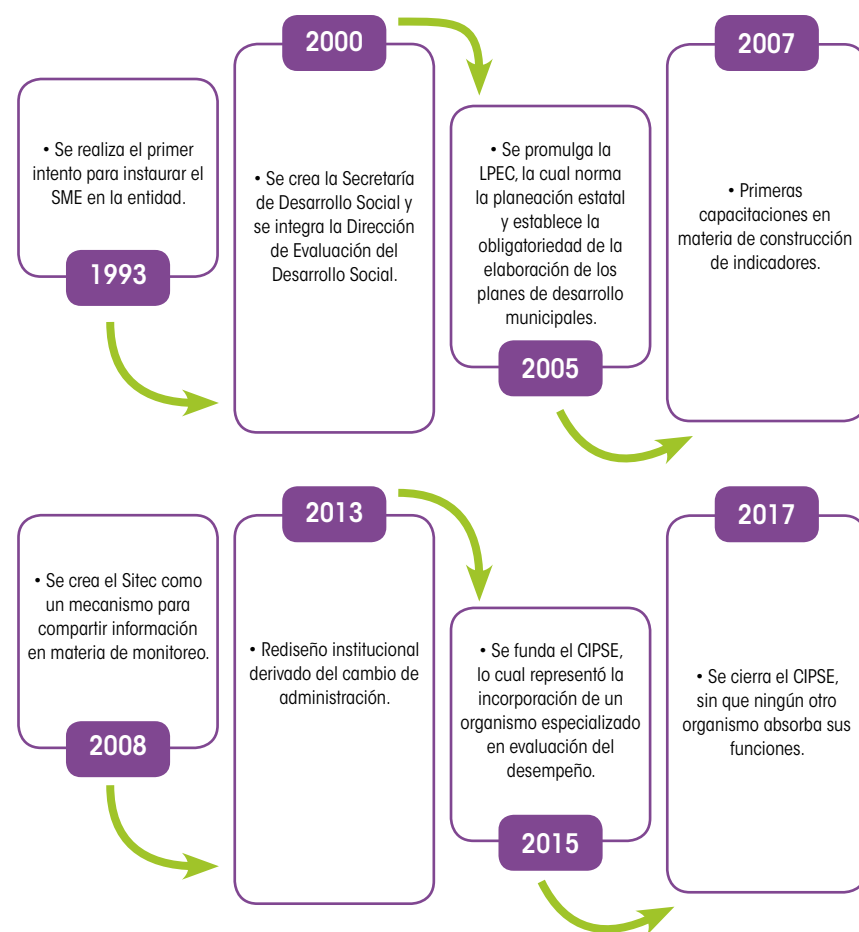
⁵⁸ Puede ser consultado en el enlace http://saludchiapas.gob.mx/doc/LGCG/evaluacion/Evaluacion_de_Indicadores_Instituto_de_Salud-FASSA_2014.pdf

⁵⁹ El documento puede consultarse en el enlace http://www.educacionchiapas.gob.mx/rendicion_cuentas/Evaluacion_FONE_2015/5.%20INFORME%20FINAL%20DE%20EVALUACION%20FONE.pdf

⁶⁰ Los resultados de evaluación están disponibles en http://www.educacionchiapas.gob.mx/rendicion_cuentas/Evaluacion_Programa_Escuelas_Tiempo_Completo/5.INFORME%20FINAL%20EVALUACION-PETC.pdf

⁶¹ A lo largo del tiempo, dicha área fue parte de distintas subsecretarías pertenecientes a la Secretaría de Hacienda, o similares, y luego pasó a ser una secretaría autónoma en al menos tres ocasiones distintas.

Diagrama 25. Evolución del sistema de monitoreo y evaluación de Chiapas



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

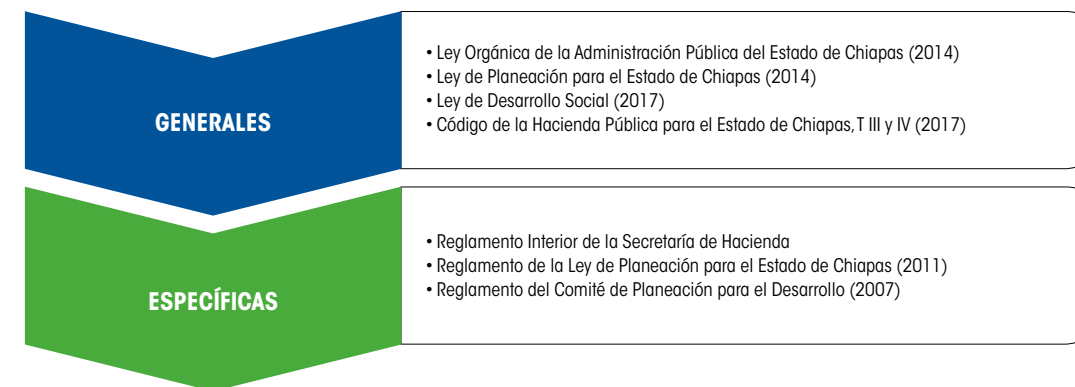
Marco institucional en el que se inscribe el SME

Legislación

El marco normativo que regula los procesos de evaluación en Chiapas es amplio; sin embargo, presenta algunas inconsistencias en materia de claridad de atribuciones, funciones y métodos para realizar las acciones de evaluación. En el diagrama 26 se expone el cuerpo de leyes que sustenta esos procesos en la entidad, categorizado en dos grandes grupos: generales y específicas.⁶²

⁶² La clasificación "general" refiere a las normas que se aplican a toda la administración pública del estado y que establece el marco general sobre el cual se fundamenta el sistema de monitoreo y evaluación. La clasificación "específica" corresponde a un aspecto particular del SME, en este caso, los decretos de creación o reglamentos específicos.

Diagrama 26. Marco normativo del sistema de monitoreo y evaluación de Chiapas



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

La principal norma que regula el tema del seguimiento y la evaluación es la LPEC, la cual se expidió por primera vez en 2005; en ella se define el seguimiento o monitoreo como "la acción y efecto que permitirá lograr el cumplimiento de los objetivos en cada uno de los niveles de la gestión pública" (LPEC, artículo 55), es decir, aquellos procesos para determinar y vigilar el avance en los objetivos alcanzados por las distintas dependencias ejecutoras de los programas; en tanto, la evaluación se conceptualiza como el "análisis oportuno de los resultados obtenidos en la gestión gubernamental que permite orientar y sustentar la toma de decisiones para el correcto ejercicio del gasto público" (LPEC, artículo 56) y comprende los informes periódicos que las entidades y organismos están obligados a realizar sobre al menos "el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los programas regionales y sectoriales que de él se deriven" (LPEC, artículo 14-X).

Dicha ley también establece los procedimientos y principios para llevar a cabo la planeación del estado, además de regular el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD). El seguimiento incluye aquellos procesos para determinar y vigilar el avance en los objetivos alcanzados por las distintas dependencias ejecutoras de los programas, mientras que la evaluación comprende los informes periódicos que las entidades y organismos están obligados a realizar sobre al menos "el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los programas regionales y sectoriales que de él se deriven" (LPEC, artículo 14-X).

El SEPD se define como el conjunto articulado de relaciones funcionales que establezcan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal entre sí y con la sociedad, a fin de efectuar acciones encaminadas al desarrollo de la entidad; es decir, se enfoca en conducir la política pública implementada en el estado. En resumen, la norma sienta las bases para la coordinación y observancia de la ejecución integral del ciclo de la política pública: formulación, instrumentación, control y evaluación (LPEC, artículos 6-9).

Una de las principales funciones del SEPD es la elaboración de los planes y programas cuya ejecución corresponda a los OPE.⁶³ Para su funcionamiento, el SEPD no tiene estructura burocrática alguna; su gestión depende de la infraestructura existente, así como de los mecanismos que el sistema genera para la coordinación interinstitucional.⁶⁴ Además, la normativa también supone mecanismos para integrar la participación de otros sectores y actores, como las dependencias de los gobiernos federal y municipales, así como las empresas paraestatales y la sociedad civil en general.⁶⁵

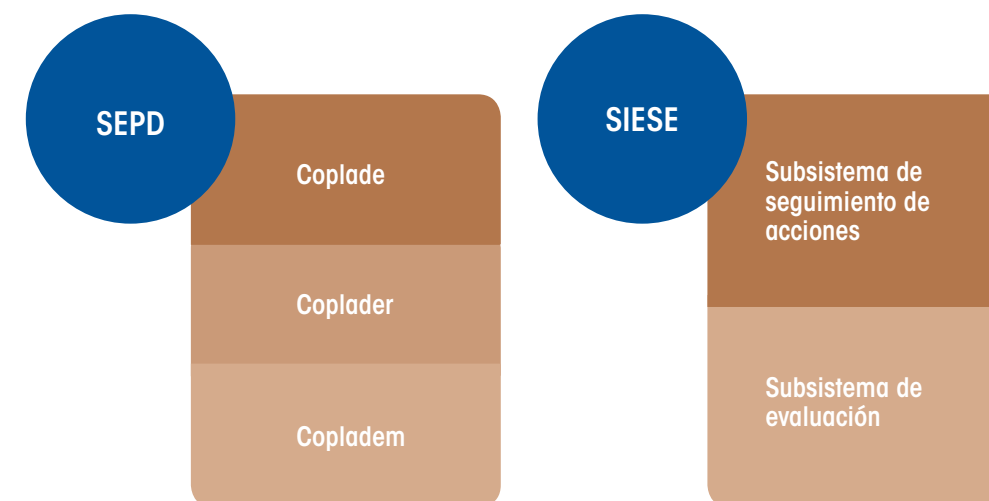
Por la complejidad que representa coordinar el correcto funcionamiento de los canales interinstitucionales, la normativa señala que el SEPD se vale de comités que dividen a los distintos actores de acuerdo con el nivel de gestión territorial al que pertenecen: el Coplade, los comités de planeación para el desarrollo regional (Coplader) y los Copladem.

Por otra parte, el reglamento de la LPEC señala que el Coplade es "el órgano colegiado responsable de llevar a cabo la consulta, concertación de acciones y de recursos entre los sectores público, social y privado, promoviendo la participación de éstos en el desarrollo sustentable y solidario del estado" (RLPEC, artículo 21). Tanto el Coplade como los Coplader y los Copladem deben reunirse periódicamente para establecer, observar y corregir la planeación de los programas correspondientes a la gestión en cada nivel territorial.

La instancia encargada de operar y coordinar las acciones del Coplade es la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda (LPEC, artículo 42, VII). Entre otras funciones, el Coplade se encarga de reunir los insumos "de los poderes Legislativo y Judicial; de las dependencias federales en el estado; de los ayuntamientos, de los académicos y de los sectores social y privado" para la formulación del PED (RLPEC, artículo 13); firmar convenios entre las dependencias estatales y otras instancias, como el gobierno federal, los gobiernos de otras entidades federativas o la iniciativa privada (LPEC, artículo 36); y organizar y convocar los foros de consulta ciudadana estatales (RLPEC, artículo 42-I).

En particular, para que los procesos de monitoreo y evaluación se lleven a cabo de manera integral y sean coherentes con el PED, el SEPD cuenta con el SIESE, que se define como el "mecanismo de coordinación institucional en el que participan los organismos públicos que intervienen en el Sistema [de planeación] a través del cual se genera información cuantitativa y cualitativa para fortalecer y mejorar en la práctica la implementación de las políticas públicas del Plan Estatal para lograr su cumplimiento" (LPEC, artículo 54).

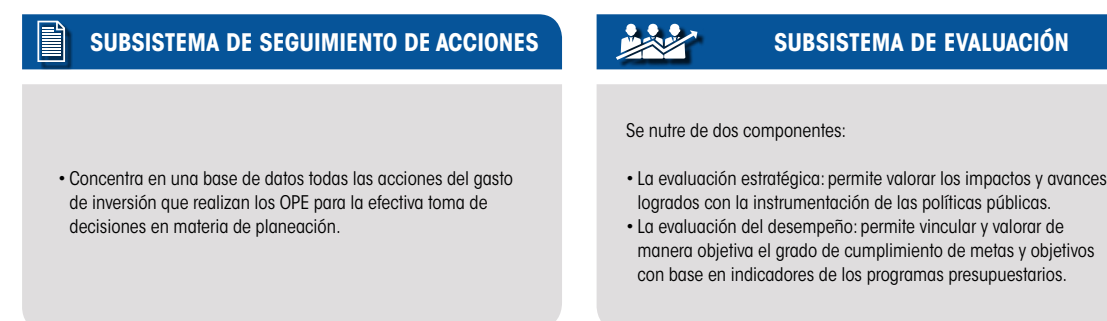
Diagrama 27. Componentes de la planeación y evaluación en Chiapas



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Para realizar estas actividades, la normativa de la entidad define que el SIESE se dividirá en dos subsistemas: uno enfocado al seguimiento de acciones y otro relacionado con la evaluación (RLPEC, artículo 46). El subsistema de seguimiento de acciones tiene la obligación de concentrar en una base de datos "todas las acciones del gasto de inversión que realizan los OPE" para la efectiva toma de decisiones en materia de planeación (RLPEC, artículo 47). Por otro lado, el subsistema de evaluación se nutre de dos componentes: la evaluación estratégica y la evaluación del desempeño.

Diagrama 28. Componentes del SIESE



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

⁶³ "Las dependencias y sus órganos desconcentrados, entidades y unidades del Poder Ejecutivo que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formados por recursos o bienes del erario estatal" (Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Chiapas [RLPEC], artículo 2º-XIX).
⁶⁴ En el primer caso, las principales dependencias que forman parte del SEPD son los OPE. En el segundo caso, los mecanismos de coordinación interinstitucional, denominados también como "sistemas", representan las distintas maneras en las que las dependencias participan de la planeación de modo organizado e integral y se comunican e intercambian información.
⁶⁵ "El Sistema es el medio que conduce la política de desarrollo de manera ordenada y previsoramente, promueve la participación de la sociedad civil organizada de manera coordinada con las Dependencias Federales, Organismos Públicos del Ejecutivo y Ayuntamientos" (RLPEC, artículo 3º).

En virtud de que las definiciones no son muy exhaustivas y la diferencia entre seguimiento —que “permitirá lograr el cumplimiento de los objetivos”—, evaluación estratégica⁶⁶ —que “permite valorar los impactos y avances logrados”— y evaluación del desempeño —que permite una “valoración objetiva del desempeño de los proyectos y programas presupuestarios”— provoca que, en la práctica, estas funciones terminen confundándose.

Ahora bien, otra ley que regula el tema de monitoreo y evaluación en la entidad es la Ley de Desarrollo Social, promulgada en 2017, la cual faculta a la Secretaría de Desarrollo Social como responsable de establecer las bases y los principios generales para la planeación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social; crear los mecanismos de evaluación y seguimiento para fiscalizar que los recursos públicos asignados a los programas sociales se ejerzan con efectividad y transparencia, mediante la participación organizada de beneficiarios de dichos programas; elaborar un padrón de beneficiarios, entre otros aspectos.

Según el artículo 54 de esta normativa, la evaluación y el seguimiento de los programas de desarrollo social que implemente el estado y los municipios se realizarán a través de la instancia normativa competente, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social; de igual manera, el seguimiento a las recomendaciones de los resultados de la evaluación de los planes, programas, proyectos o acciones evaluadas lo llevará a cabo la instancia normativa competente en coordinación con la Secretaría (artículo 59).

Estructura de la administración pública local

En la práctica, la unidad encargada de coordinar los procesos de seguimiento y evaluación del estado es la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda, a través de la Dirección de Planeación, Seguimiento y Evaluación, tal como lo marca la normativa. En particular, esta Dirección es la encargada de coordinar los procesos de seguimiento, que a su vez cuenta con enlaces facilitadores, que son los encargados de establecer el vínculo entre la Subsecretaría y los OPE para llevar a cabo, en conjunto, los procesos de evaluación.

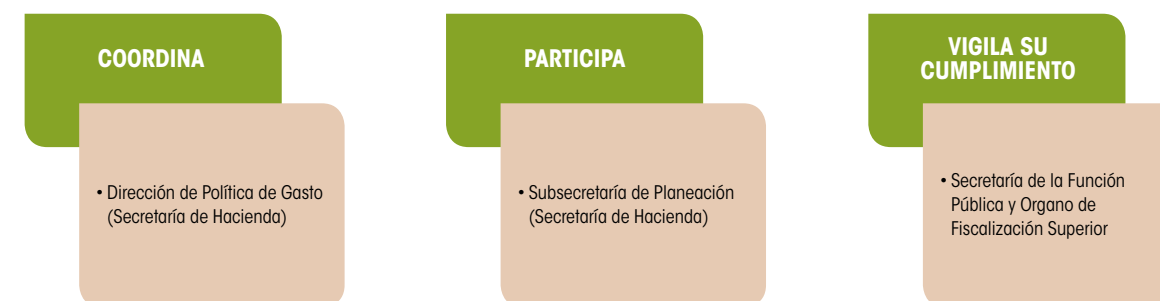
La citada subsecretaría tiene el encargo de realizar el seguimiento del gasto de inversión (aproximadamente el 36% del presupuesto total del estado)⁶⁷ y de todos aquellos proyectos que son relevantes para el gasto estatal, como “becas, programas de salud, atención a cualquier tipo de programa que sea relevante”, etcétera.⁶⁸

Por otro lado, la instancia encargada de coordinar la elaboración del PAE es la Dirección de Política de Gasto, perteneciente a la Dirección General de Presupuesto y Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda (RISH, artículo 56-VIII), con la participación de la Subsecretaría de Planeación de la misma dependencia (RISH, artículo 39 B, XV).

Dado que la SCG es la encargada de vigilar que las disposiciones emitidas en el proceso de planeación, que incluye la formulación, la ejecución, el control y las evaluaciones de los programas sociales (LPEC, artículo 44); también se le atribuye la observancia del cumplimiento del PAE.

Además, se incluye al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado como una entidad corresponsable de la observación del cumplimiento en el PAE (RLPEC, artículo 50) y, en caso de que los responsables de los programas no cumplan con lo estipulado, se deben someter a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LPEC, artículo 44).

Diagrama 29. Distribución de funciones del subsistema de evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Es conveniente destacar que, al igual que la evaluación estratégica, los lineamientos para la evaluación del desempeño son establecidos por la Subsecretaría de Planeación junto con la SCG (RLPEC, artículo 50).

Los OPE, a su vez, tienen la obligación de publicar en sus páginas web “a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones [PAE], así como las metodologías e indicadores de desempeño”. Asimismo, los resultados de las evaluaciones deben aparecer en sus portales de “internet a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones” (Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, artículo 339).

⁶⁶De acuerdo con lo establecido en la ley, los productos de la evaluación estratégica son el informe de gobierno, la evaluación del plan estatal y la evaluación sectorial (RLPEC, artículo 49).

⁶⁷Entrevista con enlace facilitador de la Subsecretaría de Planeación.

⁶⁸Entrevista con personal de la Dirección de Planeación, Seguimiento y Evaluación.

Principales hallazgos en relación con las dimensiones de análisis


D1. Marco normativo

En primer lugar, cabe destacar que la Ley de Desarrollo Social (LDS) en el estado no fue promulgada sino hasta 2017; así, el estado de Chiapas presentó un retraso en este rubro respecto de las otras entidades federativas del país. Aún más, las normativas que regulan el funcionamiento del SME en general, en específico la LPEC y el RLPEC, presentan confusión en las definiciones de seguimiento y evaluación del desempeño, como se abordó en el apartado de legislación; es decir, el atraso en el tema de la evaluación de las políticas del sector de desarrollo social se sumó a un escaso desarrollo de términos normativos en torno al sistema de seguimiento de las políticas públicas en general.

Además, durante el análisis normativo efectuado en torno a las funciones de los OPE con relación al PAE, se identificaron inconsistencias. A pesar de que se observó que la Dirección de Política del Gasto de la Secretaría es la responsable de elaborar el PAE, es la Subsecretaría de Planeación la que se encarga de coordinar el proceso de evaluación. Además, la SCG y el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado concentran el compromiso de darle seguimiento al PAE.

La poca claridad en la distribución de funciones constituye un factor que provoca que el desarrollo del SME en el estado presente debilidades, ya que la responsabilidad de que el PAE se lleve a cabo se reparte en distintas instituciones que no se coordinan ni intercambian información entre sí. Por último, las instancias encargadas de la elaboración y revisión del PAE no poseen la capacidad técnica para llevarlo a la práctica, al no participar de manera directa en los procesos de evaluación y seguimiento.

Cuadro 27. Hallazgos en la dimensión del marco normativo

D1. MARCO NORMATIVO	
	Normativa sobre políticas sociales
	<ul style="list-style-type: none">• Existe LDS, aunque recién fue promulgada en 2016. Deja algunos aspectos fuera, pero son retomados en otras leyes.
	Normativa sobre el sistema de monitoreo y evaluación
	<ul style="list-style-type: none">• Las normativas que regulan el funcionamiento del SME, particularmente la LPEC y el RLPEC; sin embargo, esta normativa otorga funciones separadas a la unidad técnica de evaluación y a quien planea la evaluación, lo que genera confusiones en la práctica.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D2. Arreglo institucional

A pesar de que existe una unidad coordinadora de los procesos de evaluación —en la actualidad, representada por la Subsecretaría de Planeación—, esta ha sufrido varias modificaciones durante los últimos años, por lo que no ha sido posible incrementar o desarrollar el arreglo institucional de manera sostenida para mejorar el desempeño del SME.

En primer lugar, la migración de la unidad coordinadora de una dependencia a otra, a raíz de las constantes modificaciones en la estructura organizativa de la administración pública estatal durante los últimos años, da pie a la concentración de mucho del tiempo y el esfuerzo de los funcionarios públicos en la adaptación normativa y organizativa necesaria para cubrir las funciones requeridas. Además, entre 2016 y 2017, la reducción del personal que hubo en la Secretaría de Planeación ha provocado que la misma cantidad de empleados en la dependencia se vea sometida a ejercer cada vez más funciones, lo que demerita la calidad de su trabajo.

Cabe destacar que, con base en lo visto durante la visita de campo, las tres instancias encargadas de la creación, coordinación y vigilancia del PAE son distintas y no mantienen comunicación entre sí, de ahí que el proceso de evaluación se dificulte. No obstante, la coordinación entre diferentes dependencias para el monitoreo y seguimiento del avance de los objetivos en la política social se ha consolidado de manera efectiva, quizá se deba al temprano desarrollo que el tema de monitoreo tuvo en el estado.

El esfuerzo por crear el CIEPSE en 2015 representó un avance en el SME, pues se logró, por primera vez, encomendar a una institución la función de la evaluación de consistencia y resultados que no había sido posible consolidar durante muchos años. Además, el CIEPSE contó con completa autonomía y voluntad por parte de la Secretaría de Planeación, de la cual dependía en forma directa.

No obstante, los integrantes del CIEPSE se vieron en la dificultad de no contar con un respaldo institucional una vez que la Secretaría de Planeación desapareció en 2016 y las labores de planeación se relegaron a una subsecretaría en la Secretaría de Hacienda.


Otro de los factores que ha influido de manera determinante en la escasa evolución del SME del estado de Chiapas radica en la poca participación de la Secretaría de Desarrollo Social, una de las dependencias que, en la normativa, cumple importantes funciones vinculadas a la planeación del desarrollo social, y que ha presentado complicaciones tanto en términos normativos como operativos.

El hecho de que la LDS no haya sido promulgada sino hasta 2017 evidencia el poco interés en este aspecto fundamental para la administración pública de un estado cuyo porcentaje en pobreza rebasa el 77% de la población.⁶⁹ Esta escasa atención también se manifiesta en la organización interna de la Secretaría, pues, durante los primeros cuatro años de la administración de Manuel Velasco Coello (2013-2017), la dependencia se mantuvo sin titular y, en su lugar, un “encargado de despacho” cubría las funciones ejecutivas.

A partir de lo observado, se puede concluir que en Chiapas no existe un SME en forma; se trata de un sistema de planeación que realiza las actividades de monitoreo, pero cuyos ejercicios de evaluación no terminan por consolidarse en la administración estatal.

⁶⁹ Dato de 2016, en “Evolución de pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades 2010-2016”, documento del CONEVAL disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

Cuadro 28. Hallazgos en la dimensión de arreglo institucional

D2. ARREGLO INSTITUCIONAL	
	Ente encargado del monitoreo y la evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> En la actualidad existe una unidad coordinadora de los procesos de evaluación representada por la Subsecretaría de Planeación; sin embargo, esta ha sufrido las drásticas modificaciones en la estructura organizativa durante los últimos años. Además, también lo incorporan la Dirección de Gasto Público en Hacienda, la cual define el PAE.
	Relaciones intergubernamentales para articular el sistema de evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> El PAE lo define la Dirección de Gasto Público en Hacienda, sin consultar a las dependencias. Cada dependencia debe contratar un ente evaluador para las evaluaciones de desempeño. No obstante, depende de la aprobación de Hacienda y el PAE casi nunca es concluido.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).


D3. Entorno político y social

A pesar de la importancia que se les otorga a las labores de seguimiento, durante la visita a campo se constató que el tema de la evaluación es poco o nada relevante para la agenda pública del Poder Ejecutivo en el estado; por ejemplo, cuando resultó necesario implementar medidas para recortar el presupuesto, se decidió cerrar definitivamente el CIEPSE que había entrado en funciones apenas dos años antes, y nadie se preocupó porque las funciones de este organismo se integraran a otra dependencia.

Esta falta de impulso de la evaluación por parte de los actores gubernamentales se profundiza por el poco peso que tienen las organizaciones no gubernamentales en materia de control y exigencia de rendición de cuentas, entendiéndose que tampoco prevén la evaluación como un tema relevante en sus agendas de trabajo; por ejemplo, a pesar de que existe una extensa red de OSC en Chiapas, no fue posible identificar a alguna que se dedicara al seguimiento, la evaluación o al diseño de indicadores.

Por último, tampoco existe un mercado local de evaluadores, ya que las instituciones educativas del estado no han sido capaces de desarrollar una masa crítica capacitada en materia de evaluación y seguimiento. Esto, a pesar de que dos de los exmiembros del CIEPSE entrevistados señalaron que se habían intentado diseñar programas de diplomado o posgrados para generar especialistas en la materia mediante el Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Chiapas y el Instituto de Administración Pública, sin mucho éxito.

Cuadro 29. Hallazgos en la dimensión de entorno político y social

D3. ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
	Papel del monitoreo y la evaluación en la agenda pública
	<ul style="list-style-type: none"> La Subsecretaría Planeación de Hacienda confunde monitoreo con evaluación. No hay impulso al tema en la agenda pública por ningún actor no gubernamental ni tampoco por parte del gobierno. Parecía haber interés con la creación del CIEPSE, pero después de su desaparición ninguna dependencia retomó sus funciones.
	Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME
	<ul style="list-style-type: none"> El tema de monitoreo y evaluación tiene poco peso en el Congreso, el cual solo ha realizado un esfuerzo a través del Órgano de Fiscalización Superior al crear el CIEPSE.
	Sociedad civil
	<ul style="list-style-type: none"> No hay OSC que trabajen estos temas ni exigencia de rendición de cuentas.
	Mercado local de evaluadores
	<ul style="list-style-type: none"> No hay un mercado de evaluadores en el estado. Ha habido intentos por parte de los funcionarios para concentrar todos los conocimientos generados y ofrecer diplomados y posgrados, pero sin éxito. No hay evaluadores asociados a la Academia Nacional de Evaluadores de México.
	Cultura de la evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> No se ha promovido la cultura de la evaluación entre las dependencias de gobierno.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D4. Capacidades institucionales

Actualmente, en la entidad no existen procesos claros para reclutar personal capacitado en las distintas áreas de la administración pública, además no existe normativa que garantice la estabilidad laboral del personal medio y superior, lo cual origina que las caídas presupuestarias lleven, de manera casi inevitable, a la reducción de personal.


Respecto a las capacidades técnicas del personal, la confusión entre seguimiento y evaluación ya descrita responde a una falta de capacitación en la materia, pues no solo el personal confunde los términos, sino que también en el nombre de las dependencias se incluye la denominación de "evaluación", a pesar de dedicarse exclusivamente al seguimiento, como se observó en las secciones anteriores.

Más allá de apoyar las capacitaciones recibidas por parte de los funcionarios a través de organismos externos al estado, no han existido esfuerzos de profesionalización emprendidos por el propio gobierno estatal para fortalecer las capacidades técnicas de su personal en temas de monitoreo y evaluación. En algunas dependencias, los funcionarios se capacitan de manera autodidacta, por necesidad de cumplir con sus labores.

Por otro lado, el desarrollo del sistema para intercambiar información entre las distintas dependencias es uno de los elementos que más ha avanzado en el SME. Además de la existencia del SIESE, existe el SITEC, el cual integra los principales indicadores que se diseñaron para dar seguimiento a la política pública en una plataforma virtual.

Según lo que indicaron varios entrevistados, hasta hace aproximadamente diez años convivían dentro de la administración pública estatal múltiples sistemas de información que no se comunicaban entre sí. Sin embargo, entre 2007 y 2008, la metodología y el lenguaje que las distintas dependencias utilizaban en materia de recopilación de información se homologaron con el surgimiento del SITEC.

Cuadro 30. Hallazgos en la dimensión de capacidades institucionales

D4. CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
	Recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> No existe un mecanismo para incorporar funcionarios capacitados; ni siquiera los hubo para el CIEPSE. No existe normativa que garantice la estabilidad laboral del personal, lo cual contribuye a que las caídas presupuestarias lleven de manera casi inevitable a la reducción de personal. No han existido esfuerzos de profesionalización desarrollados por el propio gobierno estatal para fortalecer las capacidades técnicas; por ello, los funcionarios se capacitan de manera autodidacta, por necesidad de cumplir con sus labores.
	Sistemas de información <ul style="list-style-type: none"> El desarrollo del sistema para intercambiar información entre las distintas dependencias es uno de los elementos que más ha avanzado; existen dos plataformas: el SIESE y el SITEC; sin embargo, únicamente se enfoca en la parte de monitoreo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

D5. Vinculación del gobierno estatal con otros actores

El desarrollo aislado del SME en el estado es una de las principales razones por las cuales aún hay confusión entre los términos y las labores de monitoreo y evaluación, dado que no lograron establecer un contacto con el gobierno federal para estandarizar los procesos.

Por otro lado, el gobierno estatal ha hecho esfuerzos por vincularse con algunos organismos internacionales. El reconocimiento del BID al estado por la aplicación efectiva del sistema PbR en 2016 es una muestra de ello. Además, la administración pública del estado se ha vinculado con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y ha incluido en el PED la Agenda 2030, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y es la tercera entidad federativa en incorporarlos a su administración. No obstante, no ha establecido relaciones con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo u otra instancia de la ONU.

Dado que no hay OSC que trabajen el tema en la entidad, así como tampoco hay grupos que se encarguen de exigir este tipo de ejercicios, la relación que las dependencias estatales tienen con la sociedad es escasa por lo general. De hecho, a pesar de que algunas cámaras de empresarios participan en las reuniones de los subcomités sectoriales del Coplade, los empresarios son reacios a aceptar la información proveniente del gobierno.

Por su parte, las universidades públicas tampoco mantienen relación con las dependencias del SME, pues hay pocos investigadores especializados en la materia. No obstante, el esfuerzo del CIEPSE logró conjuntar en una sola línea de acción la participación de distintos académicos de instituciones

prestigiosas, como El Colegio de la Frontera Sur, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Universidad Autónoma de Chiapas, los cuales participaron en el Consejo Académico colegiado.

Cuadro 31. Hallazgos sobre la dimensión de vinculación del gobierno estatal

D5. VINCULACIÓN DEL GOBIERNO CON OTROS ACTORES	
Relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado con otros estados y el gobierno federal <ul style="list-style-type: none"> Han tenido reuniones y se han interesado en lo que sucede en otros estados, pues el CIEPSE se basó en la experiencia del Estado de México, pero la relación con otras entidades o el gobierno federal es prácticamente inexistente. 	
Relaciones con organismos internacionales <p>El gobierno estatal ha hecho esfuerzos para retomar buenas prácticas de algunos organismos internacionales, como el BID y la ONU; sin embargo, no existe una relación con estos organismos.</p>	
Relaciones con la sociedad civil <p>No hay OSC que trabajen estos temas ni exigencia de rendición de cuentas. Los empresarios son reacios a colaborar con gobierno.</p>	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Descripción del estado actual del sistema (o elementos) de monitoreo y evaluación en la entidad

Este apartado tiene como objetivo brindar un panorama sobre el funcionamiento en concreto del SME del estado de Chiapas, a partir de tres dimensiones propuestas en el marco teórico en el cual se sustenta este proyecto: la perdurabilidad, la articulación y el uso de la evaluación.

Perdurabilidad

De acuerdo con lo descrito respecto a los vaivenes experimentados por el diseño institucional, por lo general, las unidades administrativas encargadas de la evaluación y el seguimiento⁷⁰ han migrado de una dependencia a otra, incluso durante un mismo periodo gubernamental. Esto ha causado efectos negativos para el desarrollo del SME, pues, en un contexto de cambio constante, su institucionalización se ha visto perjudicada, e incluso detenida.

Como se mencionó, a finales de 2016 y principios de 2017, la disminución del presupuesto afectó la totalidad de la administración pública estatal, lo que se reflejó en la reducción del personal de la mayoría de los OPE. Lo anterior también impactó en la unidad que se ha encargado de la planeación y la evaluación durante los últimos años, específicamente de dos maneras distintas: en primer lugar, en 2016, se promulgó la desaparición de la Secretaría de Planeación y, aunque las funciones de esta dependencia no desaparecieron, el peso y la jerarquía de la unidad decreció al convertirse en Subsecretaría de Planeación, dependiente de Hacienda. En segundo lugar, la unidad perdió cerca del 60% de su personal luego de su integración como subsecretaría. Poco tiempo después, el CIEPSE también desapareció.

⁷⁰ En la actualidad, este papel lo cubre la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda.

Los impactos negativos que trajo la reducción de personal y presupuesto se han notado en el poco crecimiento que han tenido los productos del SIESE en los últimos años, pues los únicos aspectos que se ha realizado sin contratiempos son el seguimiento del cumplimiento en el PED, el informe de gobierno y las evaluaciones sectoriales.⁷¹

Del mismo modo, se han concretado muy pocos ejercicios de evaluaciones de consistencia y resultados, probablemente debido a la confusión en las funciones de monitoreo y evaluación que atraviesan todo el sistema, lo que provoca que los funcionarios públicos creen que ya están efectuando ejercicios de evaluación, cuando en realidad la mayoría de sus acciones se enfocan en seguimiento y monitoreo. De hecho, en los dos años en que el CIEPSE se mantuvo en funciones, tan solo llevaron a cabo cuatro ejercicios de evaluación de este tipo.

A los problemas que causa la confusión entre monitoreo y evaluación se suma una deficiencia de otra área participante en sistema, la Dirección de Política de Gasto de la Secretaría de Hacienda. Como se señaló en la sección del marco normativo, esta área tiene como responsabilidad la coordinación del desarrollo del PAE, en el cual se debe integrar la programación de evaluaciones de consistencia y resultados a realizar anualmente, además de vigilar que las dependencias lleven a cabo las actividades programadas en él. No obstante, durante la investigación de gabinete se constató que, a pesar de que el PAE se publica desde 2013, este incluye tan solo unos pocos ejercicios (en promedio, cuatro al año), por lo que no representa un verdadero reto que incentive el desarrollo del SME.

Cuadro 32. Hallazgos en Chiapas del componente de perdurabilidad

PERDURABILIDAD
Coyuntura crítica
La institucionalización se ha visto perjudicada, e incluso detenida, debido al constante rediseño institucional y al contexto político y social.
Continuidad en la realización de evaluaciones
Se han realizado solo cuatro ejercicios de evaluaciones enfocados a consistencia y resultados. No se ha aplicado evaluaciones a recursos estatales.
Continuidad/cambio de equipo técnico
El personal técnico ha permanecido durante varios años en cargos similares o se ha integrado en áreas afines en otras dependencias.
Estabilidad del personal
La reducción del presupuesto de la Subsecretaría de Planeación también afectó la plantilla de trabajadores, al reducirse en más del 60% entre 2016 y 2017.
Evolución del presupuesto
La reducción del presupuesto entre 2016 y 2017 trajo consigo la reducción del personal, lo que disminuyó las capacidades administrativas, además de implicar la desaparición del CIEPSE.
Continuidad de la estructura del área encargada de la evaluación
Las unidades administrativas encargadas de la evaluación y el seguimiento han migrado de una dependencia a otra, incluso durante un mismo periodo gubernamental, lo cual perjudica la institucionalización del SME.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Articulación

Como se indicó, la definición de responsabilidades en materia de evaluación y seguimiento no queda clara, tanto en términos normativos como en la práctica; por ejemplo, mientras que, en términos legales, el SIESE se divide en dos subsistemas, el de evaluación y el de seguimiento, en la práctica están estrechamente vinculados y su funcionamiento está enfocado al tema de monitoreo.

A pesar de que la SCG es legalmente la instancia encargada de dar seguimiento al cumplimiento del PAE, incluidas las evaluaciones de consistencia y resultados, en realidad esta secretaría no participa en el proceso de evaluación. Cabe aclarar que, en su sitio web, la SCG publica unos informes con el título de "evaluaciones del desempeño"; sin embargo, estos informes solo contienen información referente a la evaluación del desempeño del personal de los distintos OPE, pero no de los programas. Esto implica que existe un vacío en las funciones que legalmente se establecieron entre los distintos órganos de gobierno respecto a la evaluación.

Además, si bien la entidad ha elaborado un PAE desde 2013 que incluye como objetivo establecer los tipos de evaluación por realizar, así como la calendarización para llevarlos a cabo, en ninguno de ellos quedan especificados cuáles serían los tipos y ejercicios de evaluación pendientes ni las fechas en las que se concretarían los distintos pasos.

Finalmente, un aspecto a rescatar del SIESE es la plataforma con la que los OPE intercambian información entre sí y, a su vez, con la Subsecretaría de Planeación: el SITEC. Resulta interesante observar que este sistema ha logrado perdurar a pesar del paso de los años, los cambios de gobierno y las transformaciones en la estructura organizacional de la unidad coordinadora de planeación, además de seguir sirviendo para el mismo objetivo: el seguimiento a las acciones del gobierno estatal. Un reto importante para este sistema es que pueda ser compartido por las distintas dependencias que participan en el proceso de planeación, monitoreo y evaluación.

⁷¹ Denominado por el personal de los OPE como "evaluación estratégica".

Cuadro 33. Hallazgos en Chiapas del componente de articulación

ARTICULACIÓN
Existencia de la unidad coordinadora
En la legislación no es clara la existencia de una unidad coordinadora, ya que esta función se distribuye entre la Dirección de Política de Gasto y la Subsecretaría de Planeación. La primera define el PAE, mientras que la segunda se dedica casi exclusivamente al monitoreo. El papel del CIEPSE sería de coordinador de los procesos de evaluación, pero esto no llegó a concretarse.
Colaboración entre dependencias
En el monitoreo está muy bien ejercida la función de coordinación por la Subsecretaría de Planeación, que da seguimiento tanto al PED como a los programas presupuestarios. En materia de evaluación, ni siquiera el CIEPSE estableció esta función mientras estuvo en operación.
Colaboración informal entre dependencias
La colaboración informal entre dependencias es nula, ya que el personal dentro de las dependencias y entre dependencias no se conoce. Los enlaces de la Subsecretaría de Planeación con otras dependencias son los únicos que tienen relación con otras personas, y esta es a través de carriles formales.
Existencia de un PAE
Desde 2013 se elabora el PAE; sin embargo, este no especifica el tipo de evaluaciones ni los plazos para realizarlas.
Existencia de una plataforma para compartir información entre dependencias
La Subsecretaría de Planeación tiene un sistema de monitoreo, tanto de avance de indicadores como presupuestario, denominado Tablero Estratégico de Control.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Uso

A pesar de que el SITEC es público y abierto, el uso por actores externos al gobierno es limitado, principalmente porque los sectores académico y social utilizan otras fuentes como el INEGI, el CONEVAL, el Consejo Nacional de Población, anuarios de salud, entre otros.

Al parecer, el SITEC es utilizado únicamente por el personal de los distintos OPE para enviar la información a la Subsecretaría de Planeación y, a su vez, esta lo incorpora como principal fuente para la rendición de cuentas mediante la evaluación del cumplimiento del PED y el informe de gobierno.

Acerca del uso de la información que se genera del seguimiento de indicadores, solo ayuda a dar seguimiento a los indicadores del PED al momento de presentar el informe de gobierno (anual), y para decisiones presupuestarias, sobre todo para reducciones del gasto.

Finalmente, como ya se mencionó, no se encontró que la entidad haya realizado evaluaciones posteriores a la desaparición del CIEPSE. En cuanto a las evaluaciones que se llevaron a efecto en la entidad, estas no fueron aprovechadas para mejorar los resultados de los programas o las políticas públicas.

Cuadro 34. Hallazgos en Chiapas del componente de uso

USO
Uso por parte de actores de gobierno
Solo se utiliza para dar seguimiento a los indicadores del PED al momento de presentar el informe de gobierno (anual), y para decisiones presupuestarias, sobre todo para reducciones del gasto.
Uso de información por actores externos
El Tablero Estratégico de Control es público y abierto, pero no lo utiliza ningún actor externo, en parte, porque la gente no le tiene confianza o no lo conoce. En la academia se utilizan otras fuentes "más confiables": INEGI, CONEVAL, Consejo Nacional de Población, anuarios de salud, etcétera.

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

CAPÍTULO 8

Comparación de los casos de Oaxaca y Chiapas

Oaxaca y Chiapas tienen características similares en sus variables de control, en especial en la dimensión del PIB, pues solo hay dos puestos de diferencia entre ambos estados, y en el número de alternancias, al momento de realizar el trabajo de campo. No obstante, el resultado en el componente práctico (CONEVAL, 2015) da una ventaja evidente a Oaxaca, que es el número 8 en el país, frente a Chiapas, que es el 32.

Cuadro 35. Comparación de las variables de control en Oaxaca y Chiapas

VARIABLE DE CONTROL	OAXACA	CHIAPAS
Puntaje en el componente práctico del Diagnóstico 2015 (posición)	38.9 (6°)	17.6 (31°)
Población ⁷²	3,967,889	5,217,908
PIB	274,524,000,000	289,545,000,000
PIB per cápita	69,186	55,491
Porcentaje de población en situación de pobreza ⁷³	70.4%	77.1%
Cantidad de alternancias en el Gobierno del Estado	2	2

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

A partir de la similitud de sus factores de control, se realizó un análisis comparado de los dos casos de estudio. Tomando como referencia los puntajes del componente práctico, se espera que las cinco dimensiones de los factores independientes⁷⁴ muestren diferentes avances en la construcción de un SME más eficaz. No obstante, debido a las características de cada uno de los factores, su análisis comparado permite exponer hallazgos importantes para el desarrollo de estos sistemas en las entidades federativas. En este apartado se presentan, de manera comparada, los principales resultados obtenidos durante la investigación de campo que tuvo lugar en Oaxaca y en Chiapas entre la segunda mitad de abril y comienzos de mayo de 2018.

Factores independientes

D1. Marco normativo

En general, puede concluirse que la normativa de Oaxaca está más desarrollada y tiene características más adecuadas para el funcionamiento del SME que la de Chiapas. Sin embargo, las diferencias más notables están en la práctica, ya que las leyes estatales regulan de mejor manera las funciones de las instancias que participan en los procesos del SME de Oaxaca que las propias en Chiapas, cuya realidad no se ve reflejada en el marco normativo, a pesar de ser más reciente.⁷⁵ En ese sentido,

⁷² INEGI (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*.

⁷³ CONEVAL. *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México.

⁷⁴ D1) marco normativo, D2) arreglo institucional, D3) entorno político y social, D4) capacidades institucionales y D5) vinculación del gobierno estatal con otros actores.

⁷⁵ La última reforma en la LDS en Chiapas es de 2017 y en Oaxaca, de 2014.

el marco normativo de Oaxaca es un mejor soporte de los procesos, pues señala las funciones de la ITE, la Sefin, la Sedesoh y las áreas de evaluación en las entidades ejecutoras; no obstante, todavía no está claro en la normativa el papel que desempeñará la Copeval. En contraparte, la normativa de Chiapas no ayuda a la coordinación entre las instancias participantes, pues no es acorde con lo que sucede en la realidad.

En ese sentido, las principales discrepancias entre las normativas de cada estado se pueden dividir en tres:

1) Las características particulares de cada ley: primero, si bien en ambas entidades existe una LDS y ambas leyes incluyen la necesidad de hacer evaluación, revisión y seguimiento de programas sociales, el caso de Chiapas es particular, porque no se ha aplicado ninguno de los procesos que en ella se indican. En el caso particular de Oaxaca, la LDS establece la creación de un padrón estatal de beneficiarios y la integración de la Sedesoh en todos los procesos de planeación, programación, asignación de presupuesto, difusión y evaluación de la política de desarrollo social. Es importante mencionar que las facultades de evaluación no se han llevado a la práctica, ya que, hasta 2017, fueron realizadas por la JdIG.

Ahora bien, uno de los rezagos de la LDS de Oaxaca es que la figura de la Copeval, creada en febrero de 2017, no existe en la ley, ya que es resultado de un decreto del Ejecutivo que otorga a la Copeval, que está sectorizada a la Sedesoh, diversas funciones relacionadas con la evaluación de la política de desarrollo social, que no se han ejercido hasta el momento. Estas son muy similares a las que realiza la JdIG, la cual tiene la función de evaluar todos los planes y programas estatales.

2) Las normativas específicas que se añaden para precisar los procesos descritos en las leyes: la normativa de Oaxaca es más concreta sobre la regulación de los procesos relacionados con el SME; por ejemplo, cuenta con normativa general y de procesos para regular el monitoreo y la evaluación; además, tiene los lineamientos, que contienen las especificidades del SME del estado de Oaxaca, y definen los pilares que participan en él, así como los actores. En el caso de Chiapas, tiene normativa general que regula el SME; sin embargo, no existen leyes o lineamientos específicos.

3) La coherencia de esas leyes entre sí: en el caso de Oaxaca, el marco normativo divide de mejor manera las funciones entre las dependencias normativas (Sefin, ITE, Sedesoh y Coplade), encargadas de coordinar la planeación, el monitoreo, la programación del gasto y la evaluación, y las dependencias ejecutoras, que deben coordinar los procedimientos técnicos de estos procesos en cada dependencia, y atender las disposiciones, normas, manuales y demás instrumentos emitidos por las ejecutoras. En contraparte, la normativa vigente en Chiapas no es clara con relación a las funciones que cada dependencia debe desempeñar y los métodos que deben seguir en los procesos de monitoreo y evaluación. Esto puede deberse, en parte, a que la normativa sobre planeación es muy antigua y no especifica el tipo de arreglo institucional para lograr mayor eficiencia en el funcionamiento del SME.

D2. Arreglo institucional

El arreglo institucional en los dos estados es diferente. En la práctica, la unidad encargada de coordinar el SME en Chiapas es la Dirección de Planeación, Seguimiento y Evaluación que depende de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda, y sus funciones están enfocadas, principalmente, en el monitoreo, el seguimiento de los avances del PED y el informe de gobierno. El PAE, por el contrario, lo elabora la Dirección de Política de Gasto de la misma Secretaría de Hacienda, pero no efectúa un seguimiento de este. En ese sentido, la claridad de las funciones del SME es muy baja y hay confusión entre los actores e instituciones sobre cómo conducirse, sobre todo por una confusión respecto a la diferencia entre monitoreo y evaluación: aunque la gran mayoría de las acciones emprendidas en el estado corresponden a monitoreo, eran señaladas como ejercicios de evaluación.

En Oaxaca, la ITE, que depende de la JdIG, es la entidad encargada de la evaluación de todos los programas del Gobierno del Estado, no solo los de desarrollo social. El arreglo institucional de Oaxaca también incluye las funciones permanentes de seguimiento y monitoreo que se realizan desde la Sefin estatal, particularmente en el área de egresos y planeación, y la participación tanto de la Coplade como de las áreas de planeación y evaluación en las dependencias ejecutoras.

Es importante aclarar que, si bien los diseños y arreglos institucionales son diferentes en ambos estados, no hay un diseño en sí mismo que sea el más adecuado para que el SME sea de mayor eficacia. Por lo tanto, es posible admitir que el arreglo institucional es mejor para el funcionamiento del SME en Oaxaca que en Chiapas; esto, debido a que la colaboración entre las entidades (Sefin, ITE, Coplade y Sedesoh) es muy alta y permite que la unidad encargada de la evaluación ejerza las funciones de coordinación que el marco legal le otorga.

El reto principal en el arreglo institucional de Oaxaca es lograr la articulación entre la JdIG y la recién fundada Copeval, órgano dependiente de la Sedesoh. En el caso de Chiapas, la creación del CIEPSE significó un avance para su sistema, efectivo mientras duró, pero que terminó por desaparecer con el reacomodo interno de la Secretaría de Hacienda. Después de su clausura, nadie tomó las riendas en el tema de evaluación.

En cuanto al PAE, la ITE en Oaxaca es la encargada de su elaboración, sin incluir consultar a las dependencias ejecutoras y determinarlo directamente con base en la información recabada por dicha instancia. Sin embargo, según lo expuesto durante el trabajo de campo, esta situación no parece ocasionar malestar entre las dependencias, que suelen enterarse sobre los programas que serán evaluados al momento de la publicación del PAE. El caso de Chiapas es similar, ya que no se hacen consultas con las dependencias, y la decisión se concentra en la Dirección de Política de Gasto de la Secretaría de Hacienda.

D3. Entorno político y social

La relevancia del tema en la agenda política del gobernador de Oaxaca, en el sexenio de 2010-2016, sirvió de empuje para el SME, que permitió desarrollar leyes más específicas, capacitar a los equipos y sentar las bases del SME actual. En contraparte, en Chiapas, el tema es poco o nada trascendental para la agenda pública del Poder Ejecutivo del estado. Aunque la creación del CIEPSE en 2016 parecía reflejar cierto interés en impulsar ejercicios de evaluación, este terminó por extinguirse un año y medio después ante la falta de voluntad política para dar continuidad a su trabajo.

En cuanto al papel del Congreso en el sistema, los órganos superiores de fiscalización no parecen incidir en la agenda de monitoreo y evaluación de ninguno de los dos estados. A pesar de que, en Chiapas, el CIEPSE fue creado en respuesta a un cuestionamiento directo del Órgano Fiscalizador Superior, su desaparición muestra que el tema perdió importancia para la agenda del Gobierno del Estado. Tampoco los grupos parlamentarios parecen impulsar el tema en la agenda legislativa, ni se conocen exigencias desde el Legislativo para lograr que las decisiones basadas en resultados sean una realidad en Oaxaca y en Chiapas. Esta situación de falta de contrapesos institucionales concretos que exijan conocer los resultados de las políticas se profundiza ante la inexistencia de OSC interesadas en ejercer funciones de control sobre las decisiones del gobierno. Esto se repite en las dos entidades, donde la sociedad civil organizada que se relaciona con aspectos de desarrollo social es asistencial en su mayoría.

Por otro lado, ni en Oaxaca ni en Chiapas existe una oferta de evaluadores que puedan prestar el servicio a pesar de los intentos, por parte de ambos gobiernos estatales, de acercarse a diversos actores no gubernamentales con la intención de fortalecer la oferta local de evaluadores; por ejemplo, en Oaxaca hubo un acercamiento con universidades locales, sin mucho éxito, ya que solo se concretaron un par de evaluaciones. En Chiapas se intentó concentrar todos los conocimientos generados en la práctica y ofrecer diplomados y posgrados para la formación del personal de las dependencias, pero su iniciativa no fue exitosa.

En cuanto a la promoción de la cultura de la evaluación, se puede decir que en Oaxaca hay una cultura de evaluación naciente, sustentada, principalmente, en el impulso que el gobierno dio a las acciones de monitoreo y evaluación, y al seguimiento de los ASM desde el sexenio anterior. En cambio, en Chiapas no se ha promovido la cultura de evaluación, ni siquiera entre las dependencias gubernamentales, y las pocas evaluaciones concretadas respondieron a las exigencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal o de la Auditoría Superior de la Federación. En ese sentido, a pesar de que parecía que al inicio del gobierno anterior había un interés explícito en mejorar el SME, el cierre del CIEPSE, cuya continuidad hubiera representado un pilar en la promoción de la cultura de la evaluación en el estado, es una muestra de la importancia de contar con información relacionada con el seguimiento y la evaluación para tomar decisiones.

D4. Capacidades institucionales

En esta dimensión hay grandes diferencias. En Chiapas no existe un mecanismo formal para incorporar funcionarios capacitados, ni siquiera cuando el CIEPSE estaba en funciones. Asimismo, el trabajo en el Gobierno del Estado no asegura estabilidad, por lo cual hay rotaciones y los funcionarios no están formados en evaluación; se capacitan de manera autodidacta para poder cumplir con los requisitos de sus labores cotidianas. Las capacitaciones en el estado han sido en materia de diseño de indicadores y con ayuda del INEGI, de 2007 a 2012; sin embargo, no hay relación actual con el CONEVAL u otras instancias que puedan ayudarlos en este tema.

Por el contrario, en Oaxaca, a pesar de que los entrevistados manifestaron que a veces es difícil para los miembros del gobierno estatal encontrar personal lo suficientemente capacitado para cargos directivos, ha sido posible para las diferentes instancias integrar equipos preparados desde finales de 2017. Esta situación se refleja en el caso de las personas incorporadas de modo reciente a la JdIG, quienes provienen de otras regiones del país y se formaron en temas que tienen que ver con políticas públicas. En cuanto al personal operativo, la mayor parte de este se mantiene en sus puestos, mientras que los directivos que desempeñaron un papel de mayor importancia en las dependencias estatales durante el gobierno anterior, ahora tienen funciones similares en departamentos de planeación y evaluación, pero en una secretaría u organismo diferente, lo que propicia que la curva de aprendizaje no comience de cero y facilita la continuidad en el intercambio de información.

Finalmente, en cuanto a los sistemas de información, en Chiapas se han desarrollado sistemas que difunden información relacionada con el seguimiento de indicadores, sobre todo de cumplimiento del PED. Por el contrario, en Oaxaca están disponibles todas las evaluaciones en línea y la página de la JdIG, que en realidad se centra en las funciones de la ITE, presenta un formato amigable y permite tener acceso al marco normativo del SME, los ASM y las MIR desde 2012.

D5. Vinculación del gobierno estatal con otros actores en el tema de evaluación

En esta dimensión se pueden encontrar diferencias importantes para el desarrollo del SME de ambas entidades. Uno de los impulsos esenciales para el avance del sistema en Oaxaca fue el apoyo de dos actores que operan fuera de la entidad federativa: la participación del CONEVAL y la colaboración de organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Cepal. Esta colaboración aceleró el establecimiento del sistema, ya que la unidad coordinadora (ITE), así como las demás dependencias normativas, recibieron una guía y un acompañamiento al inicio del proyecto, lo que permitió crear normativa acorde con las necesidades del sistema.

Por el contrario, el caso de Chiapas presenta una realidad opuesta. En general, el contacto con otros actores, internacionales, nacionales o estatales, ha sido nulo, a pesar de que, para la creación del CIEPSE, representantes de la entidad acudieron a reuniones y seminarios con sus homólogos de otras entidades para compartir experiencias.

Factores dependientes

Perdurabilidad

La perdurabilidad del SME en el estado de Oaxaca se puede observar en que, desde sus inicios, se ha hecho un esfuerzo por mejorar las herramientas que lo conforman. Esto es evidente en varios aspectos, el principal es que la unidad evaluadora siguió funcionando con casi todas sus atribuciones a pesar del cambio de gobierno en 2016 y del titular de la JdlG a finales de 2017. No obstante, es importante mencionar que el cambio de gobierno en Oaxaca fue una coyuntura crítica, pues se disolvieron los equipos técnicos en las instancias vinculadas a la evaluación; sin embargo, las evaluaciones continuaron y se cumplió con el PAE todos los años. Aun así, el SME ha recibido pocas modificaciones sustantivas desde 2010; por el contrario, se ha asegurado mayor apoyo a la ITE a través de la expedición de los "Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas estatales del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca".

Por su parte, en Chiapas no se ha logrado institucionalizar el SME debido a los esfuerzos aislados en las diferentes etapas que ha transitado el sistema. Es conveniente mencionar que, en relación con el monitoreo, este se ha realizado con continuidad en comparación con el gobierno anterior. En el caso de la evaluación de los resultados de los programas o las políticas, no se ha aplicado a los recursos estatales y la única evaluación que siguió efectuándose, luego del cierre del CIEPSE, es la del FONE.

Articulación

Respecto a la articulación de los sistemas, hay diferencias en ambos estados: mientras que en el caso de Oaxaca existen diversos actores que participan en el sistema, en Chiapas, la normativa solo define un área con la atribución de coordinar el proceso de evaluación, que, en la práctica, únicamente se enfoca en el seguimiento y la evaluación del PED.

Respecto al monitoreo, las funciones están bien ejercidas en Chiapas por la Subsecretaría de Planeación en la Secretaría de Hacienda. Por su parte, la Subsecretaría de Egresos en Oaxaca también ejerce bien sus funciones de dar seguimiento al uso de recursos presupuestarios y guiar a las dependencias ejecutoras en el monitoreo de sus indicadores.

Finalmente, la colaboración informal entre las personas de distintas dependencias es muy poco fructífera en Chiapas, debido a que no se conocen entre ellos: el enlace entre la Subsecretaría de Planeación y las demás dependencias es el único que conoce al personal técnico relacionado con el tema. Por el contrario, en Oaxaca, la mayoría del personal se reconoce entre ellos, no solo entre dependencias ejecutoras y normativas, sino entre personal operativo de distintas secretarías. Muchos de ellos se conocieron en las capacitaciones organizadas por la ITE, el Coplade y el Banco Mundial. En ese sentido, el reconocimiento mutuo facilita la interacción en los procesos, la ayuda para la resolución de dudas y reduce los malentendidos.

Uso

En cuanto al uso del monitoreo, los actores gubernamentales en Chiapas no utilizan la información proporcionada para ninguna otra función más que para el informe anual de gobierno. En algún momento, aprovecharon el monitoreo para saber que tenían que reducir las metas porque era imposible alcanzarlas; sin embargo, esto no representó un uso significativo para el desarrollo del sistema. Por el contrario, el uso del monitoreo en el área de presupuesto de la Secretaría de Finanzas de Oaxaca es más amplio, principalmente para identificar posibles ajustes presupuestarios a los programas sociales, así como cambios en las metas. En el caso de las ejecutoras, algunas dependencias emplean el monitoreo para reconocer posibles áreas de oportunidad, como ajustar tiempos para cumplir metas previstas en los programas, conforme va avanzando cada trimestre.

En el uso de las evaluaciones, hay diferencias muy marcadas entre ambos estados; esto se debe, principalmente, a que en Chiapas no hay evaluaciones a recursos o programas estatales, y las pocas federales no fueron utilizadas por las dependencias. En Oaxaca se han realizado evaluaciones continuas desde 2013 y los entrevistados manifestaron, tanto desde la unidad coordinadora como de las ejecutoras, que las dependencias atienden a los ASM con relación a sus capacidades, a pesar de que la ITE no tiene funciones legales para obligarlas a hacerlo.

Finalmente, en cuanto al uso por parte de actores externos, aun cuando en ambos estados hay plataformas con la información disponible para su uso, ningún actor externo manifestó que lo hace.

CAPÍTULO 9

Análisis comparado final

Como se planteó en los primeros capítulos, el estudio presentado tuvo como objetivo identificar los factores que se encuentran detrás de la existencia de SME eficaces en las entidades federativas, a través de cuatro estudios de caso en Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas.

La adopción de este enfoque permite entender las razones que propician el desarrollo de este tipo de esquemas. Asimismo, al combinar casos más y menos eficaces en la comparación contribuye a argumentar que la presencia de ciertos factores (visibles tanto en donde existen SME eficaces como poco eficaces) no es condición suficiente para dar lugar a la emergencia de sistemas eficaces, aunque algunas condiciones pueden ser necesarias.

También es importante señalar que, como el estudio se concentra en cuatro entidades federativas, los resultados no tienen una ambición de generalización, y solo representan una orientación sobre lo que sucede en las entidades federativas, marcada por la experiencia particular de los casos analizados. Sería indispensable ampliar los casos de estudio para acercarse a una posibilidad cierta de identificar condiciones necesarias y configuraciones suficientes para la emergencia y el desarrollo de un SME eficaz.

En los capítulos previos de este documento se detallaron los estudios de caso de las cuatro entidades federativas en las que se centró la investigación y las comparaciones por pares. En este capítulo se aborda, de manera conjunta, un análisis comparado de los cuatro casos a partir de la exposición de los mecanismos causales esperados y las configuraciones causales que se identifican con base en el trabajo empírico.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En una primera parte se resumen las dimensiones que se consideran eficaces dentro de un sistema (factores dependientes) y se describen los factores explicativos (o independientes), es decir, las que, de acuerdo con el marco teórico propuesto, dan cuenta de por qué los sistemas son más o menos eficaces. También se detallan los mecanismos causales que, según las expectativas teóricas, deberían ligar a cada una de los factores explicativos con las distintas dimensiones de los factores dependientes.

En una segunda sección se definen y operacionalizan las dimensiones tanto de los factores dependientes como independientes, con la finalidad de identificar qué tipo de indicadores son los que proveen la información adecuada para caracterizar los casos en concreto. En la tercera sección se aborda el nivel de eficacia de los SME estudiados y los factores explicativos para cada caso estudiado. A partir de lo anterior, se analizan, de manera comparada, los SME de Chihuahua, Sonora, Chiapas y Oaxaca. Para finalizar esta sección, se muestran las configuraciones causales de los sistemas con mayores y menores niveles de eficacia. Por último, la cuarta sección destaca los aspectos más importantes para que un SME sea eficaz. En el capítulo 10 se formulan recomendaciones derivadas, en buena medida, a partir de lo identificado durante el trabajo de gabinete y de campo en las entidades federativas analizadas.

Funcionamiento de los SME en las entidades federativas

Uno de los principales objetivos de esta investigación es observar el funcionamiento en la práctica de los SME en los estados mexicanos a fin de identificar los factores que influyen para que algunos de ellos desarrollen un SME eficaz y otros no logren hacerlo. Para alcanzar este objetivo, se propuso un acercamiento de tipo cualitativo que permitiera, fundamentalmente, conocer las prácticas a partir de la interacción con los actores vinculados al quehacer cotidiano de esos sistemas.

¿Qué se entiende por eficacia de los sistemas de monitoreo y evaluación?

Con sustento en la investigación documental —que se expone en el capítulo 2 de este documento— y en el resultado de la prueba piloto en dos entidades federativas, se considera que un SME resulta eficaz si logra valores positivos en tres dimensiones: la perdurabilidad, la articulación y el uso de los resultados de las evaluaciones. En el cuadro 36 se muestran los principales elementos que componen cada una de estas dimensiones.

Cuadro 36. Operacionalización de los factores dependientes

DIMENSIONES		
PERDURABILIDAD	ARTICULACIÓN	USO
Coyuntura crítica: cambio de gobierno	Existencia de unidad coordinadora	Uso por parte de actores externos (OSC, academia, etcétera)
Continuidad de la estructura de la unidad de evaluación	Función de coordinación ejercida en los hechos	Uso por parte de actores de gobierno: uso del monitoreo por cada dependencia
Evolución del presupuesto de la unidad	Colaboración informal entre dependencias	Uso por parte de actores de gobierno: uso del resultado de las evaluaciones, atención a los ASM, etcétera
Evolución del número de trabajadores de la unidad	Existencia de un PAE	
Continuidad/cambio de equipos técnicos	Existencia de una plataforma para compartir información entre dependencias	
Continuidad en la realización de evaluaciones		

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Por otro lado, se busca conocer los factores que explican por qué algunos SME son eficaces y otros no. Con base en la literatura, tanto en el caso de México como de otros países, en este estudio se analizan cinco elementos con mayor peso: el marco normativo, el diseño institucional, el contexto político y social, las capacidades institucionales y las vinculaciones con otros actores.

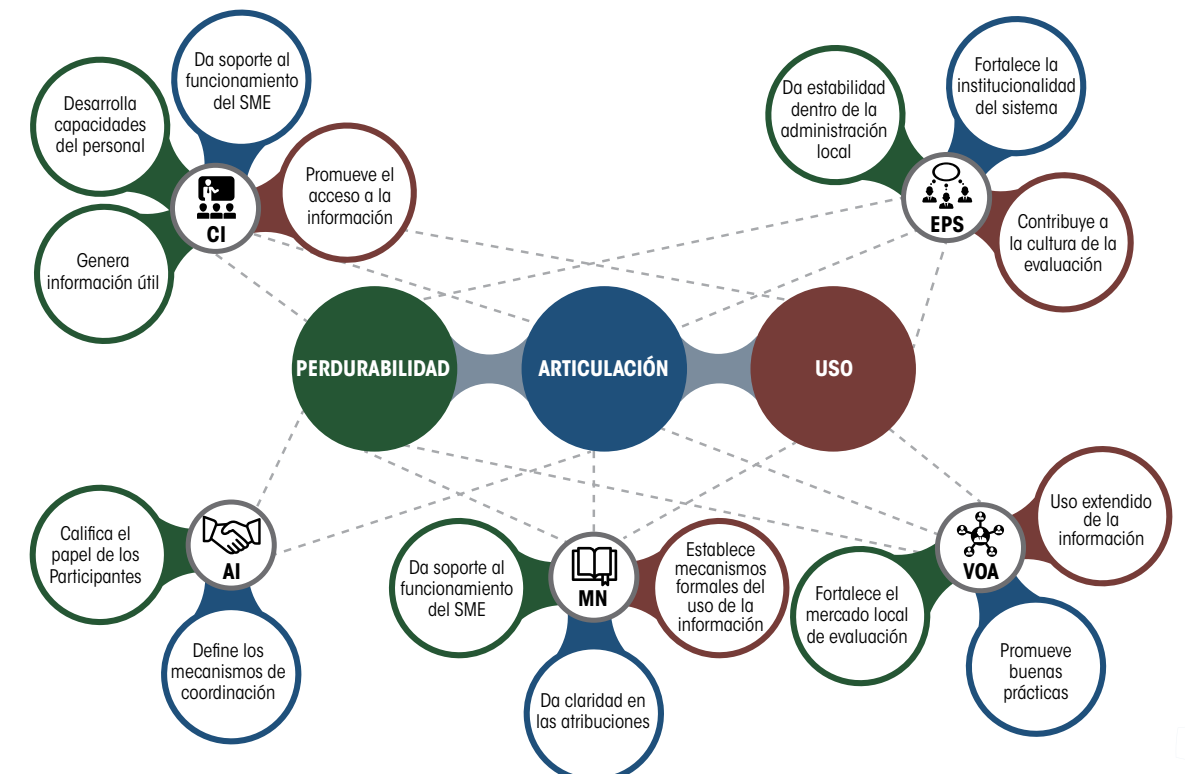
Cuadro 37. Operacionalización de los factores independientes

DIMENSIÓN				
MARCO NORMATIVO	ARREGLO INSTITUCIONAL	ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	CAPACIDADES INSTITUCIONALES	VINCULACIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL CON OTROS ACTORES
Normativa sobre políticas sociales	Ente encargado de la evaluación	Voluntad política	Recursos humanos	Gobierno federal y gobiernos estatales
		Papel del Congreso del Estado		Organismos internacionales
Normativa sobre el SME	Relaciones interinstitucionales	Sociedad civil y academia	Sistemas de información	Sociedad civil y academia
		Mercado de evaluadores		
		Cultura de la evaluación		

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

A modo de resumen, en el diagrama 30 se muestran los mecanismos a través de los cuales cada uno de estos factores impacta en la eficacia del sistema (en términos de cada una de sus dimensiones), es decir, los mecanismos causales que deberían intervenir en la relación entre los factores (y sus dimensiones).

Diagrama 30. Mecanismos a través de los cuales cada uno de estos factores impacta en la eficacia del sistema



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Notas:
 MN: marco normativo.
 AI: arreglo institucional.
 EPS: entorno político y social.
 CI: capacidades institucionales.
 VOA: vinculación con otros actores.

La eficacia de los SME de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas

A partir de los indicadores presentados en la sección anterior, con el objetivo de conocer el nivel de eficacia de los SME, así como de los factores que lo determinan en las cuatro entidades federativas analizadas, se elaboró una escala con la información que ya fue examinada de manera puntual en los estudios de caso.⁷⁶

Para lo anterior, se otorga una puntuación y un color a cada indicador (ver cuadro 38). Esto permite conocer el grado de eficacia de los SME, ya que cuantos más indicadores en cada una de las dimensiones de los factores obtengan altas calificaciones (colores verdes), mayor grado de eficacia presentará el sistema, mientras que la abundancia de bajas calificaciones (colores rojos) reflejará un sistema con una menor maduración.

Cuadro 38. Equivalencias de las mediciones sobre eficacia del sistema de monitoreo y evaluación

IDENTIDAD VISUAL	NIVEL DE EFICACIA	CALIFICACIÓN
	Alta	4 puntos
	Media-alta	3 puntos
	Media	2 puntos
	Media-baja	1 puntos
	Baja	0 puntos

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Como ya se mencionó, el factor dependiente está estructurado con base en tres dimensiones, las cuales están compuestas, a su vez, por distintos indicadores.⁷⁷ A partir de lo planteado, las calificaciones para cada componente oscilan entre 0 (cuando la evaluación de este es baja) y 4 (cuando la evaluación que se hace del componente es alta). Considerando los 14 elementos, el factor dependiente puede asumir un valor que va entre 0 (si todos sus componentes son evaluados con esa calificación) y 56 (si todos los elementos son calificados con cuatro puntos)⁷⁸ (ver cuadro 39).

⁷⁶ Para mayor detalle, ver las secciones en que se resumen los principales hallazgos en cada uno de los capítulos dedicados a los casos.

⁷⁷ La dimensión de perdurabilidad contiene seis indicadores, la de articulación, cinco y la de uso, tres. De esta manera, al sumar los indicadores de las tres dimensiones, la variable dependiente está conformada por 14 componentes. Siguiendo la distribución de los componentes, a la hora de medir la eficacia del SME, las dimensiones de perdurabilidad y articulación tienen un peso mayor que la de uso porque aportan una mayor cantidad de elementos. Al decidir la distribución de los componentes entre las dimensiones, y el consiguiente peso que cada una de ellas tiene en la eficacia del SME, la atención se puso en conocer qué condiciones priman para la generación de acciones de monitoreo y evaluación. De no existir perdurabilidad y articulación en el sistema, muy probablemente no habría evaluaciones (con ciertos parámetros de calidad) y, como resulta evidente, no habría resultados que utilizar en la toma de decisiones. La inclusión del componente de uso obedeció a que es importante conocer el impacto que tienen los resultados del monitoreo y la evaluación al tomar decisiones de políticas públicas, aunque con un peso menor en el cálculo de la medida agregada.

⁷⁸ En términos de porcentaje, la cercanía a 0 implicaría una baja eficacia del SME, ya que reflejaría valores deficientes en todos los componentes de la variable dependiente, mientras que 100% revelaría una alta eficacia del sistema, al obtener los 56 puntos posibles como resultado de alcanzar las máximas calificaciones en cada uno de los elementos considerados.

Cuadro 39. Escala para medir la eficacia del sistema de monitoreo y evaluación (puntaje y porcentaje)

BAJA		MEDIA BAJA		MEDIA		ALTA		MEDIA ALTA	
0	11	12	23	24	35	36	47	48	56
0%	19%	20%	39%	40%	59%	60%	79%	80%	100%

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Además, el cuadro 39 presenta la escala para medir la eficacia de los SME estudiados, y expone los límites inferiores y superiores de cada uno de los rangos tanto en puntaje como en porcentaje (de puntos sobre el total posible). Es conveniente aclarar que esta escala⁷⁹ es solo un instrumento que permite expresar de una manera más clara la situación de cada SME, así como las diferencias entre ellos.

El cuadro 40 contiene los valores asignados para cada entidad federativa analizada por componente, el puntaje acumulado por dimensión, y el avance global de cada estado. Como puede apreciarse, Chihuahua alcanza puntajes cercanos al máximo posible tanto en perdurabilidad como en articulación, aunque muestra mayores deficiencias en la dimensión de uso. Por el contrario, Chiapas registra el sistema menos eficaz del grupo, con puntajes muy bajos en las tres dimensiones. Los casos de Oaxaca y Sonora presentan puntajes similares en las dimensiones que miden la eficacia de sus respectivos SME, aun cuando la primera de estas entidades obtiene siempre puntajes más altos.

⁷⁹ Se trata solo de una escala ordinal que se limita a expresar si ciertos valores son iguales, mayores o menores respecto a otros, y permite realizar una comparación ordenada, aunque sin intención de cuantificar de modo preciso los componentes ni estandarizar la distancia entre las medidas propuestas en la escala. Únicamente se utiliza el nombre y la ubicación de los números en la jerarquía, y se deja de lado su propiedad de magnitud, por haberse construido a partir de fuentes cualitativas en las que el factor subjetivo tiene una influencia mayor.

Cuadro 40. Resultados obtenidos por cada entidad federativa en las dimensiones de los factores dependientes

DIMENSIONES	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS
Perdurabilidad	22	10	13	2
Coyuntura crítica: cambio de gobierno	4	2	2	1
Continuidad de la estructura de la unidad de evaluación	4	3	2	0
Evolución del presupuesto de la unidad	3	2	2	0
Evolución del número de trabajadores de la unidad	3	0	1	0
Continuidad/cambio de equipos técnicos	4	2	2	1
Continuidad en la realización de evaluaciones	4	1	4	0
Articulación	19	13	15	6
Existencia de unidad coordinadora	4	2	3	2
Función de coordinación ejercida en los hechos	4	2	4	1
Colaboración informal entre dependencias	4	4	2	0
Existencia de un PAE	4	3	3	1
Existencia de una plataforma para compartir información entre dependencias	3	2	3	2
Uso	6	2	5	0
Uso por parte de actores externos (OSC, academia, etcétera)	0	0	0	0
Uso por parte de actores de gobierno: uso del monitoreo por cada dependencia	3	0	2	0
Uso por parte de actores de gobierno: uso del resultado de las evaluaciones, atención a los ASM, etcétera	3	2	3	0
Total-eficacia del SME	47	25	33	8
	Media alta	Media	Media	Baja

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

El cuadro 41 ordena las entidades federativas estudiadas por el puntaje obtenido en cada una de las dimensiones de la eficacia del SME; en la última columna se organizan de mayor a menor en términos globales. Se puede apreciar que en cada una de las dimensiones el orden de los estados es el mismo, aunque los puntajes en cada caso muestran variaciones. Mientras que en la dimensión de perdurabilidad se va de valores altos (Chihuahua) a una ponderación media baja (Chiapas), la variación en la dimensión de uso se presenta entre valores más bajos, que va de casos que obtienen puntuaciones regulares o medias (Chihuahua y Oaxaca) a otro con baja puntuación (Chiapas), y se pasa por uno de puntuación media baja (Sonora). La eficacia de los SME se puede vincular a su grado de maduración, entendiendo que los sistemas más maduros también son más perdurables, articulados y utilizan más y mejor los resultados.

Cuadro 41. Entidades federativas ordenadas por la puntuación obtenida en cada una de las dimensiones de los factores dependientes

PERDURABILIDAD	ARTICULACIÓN	USO	EFICACIA DEL SME
Chihuahua	Chihuahua	Chihuahua	Chihuahua
Oaxaca	Oaxaca	Oaxaca	Oaxaca
Sonora	Sonora	Sonora	Sonora
Chiapas	Chiapas	Chiapas	Chiapas

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Factores que influyen en la eficacia del SME en Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas

Uno de los principales hallazgos de esta investigación es que no existe un único camino para desarrollar un SME eficaz, en los términos aquí definidos. Ninguno de los factores explicativos propuestos revela por sí solo los resultados alcanzados por las entidades federativas respecto a la eficacia de sus SME. En otras palabras, se requiere la combinación de diferentes factores para alcanzar determinados resultados.

Es importante destacar, además, que distintas configuraciones causales (combinaciones de factores) pueden derivar en resultados similares. Por consiguiente, estas configuraciones no resultan excluyentes entre sí, no son recetas por seguir ni marcan caminos únicos para llegar a los resultados que se buscan. Sin embargo, el análisis de las combinaciones de factores en las entidades federativas estudiadas puede arrojar luz sobre la mayor o menor influencia de ciertos factores en la eficacia alcanzada por el SME.

En el cuadro 42 se observa la combinación de los factores explicativos identificadas en Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas, donde se aplican las escalas de calificación abordadas en el apartado anterior, elaboradas a partir de los análisis producidos en los estudios de caso. También se retoma el resultado obtenido por cada estado en cuanto a la eficacia de su SME. De esta manera, se advierte, de manera clara y sencilla, el comportamiento de los factores independientes y los factores dependientes.

Cuadro 42. Configuraciones causales presentes en las entidades federativas analizadas

DIMENSIONES		CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS
Marco normativo	Normativa sobre políticas sociales	4	2	3	1
	Normativa sobre el SME	4	2	3	2
Arreglo institucional	Ente encargado de la evaluación	4	2	3	2
	Relaciones interinstitucionales	4	2	3	0
Entorno político y social	Voluntad política	4	2	2	0
	Papel del Congreso del Estado	2	2	2	2
	Sociedad civil y academia	1	1	0	0
	Mercado de evaluadores	1	0	0	0
	Cultura de la evaluación	1	0	1	0
Capacidades institucionales	Recursos humanos	4	1	2	1
	Sistemas de información	3	2	2	1
Vinculación del gobierno estatal con otros actores	Gobierno federal y otros gobiernos estatales	2	1	3	1
	Organismos internacionales	1	0	4	2
	Sociedad civil y academia	0	0	0	0
Nivel de eficacia (Factores dependientes)		Media alta	Media	Media	Baja

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Con base en los resultados del análisis, ¿qué conclusiones se pueden obtener a partir del análisis de las configuraciones causales en perspectiva comparada? En primer lugar, el grado de desarrollo del marco normativo, en lo referente en particular a las políticas sociales y a la regulación del funcionamiento del SME, parece impactar de manera significativa la eficacia del sistema.

Puede observarse que las mejores calificaciones en estos factores coinciden con mejores desempeños en cuanto a eficacia del sistema. Chihuahua y Oaxaca reportan importantes avances en ambos campos, con sus matices y diferencias, y son las entidades con mayor eficacia en el funcionamiento de sus SME. Destaca que en estas entidades se tienen normativas generales que identifican de manera más adecuada a los actores que participan en el sistema; además, poseen normativas específicas que delimitan los procesos y las etapas de monitoreo y evaluación. La situación de Sonora y Chiapas es contraria a las calificaciones obtenidas, pero confirma la relación planteada, aunque en sentido negativo.

Cuadro 43. Comportamiento de las dimensiones del factor marco normativo en relación con la eficacia del SME

MARCO NORMATIVO	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
NORMATIVA POLÍTICA SOCIAL	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
NORMATIVA SME	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
EFICACIA SME	MEDIA-ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Nota: Se considera que existe variación cuando se identifica que al menos tres entidades federativas presentaron resultados diferenciados.

Otro factor con mayor variación es el arreglo institucional, ya que, por un lado, se encuentran Chihuahua con un avance alto y Oaxaca con uno medio alto. En el caso de Chihuahua, la CPBRSED es el área encargada de coordinar los procesos de evaluación, perteneciente a la Secretaría de Hacienda, la cual concentra la gestión del sistema; por otro lado, en Oaxaca, la JdIG, dependiente directamente del Poder Ejecutivo del estado, interactúa con diversos actores que también forman parte del sistema (Coplade, Sefin, Sedesoh, Contraloría).

En Sonora y en Chiapas, la coordinación del SME recae en la figura de la Secretaría de Hacienda de ambas entidades, al igual que en Chihuahua; sin embargo, sus desempeños son distintos. Estas diferencias dejan en claro que el resultado final no depende exclusivamente del tipo de arreglo institucional, sino de la forma en la que estos se combinan con otros factores.

Cuadro 44. Comportamiento de las dimensiones del factor del arreglo institucional en relación con la eficacia del SME

ARREGLO INSTITUCIONAL	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
ENTIDAD ENCARGADA DE LA EVALUACIÓN	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
RELACIONES INTER-INSTITUCIONALES	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
EFICACIA SME	MEDIA-ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Nota: Se considera que existe variación cuando se identifica que al menos tres entidades federativas obtuvieron resultados diferenciados.

En lo referente al entorno político y social, se aprecia que todos los estados reciben calificaciones medias y bajas. No obstante, el análisis debe dividirse en dos: por un lado, los aspectos que no presentan variaciones y, por consiguiente, no aportarían mayor claridad acerca de las diferencias en el resultado; y por otro, una dimensión que muestra variaciones y se percibe como una de las más importantes y determinantes en el modelo propuesto, la voluntad política.

La voluntad política posee valores contrastantes en los distintos casos, y su variación va de la mano de la que se aprecia en la eficacia del sistema: mientras que en Chihuahua existe una alta voluntad política por parte del gobernador y los miembros del gabinete para impulsar la agenda de monitoreo y evaluación, y esta se ha mantenido a través de las distintas administraciones estatales, en Chiapas la situación es contraria, con escaso respaldo a dichas acciones y un gobierno que solo promovió avances de manera reactiva ante una coyuntura puntual (lo que derivó en la creación del CIEPSE) y que terminó por dejarlos sin efecto poco tiempo después.

La situación de Oaxaca y Sonora es similar respecto a las dimensiones del entorno político y social: en ambas entidades, la voluntad política ha experimentado altibajos relacionados con la alternancia en el gobierno. En Sonora, la actual gobernadora ha mostrado mayor interés en la temática y disposición a promover avances respecto a la administración anterior, en tanto que, en Oaxaca, los avances importantes logrados durante el sexenio anterior parecen no haber tenido continuidad al iniciarse la gestión de Alejandro Murat, aunque en la actualidad se está trabajando para retomar la agenda anterior y darle continuidad.

Cuadro 45. Comportamiento de las dimensiones del factor del entorno político y social en relación con la eficacia del sistema de monitoreo y evaluación

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
VOLUNTAD POLÍTICA	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
PAPEL DEL CONGRESO	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
SOCIEDAD CIVIL Y ACADEMIA	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
MERCADO DE EVALUADORES	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
CULTURA DE LA EVALUACIÓN	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
EFICACIA SME	MEDIA-ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Nota: Se considera que existe variación cuando se identifica que al menos tres entidades federativas presentaron resultados diferenciados.

En lo referente a las capacidades institucionales, se puede observar que los factores que lo componen presentan poca variación. El único caso que asume valores claramente diferentes es Chihuahua, donde las condiciones concernientes a la capacitación de los recursos humanos y el funcionamiento de los sistemas de información son muy buenas, y el impacto de este factor en la eficacia del SME también resulta significativo.

En cuanto a las demás entidades, en Oaxaca, la capacitación de recursos humanos se vio disminuida a raíz del cambio de gobierno y la reestructuración de los entes que participan en el SME. En cambio, Sonora se encuentra en un proceso de fortalecimiento de capacidades de sus funcionarios. Finalmente, en Chiapas, existe una confusión sobre monitoreo y evaluación desde el marco legal, lo que se traduce en un bajo manejo del tema por parte de los funcionarios locales.

Cuadro 46. Comportamiento de las dimensiones del factor de capacidades institucionales en relación con la eficacia del sistema de monitoreo y evaluación

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
RECURSOS HUMANOS	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
SISTEMA DE INFORMACIÓN	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	VARIACIÓN
EFICACIA SME	MEDIA-ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Nota: Se considera que existe variación cuando se identifica que al menos tres entidades federativas presentaron resultados diferenciados.

Por último, el vínculo con otros actores es deficiente en forma mayoritaria en los estados analizados. Oaxaca es la entidad con mayores avances en los elementos que componen esta dimensión, principalmente en el vínculo con el gobierno federal y organismos internacionales. La estrecha colaboración que el equipo técnico conformado por la ITE de la JdIG logró con el CONEVAL durante el gobierno de Gabino Cué resultó fundamental para promover avances sustantivos respecto de otros factores, como el marco normativo, el arreglo institucional, e incluso las capacidades burocráticas, lo que, en conjunto, tuvo impacto en la eficacia del SME.

El trabajo de colaboración con el Banco Mundial y la Cepal también fue determinante y trascendió de la misma manera en los citados factores explicativos y en los dependientes. En contraste, los vínculos con la sociedad civil y la academia son débiles y escasos, y se mantiene la tónica presente en las demás entidades estudiadas, donde, en general, los nexos con otros actores han sido poco desarrollados.

Cuadro 47. Comportamiento de las dimensiones del factor de vínculo con otros actores en relación con la eficacia del sistema de monitoreo y evaluación

VÍNCULO CON OTROS ACTORES	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
VÍNCULO GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
VÍNCULO ORGANISMOS INTERNACIONALES	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
VÍNCULO SOCIEDAD CIVIL Y ACADEMIA	CHIHUAHUA	SONORA	OAXACA	CHIAPAS	SIN VARIACIÓN
EFICACIA SME	MEDIA-ALTA	MEDIA	MEDIA	BAJA	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Nota: Se considera que existe variación cuando se identifica que al menos tres entidades federativas presentaron resultados diferenciados.

Para concluir, se analiza la combinación de factores explicativos identificados para los distintos niveles de eficacia observados en los SME.

Alta eficacia del SME

En Chihuahua, un marco normativo amplio y específico, un arreglo institucional adecuado y articulado, continuidad en la voluntad política de los gobiernos para impulsar la agenda de monitoreo y evaluación, y capacidades burocráticas desarrolladas y funcionales se combinan para lograr, en consecuencia, un SME altamente eficaz, con buenos resultados en términos de perdurabilidad y articulación, y un uso aceptable por parte los actores gubernamentales de los resultados generados. En este caso particular, los avances en la vinculación con otros actores son escasos, aunque esto no parece interferir para obtener la más alta calificación de la variable dependiente entre los estados considerados en esta investigación.

Eficacia media del sistema de monitoreo y evaluación. Dos casos

En Oaxaca, por otro lado, la combinación de factores que lleva a una eficacia media del SME (aunque en el límite superior del intervalo) está compuesta por un marco normativo adecuado, un arreglo institucional claro y que ha experimentado importantes momentos de coordinación, y una vinculación con otros actores que ha resultado fundamental para el desarrollo de los dos factores mencionadas, sobre todo a partir de la vinculación con el gobierno federal (en especial con el CONEVAL) y con organismos internacionales.

Este caso muestra que el marco normativo y el arreglo institucional no son por sí solos suficientes para lograr una alta eficacia del SME. Por otro lado, una voluntad política cambiante y unas capacidades burocráticas afectadas negativamente a raíz de la alternancia por la salida del gobierno de funcionarios clave terminan limitando la eficacia del SME en una entidad que, durante los últimos años, había logrado avances muy significativos en la materia y se ha mantenido entre las más desarrolladas del país en lo relativo a estas prácticas.

El otro estado que alcanza una eficacia media de su SME es Sonora, aunque ubicado hacia el límite inferior del rango (cercano a la categoría media baja). En este caso se identifican puntajes regulares, tanto en lo que respecta al marco normativo como al arreglo institucional y las capacidades institucionales, lo que deja en evidencia las importantes áreas de oportunidad observadas en el estado en cuanto a la consolidación de su normativa, la fortaleza de la función de coordinación por parte de la unidad de evaluación (DGPYE de la Secretaría de Hacienda), la capacitación de los recursos humanos y la actualización de sus sistemas de información para facilitar la toma de decisiones.

Esta situación se combina con una voluntad política que presenta altibajos a lo largo del tiempo, aunque parece orientarse hacia un apoyo más claro a las acciones de monitoreo y evaluación por parte del gobierno estatal actual. En lo concerniente a la vinculación con otros actores, el estado no ha reportado avances, por lo cual surge una área de oportunidad valiosa, sobre todo por la aportación que pueden generar estos actores para fortalecer el marco normativo, las capacidades burocráticas, el mercado de evaluadores y la cultura de la evaluación.

Baja eficacia del sistema de monitoreo y evaluación

Chiapas es el único estado de los cuatro analizados que registra una baja eficiencia en los aspectos considerados para medir la perdurabilidad, articulación y uso. Esto se explica, principalmente, por la necesidad de generar mejoras en su marco normativo, arreglo institucional, sus capacidades burocráticas y los vínculos con otros actores.

Un factor que destaca por su bajo avance comparado con las demás entidades federativas es la voluntad política, ya que el gobierno no muestra mayor interés en impulsar la agenda de monitoreo y evaluación. La escasa atención conferida, en algún momento, a los temas de evaluación y que derivó en la creación del CIEPSE terminó por desvanecerse rápidamente sin haberse observado avances importantes en la materia y dando lugar a la pronta disolución del organismo.

Esta combinación de déficits en todas las variables explicativas consideradas, en las que obtiene calificaciones regulares, bajas y muy bajas, se traduce en una baja eficacia: la perdurabilidad es baja, porque el SME se encuentra en situación precaria y podría debilitarse aún más; la articulación es deficiente, producto de la baja coordinación existente en los hechos, el escaso avance en la generación y el cumplimiento de los PAE y la baja colaboración entre dependencias; y, finalmente, el escaso o inexistente uso de los (también escasos) resultados de ejercicios de monitoreo y evaluación, tanto por parte de actores externos como de las propias dependencias de gobierno.

¿Qué es lo más importante para que un SME sea eficaz?

Para responder esta pregunta, hay que recordar tres aspectos que, si bien han sido especificados a lo largo del documento, deben ser retomados para evitar interpretaciones erróneas de los resultados aquí presentados:

- No existe un único factor que explique, por sí misma, la eficacia de un SME, sino que se pueden presentar diferentes configuraciones causales para entenderla.
- Configuraciones causales distintas pueden presentar como resultado similares niveles de eficacia del SME.
- Estas configuraciones causales son dinámicas, por lo cual pueden mostrar variaciones en el tiempo y en el espacio, por lo que es probable que varíen tanto con el paso de los años como entre los distintos estados de la república.

Estos tres aspectos deben tenerse muy presentes ya que se trata de una investigación que solo examinó cuatro casos de las 32 entidades federativas de la república (seis si se consideran los dos de la prueba piloto); por lo tanto, no es recomendable, metodológicamente, aspirar a generalizar los resultados, sino aceptar que parece ser más apropiado entender cada explicación como casuística. También deja en claro que no existe una receta única y que, entonces, cada entidad debe tratarse de acuerdo con sus particularidades.

Para abordar con mayor detalle los primeros dos aspectos mencionados, resulta central entender que es necesario combinar niveles altos o medio altos en más de una de las variables explicativas propuestas; esto, para lograr una mayor eficacia del SME, ya que ninguna de las variables independientes explica por sí sola los cambios que pudieran presentarse en la dependiente; por ejemplo, en Chihuahua, para alcanzar una eficacia media alta de su SME se combinan avances importantes respecto al marco normativo, el arreglo y las capacidades institucionales con un entorno político y social regular, pero que destaca la relevancia de la voluntad política, y donde la vinculación con actores externos resulta ser bastante débil.

Por su parte, en Oaxaca, con una eficacia media (aunque en el límite superior del intervalo, al llegar a la media alta), la combinación es distinta: un marco normativo y un arreglo institucional con significativos logros, junto con un entorno político y social donde la voluntad política ha sufrido vaivenes con el cambio de gobierno, capacidades burocráticas desarrolladas, pero con rotaciones de personal que afectan el funcionamiento del sistema y, por último, importantes avances en la vinculación con actores externos (en particular, con el gobierno federal y los organismos internacionales).

De esta manera, quedan expuestas dos cuestiones: una, que dos configuraciones causales distintas pueden arrojar resultados cercanos o similares, y otra, que, si bien el marco normativo y el arreglo institucional parecen ser importantes, es necesario que se combinen con capacidades burocráticas desarrolladas o fuertes vínculos con actores externos.

CAPÍTULO 10

Sugerencias para las entidades federativas

Este apartado contiene un conjunto de recomendaciones elaboradas a partir de la información obtenida durante las investigaciones de gabinete y campo en las entidades federativas visitadas. El detalle del funcionamiento de cada uno de estos sistemas ha sido abordado, y aquí solo se busca aportar posibles vías de solución para cada uno de los casos puntuales. A continuación se presenta una lista de recomendaciones dirigidas a cada una de las entidades federativas incluidas en el estudio.

Chihuahua

MARCO NORMATIVO	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<ul style="list-style-type: none"> Algunos reglamentos de las secretarías no están actualizados; en algunos casos no se cuenta con este instrumento. 	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere considerar actualizar o elaborar reglamentos de las secretarías en las que, entre otros aspectos, se defina su participación en el SME, en concordancia con la normativa vigente de la entidad.

ARREGLO INSTITUCIONAL	
PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<ul style="list-style-type: none"> Los resultados de las evaluaciones suelen llegar uno o dos años después de terminado el ejercicio evaluado. Esto implica que resulten obsoletos, ya que, muchas veces, los programas ya fueron modificados a partir de los resultados del monitoreo. <p>El modelo que ha implementado Chihuahua considera dentro de la Secretaría de Hacienda el área a cargo de la evaluación, la cual, en la práctica, posee autonomía técnica y de gestión, aunque no personalidad jurídica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Generar evaluaciones desarrolladas en lapsos más breves y de manera expedita que puedan presentar resultados preliminares de la política durante el transcurso del ejercicio. <p>Se sugiere valorar si este modelo garantizará la continuidad de las acciones que ha emprendido la Secretaría para mantener el sistema a lo largo del tiempo.</p>

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME</i></p> <p>El Congreso no suele utilizar los insumos que el SME produce ni tampoco presiona para que se desarrollen los procesos de monitoreo y evaluación en las distintas dependencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Brindar capacitaciones a los diputados en materia de monitoreo y evaluación que promuevan el uso del resultado de las evaluaciones. Fomentar el diálogo entre los titulares de las áreas coordinadoras en materia de monitoreo y evaluación, y los integrantes del Congreso.
<p><i>Mercado local de evaluadores</i></p> <p>El mercado local de evaluadores está poco desarrollado. No existe oferta de equipos técnicos de académicos u OSC que puedan realizar evaluaciones externas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pactar convenios con instancias federales o instituciones académicas con presencia nacional para el intercambio de experiencias con universidades locales. Una vez capacitados, los académicos en el estado podrán brindar capacitación a funcionarios de las distintas áreas del gobierno.
<p><i>Sociedad civil</i></p> <p>Problema: escasa participación de la sociedad civil en el SME.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Celebrar convenios de colaboración entre las OSC y las dependencias gubernamentales para desarrollar procesos de capacitación en materia de evaluación. Reuniones, al menos una vez al año, entre las dependencias participantes en el SME y representantes de la sociedad civil, académicos y evaluadores.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<ul style="list-style-type: none"> Actualmente, el Gobierno del Estado cuenta con dos plataformas para el monitoreo; una de ellas se encuentra en periodo de prueba. Estas sirven para compartir información entre las dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere que esta plataforma también incluya información sobre los procesos de evaluación. De igual forma, será importante fomentar la apropiación de la herramienta a través de la difusión entre las dependencias sobre su utilidad.

VINCULACIÓN DEL GOBIERNO CON OTROS ACTORES	
PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Vínculo con actores federales y estatales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las dependencias del gobierno estatal mantienen una buena relación con dependencias del gobierno federal, pero no existe vinculación con otros gobiernos estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la cercanía con representantes de las entidades federativas mediante el intercambio de experiencias.
<p><i>Vínculo con la academia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Existe poca colaboración entre el gobierno estatal y la academia en temas de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Crear vínculos efectivos entre el gobierno estatal —mediante la CGPBRSED de la Secretaría de Hacienda— y las universidades públicas en el estado, como la Universidad Autónoma de Chihuahua, para el desarrollo de programas académicos centrados en temas de monitoreo y evaluación.

Sonora

MARCO NORMATIVO	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Normativa sobre el sistema de monitoreo y evaluación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La normativa sobre la planeación es muy antigua y no específica de forma clara el tipo de arreglo institucional que debe formarse entre las dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere una normativa que mencione correctamente las funciones de las principales entidades normativas del SME del estado: Secretaría de Hacienda, Secretaría de la Contraloría General, Secretaría de Desarrollo Social y la Oficina del Ejecutivo, así como las áreas de planeación y seguimiento en cada una de las dependencias.

ARREGLO INSTITUCIONAL	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p>Es importante fortalecer las relaciones intergubernamentales para articular el sistema de evaluación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A partir de una clarificación del marco normativo, el área encargada del monitoreo y evaluación en la entidad puede ejercer de mejor manera la articulación al interior de la Secretaría de Hacienda y con las áreas de otras dependencias.

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME</i></p> <p>El Congreso no suele utilizar los insumos que el SME produce ni tampoco presiona para que se desarrollen los procesos de monitoreo y evaluación en las distintas dependencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Brindar capacitaciones a los diputados en materia de monitoreo y evaluación que promuevan el uso del resultado de las evaluaciones. Fomentar el diálogo entre los titulares de las áreas coordinadoras en materia de monitoreo y evaluación y los diputados.
<p><i>Mercado local de evaluadores</i></p> <p>El mercado local de evaluadores está poco desarrollado. No existe oferta de equipos técnicos de académicos u OSC que puedan realizar evaluaciones externas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Generar convenios con instancias federales o instituciones académicas con presencia nacional para el intercambio de experiencias con universidades locales. Una vez capacitados, los académicos en el estado podrán brindar capacitación a funcionarios de las distintas áreas del gobierno.
<p><i>Sociedad civil</i></p> <p>Problema: escasa participación de la sociedad civil en el SME.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Celebrar convenios de colaboración entre las OSC y las dependencias gubernamentales para desarrollar procesos de capacitación en materia de evaluación. Reuniones al menos una vez al año entre las dependencias participantes en el SME y representantes de la sociedad civil, académicos y evaluadores.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Recursos humanos</i></p> <p>Al cambiar el personal directivo, a veces el tema de la evaluación queda relegado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Documentar el trabajo hecho en años anteriores y cuáles han sido los logros que se han tenido derivados de las herramientas de monitoreo y evaluación. Diseñar un taller de sensibilización sobre monitoreo y evaluación para el personal directivo de nuevo ingreso, en el que también se presenten los resultados alcanzados.
<p>En ocasiones, existe confusión sobre los conceptos de monitoreo y evaluación; esto puede deberse a una falta de claridad en la normativa, o bien, a un desconocimiento del tema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se debe llevar a cabo un proceso de revisión del diseño institucional y la normativa; esto, con dos objetivos: <ol style="list-style-type: none"> que la normativa diferencie efectivamente entre las actividades relativas al monitoreo y la evaluación. que el personal de las dependencias comprenda las diferencias.
<p>Muchas veces, el personal no cuenta con acceso a información pertinente relacionada con temas específicos de actividades propias del SME.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere llevar a cabo talleres o capacitaciones para la realización de indicadores, que permitan conocer cómo se generan, ordenan y miden, así como la confección de las matrices, con ejemplos prácticos.

VÍNCULO CON OTROS ACTORES	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Relaciones con actores federales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> En el ranking del Diagnóstico del CONEVAL, aún representan un desafío en Sonora, debido a que se encuentra por debajo del promedio nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la cercanía con dependencias federales mediante convenios de colaboración, capacitación o asesoría, con miras a que el SME se estandarice en relación con sus homólogos en las otras entidades.
<p><i>Relaciones intergubernamentales del gobierno estatal y otros estados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las relaciones con otras entidades federativas son limitadas en Sonora en lo referente a temas de monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechar los espacios de intercambio de experiencias existentes, como seminarios, cursos, talleres y redes estatales.
<p><i>Relación con la academia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Existe poca colaboración entre el Gobierno del Estado y la academia en temas de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Propiciar la creación de comités consultivos en materia de monitoreo y evaluación, conformados por académicos que puedan acompañar el trabajo de la unidad de evaluación, conocer los resultados del monitoreo y proponer evaluaciones.
<p><i>Vínculo con organismos internacionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las relaciones con organismos internacionales son limitadas en Sonora en lo referente a temas de monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Es importante observar el ejemplo exitoso del caso de Oaxaca. La experiencia y el contacto personal de Oaxaca puede ser una guía del camino a tomar para fomentar la colaboración con organismos internacionales.

Oaxaca

MARCO NORMATIVO	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<ul style="list-style-type: none"> El marco normativo que regula los procesos de monitoreo y evaluación en el estado es pertinente para sus actividades, pues en la primera etapa de instauración se registró un avance en materia legal. Sin embargo, ante la creación de la Copeval, las leyes no están actualizadas ni es claro el papel que jugará esta figura. 	<ul style="list-style-type: none"> Esclarecer la función de la Copeval. De la misma forma, actualizar la normativa para que sea más adecuada ante la inclusión de esta figura. Crear un reglamento para la Ley de Planeación que haga hincapié en los límites prácticos entre las actividades de la Sefin y la ITE.

ARREGLO INSTITUCIONAL	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<ul style="list-style-type: none"> Existe confusión respecto a la vinculación y el rol que jugarán la Copeval y la ITE. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar reuniones entre el personal de la Copeval y la JdlG para no duplicar esfuerzos.
<ul style="list-style-type: none"> Actualmente, no existe interacción entre instancias y la ITE para la elaboración del PAE. 	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere establecer foros de consulta, al menos una vez al año, para definir las actividades que llevarán a cabo en materia de monitoreo y evaluación.

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME</i></p> <ul style="list-style-type: none"> El Congreso no suele utilizar los insumos que el SME produce ni tampoco presiona para que se desarrollen los procesos de monitoreo y evaluación en las distintas dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Brindar capacitaciones a los diputados en materia de monitoreo y evaluación que promuevan el uso del resultado de las evaluaciones. Fomentar el diálogo entre los titulares de las áreas coordinadoras en materia de monitoreo y evaluación y los diputados.
<p><i>Mercado local de evaluadores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> El mercado local de evaluadores está poco desarrollado. No existe oferta de equipos técnicos de académicos u OSC que puedan realizar evaluaciones externas. 	<ul style="list-style-type: none"> Generar convenios con instancias federales o instituciones académicas con presencia nacional para el intercambio de experiencias con universidades locales. Una vez capacitados, los académicos en el estado podrán brindar capacitación a funcionarios de las distintas áreas del gobierno.
<p><i>Sociedad civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Problema: escasa participación de la sociedad civil en el SME. 	<ul style="list-style-type: none"> Celebrar convenios de colaboración entre las OSC y las dependencias gubernamentales para desarrollar procesos de capacitación en materia de evaluación. Reuniones, al menos una vez al año, entre las dependencias participantes en el SME y representantes de la sociedad civil, académicos y evaluadores.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Sistema de información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> A pesar de que existe un sistema de información que, por disposiciones de la Ley de Planeación, maneja el Coplade, este solo elabora estadísticas municipales y por microrregión. 	<ul style="list-style-type: none"> Será importante la creación de un sistema informático que esté a cargo de la ITE, pero que todas las dependencias del SME puedan aportar información. Esto haría mucho más sencillas las interacciones. En dicho sistema se podría incluir información del sistema que maneja la Sefin, con la intención de que pueda usar los insumos que hace la ITE para reasignar y ajustar el presupuesto.
<p><i>Utilidad de las evaluaciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Los resultados de las evaluaciones están listos mucho tiempo después de que puedan utilizarse para tomar decisiones relevantes y, por lo tanto, cuando llegan no se usan. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar evaluaciones más breves y expeditas que puedan presentar resultados durante el transcurso del ejercicio para poder considerar las recomendaciones durante la negociación del presupuesto y el diseño de la planeación.

VÍNCULO CON OTROS ACTORES	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Relaciones intergubernamentales con el gobierno estatal y otros estados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Si bien Oaxaca tiene relación con personal de otros SME estatales (como Jalisco y Morelos), estos contactos no se encuentran del todo institucionalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentar los avances que se han tenido con la colaboración de otras entidades federativas que permitan servir de guía para otros estados.
<p><i>Relación con la academia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Existe poca colaboración entre el Gobierno del Estado y la academia en temas de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Propiciar la creación de comités consultivos en materia de monitoreo y evaluación, conformados por académicos que puedan acompañar el trabajo de la unidad de evaluación, conocer los resultados del monitoreo y proponer evaluaciones.

Chiapas

MARCO NORMATIVO	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p>Especificidad de los procesos de monitoreo y evaluación. Actualmente, la normativa otorga funciones separadas de la unidad técnica de evaluación y de quién planea la evaluación. Esto genera confusiones en la práctica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar la normativa para que incluya a todos los participantes dentro del sistema y los roles se definan con claridad.

ARREGLO INSTITUCIONAL	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p>Cambios drásticos y continuos en la estructura organizacional de las dependencias. Esto suele suceder a consecuencia de los cambios de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere que no se modifique la estructura de las dependencias de manera abrupta. Una forma clara de hacerlo es promoviendo la profesionalización de los funcionarios dedicados a tareas del SME y la ocupación de estas áreas con personal profesional y capacitado.
<p>No hay claridad en la diferencia entre las funciones de monitoreo y evaluación realizadas por el SME.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Es importante hacer una revisión del diseño institucional y la normativa a fin de que, en la distribución de funciones, se diferencie, efectivamente, las actividades relativas al monitoreo y a la evaluación.
<p>Actualmente, no se ha cumplido con los ejercicios de evaluación definidos en el PAE ni tampoco se consulta a las dependencias para elaborarlo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un foro de consulta en el cual participe la instancia coordinadora del PAE y los funcionarios públicos de las distintas áreas de evaluación en las dependencias.
<p>Desde el cierre del CIEPSE no se ha retomado de forma permanente la realización de ejercicios de evaluación en la entidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Una vez que se tenga claridad en el diseño institucional, será importante retomar los ejercicios de evaluación que se promovieron durante la existencia del CIEPSE.
<p>Duplicación de funciones entre el personal derivada de la falta de comunicación y revisión de la división del trabajo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Revisar las funciones desempeñadas para evitar que estas se empalmen entre las dependencias o el personal.

ENTORNO POLÍTICO Y SOCIAL	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Papel del Congreso del Estado en el impulso al SME</i></p> <ul style="list-style-type: none"> El Congreso no suele utilizar los insumos que el SME produce ni tampoco presiona para que se desarrollen los procesos de monitoreo y evaluación en las distintas dependencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Brindar capacitaciones a los diputados en materia de monitoreo y evaluación que promuevan el uso del resultado de las evaluaciones. Fomentar el diálogo entre los titulares de las áreas coordinadoras en materia de monitoreo y evaluación y los diputados.
<p><i>Mercado local de evaluadores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> El mercado local de evaluadores está poco desarrollado. No existe oferta de equipos técnicos de académicos u OSC que puedan realizar evaluaciones externas. 	<ul style="list-style-type: none"> Acordar convenios con instancias federales o instituciones académicas con presencia nacional para el intercambio de experiencias con universidades locales. Una vez capacitados, los académicos en el estado podrán brindar capacitación a funcionarios de las distintas áreas del gobierno.
<p><i>Sociedad civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Problema: escasa participación de la sociedad civil en el SME. 	<ul style="list-style-type: none"> Celebrar convenios de colaboración entre las OSC y las dependencias gubernamentales para desarrollar procesos de capacitación en materia de evaluación. Reuniones, al menos una vez al año, entre las dependencias participantes en el SME y representantes de la sociedad civil, académicos y evaluadores.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	
ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Recursos humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de personal, lo que ocasiona deficiencias en las capacidades de las dependencias para ejecutar las actividades de monitoreo y evaluación de manera eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Se recomienda establecer esquemas de trabajo y obligaciones acordes con la disposición de personal de cada dependencia. La capacitación y la especialización pueden optimizar los tiempos de trabajo.
<p>Confusión en el personal respecto de lo que debe entenderse por monitoreo y por evaluación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere otorgar una actualización o capacitación en la materia una vez efectuado el cambio normativo a fin de establecer una diferencia clara de funciones y cómo debe darse la articulación entre dependencias en el nuevo escenario. Esta podría correr a cargo de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Hacienda, la cual es el principal nodo del SME.
<p><i>Sistema de Información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Se dispone de un sistema informático que incluye información sobre monitoreo del PED; sin embargo, la información no está actualizada ni tampoco incluye información referente a las acciones de evaluación realizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se recomienda actualizar el sistema a uno más acorde con los estándares tecnológicos del presente. Además, incluir la información que se vaya generando referente a los procesos de evaluación en la entidad.

VINCULACIÓN CON OTROS ACTORES

ÁREA DE MEJORA IDENTIFICADA	SUGERENCIA DE MEJORA
<p><i>Relaciones intergubernamentales del gobierno estatal y otros estados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las relaciones con otras entidades federativas son limitadas en Sonora en temas de monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechar los espacios de intercambio de experiencias existentes, como seminarios, cursos, talleres y redes estatales.
<p><i>Papel del Congreso en temas de monitoreo y evaluación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Existe una falta de participación del Congreso en la mejora del SME, ya que no suele utilizar los insumos que este produce, ni tampoco presiona para que los procesos se desarrollen de manera efectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> Brindar capacitaciones a los diputados en materia de monitoreo y evaluación que promuevan el uso del resultado de las evaluaciones. Fomentar el diálogo entre los titulares de las áreas coordinadoras en materia de monitoreo y evaluación y los diputados.
<p><i>Relación con la academia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Existe poca colaboración entre el Gobierno del Estado y la academia en temas de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Propiciar la creación de comités consultivos en materia de monitoreo y evaluación, conformados por académicos que puedan acompañar el trabajo de la unidad de evaluación, conocer los resultados del monitoreo y proponer evaluaciones.
<p><i>Vínculo con organismos internacionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Las relaciones con organismos internacionales son limitadas en Sonora en temas de monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Es importante ver el ejemplo exitoso del caso de Oaxaca. La experiencia y el contacto personal de Oaxaca puede ser una guía del camino que se debe tomar para fomentar la colaboración con organismos internacionales.
<p><i>Sociedad civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de participación de la sociedad civil en el SME. 	<ul style="list-style-type: none"> Momento 1. Difusión de las actividades del SME ante representantes de la sociedad civil. Momento 2. Búsqueda de convenios de colaboración entre las OSC y las dependencias gubernamentales para desarrollar procesos de capacitación en materia de evaluación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial para la implementación de una gestión pública para resultados dentro de la administración pública del estado (24 de enero 2011). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*.

Aquilino, N. (2015). *Hacia una política nacional de evaluación. Documento de políticas públicas. Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación. Área de Instituciones y Gestión Pública*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Aquilino, N. y Amaya, P. (2015). *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*. Red Argentina de Evaluación.

Arellano Gault, D. (2014). Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas. En A. Ríos Cázares (coord.). *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CIDE/Clear/INPAE.

Ballescá, M. (2013). Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México. En P. Sanabria (coord.) (2015). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México: CIDE/Clear/INPAE.

_____. (2016). Monitoreo y evaluación para resultados en Jalisco. En R. García L. y M. García M. *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. México: CIDE/Clear/INPAE. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*.

Banco Mundial (2008). *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo social*.

Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. En Brady y D. Collier (eds.). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, Shared Standards*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Boyle, R. (2005). *Evaluation capacity development in the Republic of Ireland*. Washington, DC: OCDE-Banco Mundial.

Briceño, B. (2010). *Defining the type of M&E System: Clients, intended uses, and actual utilization*.

Carrillo, M. y Vargas, A. (2013). Avances en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales educativos del Distrito Federal. En C. Maldonado Trujillo y C. Galíndez Hernández (eds.). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. México, DF: Clear/CIDE.

Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas (18 de mayo 2016). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado (2016a). *Evaluación de consistencia y resultados al programa de Escuelas de Tiempo Completo 2015*. Recuperado de http://www.educacionchiapas.gob.mx/rendicion_cuentas/Evaluacion_Programa_Escuelas_Tiempo_Completo/5.INFORME%20FINAL%20EVALUACION-PETC.pdf

_____. (2016b). *Evaluación de indicadores. Secretaría de Educación -Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, FONE 2015*. Recuperado de http://www.educacionchiapas.gob.mx/rendicion_cuentas/Evaluacion_FONE_2015/5.%20INFORME%20FINAL%20DE%20EVALUACION%20FONE.pdf

Decreto que crea la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social y Humano, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (17 de febrero de 2017). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*.

Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC-Unicef.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 68, pp. 41-52.

Feinstein, O. y Zapico-Goñi, E. (2010). *Evaluation of government performance and public policies in Spain*. Washington, DC: IEG-Banco Mundial.

Fernando Castro, M., López-Acevedo, G., Beker Busjeet, G. y Fernández Ordóñez, X. (2009). *El sistema de M&E de México: un salto del nivel sectorial al nacional*. Banco Mundial.

Flamand, L. y Moreno Jaimes, C. (2015). *Seguro Popular y federalismo en México. Un análisis de política pública*. Ciudad de México: CIDE.

Flamand, L. y Rojas-Bracho, L. (2015). *¿Cómo gobernar la contaminación en México?: alternativas de política pública ambiental*. México: El Colegio de México, AC.

García, M. (2013). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Seguimiento y evaluación de los resultados. Módulo 6*. Banco Interamericano de Desarrollo.

García, M. y García López, R. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Ghiano, C. y Porrini, L. (2015). La evaluación en la provincia de Córdoba. En N. Aquilino y P. Amaya. *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina* (pp. 33-38). Red Argentina de Evaluación.

Gobierno del Estado de Chiapas (s.f.). Programa Anual de Evaluación 2018.

_____. (s.f.). Programa Anual de Evaluación 2017.

Gobierno del Estado de Chihuahua (s.f.). Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

Gobierno del Estado de Oaxaca (s.f.). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022.

Gobierno del Estado de Sonora (s.f.). Programa Anual de Evaluaciones 2018.

_____. (s.f.). Programa Anual de Evaluaciones 2017.

_____. (s.f.). Programa Anual de Evaluaciones 2016.

Hevia, F. J. (2016). *Monitoreo ciudadano en México: participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos*. Recuperado de http://www.clearla.org/home/wpcontent/uploads/2016/07/Monitoreociudadano_Felipe-J.-Hevia-no-editable.pdf

Kaufmann, J. (2016). Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe. En C. Pasquetti y C. Salas. *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Kusek, J. Z. y Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. Banco Mundial.

_____. (2005). *Manual para gestores del desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial.

ANEXO

Definición de los criterios de control para la selección de las entidades federativas

Cuadro 1A. Población por entidad federativa, 2015

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN
México	16,187,608
Ciudad de México	8,918,653
Veracruz	8,112,505
Jalisco	7,844,830
Puebla	6,168,883
Guanajuato	5,853,677
Chiapas	5,217,908
Nuevo León	5,119,504
Michoacán	4,584,471
Oaxaca	3,967,889
Chihuahua	3,556,574
Guerrero	3,533,251
Tamaulipas	3,441,698
Baja California	3,315,766
Sinaloa	2,966,321
Coahuila	2,954,915
Hidalgo	2,858,359
Sonora	2,850,330
San Luis Potosí	2,717,820
Tabasco	2,395,272
Yucatán	2,097,175
Querétaro	2,038,372
Morelos	1,903,811
Durango	1,754,754
Zacatecas	1,579,209
Quintana Roo	1,501,562
Aguascalientes	1,312,544
Tlaxcala	1,272,847
Nayarit	1,181,050
Campeche	899,931
Baja California Sur	712,029
Colima	711,235

Fuente: Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. México: INEGI.

Ley de Coordinación Fiscal (27 de diciembre de 1978). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 30 de enero de 2018.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Chiapas (17 de mayo de 2017). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca (17 de abril de 2013). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. Última reforma publicada el 10 de noviembre de 2018.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Sonora (30 de marzo de 2006). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Última reforma publicada el 15 de junio del 2015.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua (13 de junio de 2007). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. Última reforma publicada el 28 de marzo de 2007.

Ley de Planeación del Estado de Chihuahua (4 de enero de 1989). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. Última reforma publicada el 9 de mayo de 2018.

Ley de Planeación del Estado de Sonora (2 de febrero de 1984). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Última reforma publicada el 17 de febrero del 2017.

Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (17 de marzo de 2005). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*. Última reforma publicada el 12 de septiembre de 2014.

Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua (28 de diciembre de 2013). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. Última reforma el 16 de marzo de 2019.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas (25 de enero de 1989). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*. Última reforma publicada el 24 de octubre de 2000.

Ley Estatal de Planeación (25 de septiembre de 2004). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. Última reforma publicada el 15 de octubre de 2016.

Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (24 de diciembre de 2011). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. Última reforma publicada el 20 de noviembre de 2017.

Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 25 de junio de 2018.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas (8 de diciembre de 2018). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua (1 de octubre de 1986). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. Última reforma publicada el 30 de diciembre de 2017.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (2 de febrero de 1984). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Última reforma publicada el 17 de febrero del 2017.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Oaxaca (1 de diciembre de 2010). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. Última reforma publicada el 20 de diciembre de 2017.

Lineamientos del sistema de evaluación del desempeño por parte del gobierno federal (6 de marzo de 2017). *Diario Oficial de la Federación*.

Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas estatales del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (17 de mayo de 2014). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*.

Lineamientos generales para la evaluación de políticas públicas, programas estatales y de gasto federalizado de la administración pública estatal (10 de octubre de 2015). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.

Luna, A. G. (2015). La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior (EFS) locales. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. IV, núm. 2, julio-diciembre, 141-166.

Mackay, K. (2010). *Conceptual framework for monitoring and evaluation*. Washington, DC: IGE-Banco Mundial.

_____. (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington, DC: IEG-Banco Mundial.

_____. (2006). *Institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. Desarrollo de la capacidad de evaluación*. Washington, DC: IEG-Banco Mundial.

Maldonado, C. y Galíndez, C. (eds.) (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*. México: CIDE-Clear.

Marfínez, E., Pérez González, C. y Gutiérrez, G. (2013). Avances en la institucionalización de las prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011. En C. Maldonado Trujillo y C. Galíndez Hernández (eds.). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. México, DF: Clear/CIDE.

Mokate, K. M. (2003). *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo (3 de enero de 2007). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Chihuahua (29 de abril de 2015). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chihuahua (21 de junio de 2014). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda (25 de julio de 2018). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua (29 de diciembre de 2010). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*. Última reforma publicada el 10 de septiembre de 2014.

Reglamento Interno de la Jefatura de la Gobernatura (18 de febrero de 2015). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*.

Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda (9 de marzo 2015). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Última reforma publicada el 20 de octubre del 2016.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría General (9 de agosto de 2018). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social de Sonora (25 de agosto de 2008). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*.

Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (14 de diciembre de 2011). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.

Ríos Cázares, A. (coord.) (2014). *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CIDE/Clear/INPAE.

Sanabria, P. (coord.) (2015). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México: CIDE/Clear/INPAE.

Trujillo, C. (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. México: CIDE/Clear/INPAE.

Weimer, D. L. y Vining, A. R. (2010). *Policy analysis: Concepts and practice* (5a. ed.). Boston: Pearson-Longman.

Cuadro 2A. Entidades federativas ordenadas por PIB
(pesos a precios corrientes) 2015

ENTIDAD FEDERATIVA	PIB 2015 (PESOS A PRECIOS CORRIENTES)
Ciudad de México	2,865,014,000,000
México	1,620,805,000,000
Nuevo León	1,290,857,000,000
Jalisco	1,170,616,000,000
Veracruz	855,795,000,000
Guanajuato	764,636,000,000
Coahuila	610,402,000,000
Puebla	555,258,000,000
Tamaulipas	525,285,000,000
Chihuahua	518,814,000,000
Baja California	517,576,000,000
Sonora	510,341,000,000
Campeche	445,733,000,000
Michoacán	411,848,000,000
Querétaro	402,829,000,000
Tabasco	397,950,000,000
Sinaloa	378,374,000,000
San Luis Potosí	346,699,000,000
Hidalgo	301,264,000,000
Chiapas	289,545,000,000
Quintana Roo	284,440,000,000
Oaxaca	274,524,000,000
Yucatán	269,997,000,000
Guerrero	261,109,000,000
Aguascalientes	220,289,000,000
Durango	213,045,000,000
Morelos	203,044,000,000
Zacatecas	182,676,000,000
Baja California Sur	133,677,000,000
Nayarit	119,497,000,000
Colima	104,290,000,000
Tlaxcala	98,249,000,000

Fuente: PIB por entidad federativa (PIBE). México: INEGI. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>

Cuadro 3A. Entidades federativas ordenadas por PIB per cápita, 2015

ENTIDAD FEDERATIVA	PIB PER CÁPITA 2015
Campeche	495,297
Ciudad de México	321,238
Nuevo León	252,145
Coahuila	206,572
Querétaro	197,623
Quintana Roo	189,429
Baja California Sur	187,741
Sonora	179,046
Aguascalientes	167,834
Tabasco	166,140
Baja California	156,095
Tamaulipas	152,624
Jalisco	149,221
Colima	146,632
Chihuahua	145,875
Guanajuato	130,625
Yucatán	128,743
San Luis Potosí	127,565
Sinaloa	127,557
Durango	121,410
Zacatecas	115,676
Morelos	106,651
Veracruz	105,491
Hidalgo	105,398
Nayarit	101,179
México	100,126
Puebla	90,009
Michoacán	89,835
Tlaxcala	77,188
Guerrero	73,900
Oaxaca	69,186
Chiapas	55,491

Fuente: Calculado a partir de información del INEGI sobre PIB y tamaño de la población.

Cuadro 4A. Entidades federativas ordenadas de mayor a menor por porcentaje de población en situación de pobreza

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN EN POBREZA (%)
Chiapas	77.1
Oaxaca	70.4
Guerrero	64.4
Veracruz	62.2
Puebla	59.4
Michoacán	55.3
Tlaxcala	53.9
Tabasco	50.9
Hidalgo	50.6
Morelos	49.5
Zacatecas	49.0
México	47.9
San Luis Potosí	45.5
Campeche	43.8
Guanajuato	42.4
Yucatán	41.9
Nayarit	37.5
Durango	36.0
Colima	33.6
Tamaulipas	32.2
Jalisco	31.8
Querétaro	31.1
Sinaloa	30.8
Chihuahua	30.6
Quintana Roo	28.8
Aguascalientes	28.2
Sonora	27.9
Ciudad de México	27.6
Coahuila	24.8
Baja California	22.2
Baja California Sur	22.1
Nuevo León	14.2

Fuente: Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016. México: CONEVAL.

Cuadro 5A. Entidades federativas ordenadas de mayor a menor por la cantidad de alternancias en el Gobierno del Estado

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE ALTERNANCIAS	PARTIDO GOBERNANTE EN EL PERIODO DE ESTUDIO
Nuevo León	3	Independiente
Michoacán	3	PRD
Querétaro	3	PAN
Aguascalientes	3	PAN
Nayarit	3	PAN
Tlaxcala	3	PRI
Jalisco	2	PRI
Sonora	2	PRI
Sinaloa	2	PRI
San Luis Potosí	2	PRI
Oaxaca	2	PRI
Yucatán	2	PRI
Guerrero	2	PRI
Morelos	2	PRD
Zacatecas	2	PRI
Baja California Sur	2	PAN
Ciudad de México	1	PRD
Veracruz	1	PAN
Guanajuato	1	PAN
Puebla	1	PAN
Tamaulipas	1	PAN
Chihuahua	1	PAN
Baja California	1	PAN
Tabasco	1	PRD
Quintana Roo	1	PAN
Durango	1	PAN
México	0	PRI
Coahuila	0	PRI
Campeche	0	PRI
Hidalgo	0	PRI
Chiapas	0	PVEM
Colima	0	PRI

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de los institutos electorales locales.

Cuadro 6A. Actividades realizadas durante el trabajo de campo en Chihuahua

PERIODO DE REALIZACIÓN: LUNES 19 DE FEBRERO AL MIÉRCOLES 28 DE FEBRERO DE 2018	
Entrevistas	
Secretaría de Hacienda	Coordinación Ejecutiva de Gabinete
Secretaría de Desarrollo Social del Estado	Auditoría Superior del Estado
Secretaría de Salud	Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana
Secretaría de Educación y Deporte	
Grupo focal	
El grupo focal se llevó a cabo con funcionarios que desempeñan un papel dentro de los procesos de evaluación y que tienen una relación directa con la Coordinadora de Presupuesto Basado en Resultados y Sistemas de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda, instancia encargada de la coordinación del sistema de monitoreo y evaluación en la entidad.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Cuadro 7A. Actividades realizadas durante el trabajo de campo en Sonora

PERIODO DE REALIZACIÓN: LUNES 19 DE FEBRERO AL MIÉRCOLES 28 DE FEBRERO DE 2018	
Entrevistas	
Secretaría de Hacienda	Secretaría de la Contraloría General
Secretaría de Desarrollo Social del estado de Sonora	Oficina del Ejecutivo del Estado
Secretaría de Educación y Cultura	Comisión Estatal para la Evaluación Educativa
Secretaría de Salud	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización
Instituto Nacional de Desarrollo Social en Sonora	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Sonora
Colegio de Sonora	Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo
Sonora Ciudadana	
Grupo focal	
El grupo focal se llevó a cabo con funcionarios que desempeñan un papel dentro de los procesos de monitoreo y evaluación en la entidad: Secretaría de Hacienda, Secretaría de la Contraloría General, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación y Cultura, y el DIF Sonora.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Cuadro 8A. Actividades realizadas durante el trabajo de campo en Oaxaca

PERIODO DE REALIZACIÓN: LUNES 16 DE ABRIL AL MIÉRCOLES 25 DE ABRIL DE 2018	
Entrevistas	
Jefatura de la Gobernatura	Secretaría de Finanzas
Secretaría de Contraloría	Secretaría de Desarrollo Social y Humano
Órgano Superior de Fiscalización	Secretaría de Salud
Coordinación General de Educación Media Superior y Superior, Ciencia y Tecnología	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en Oaxaca
Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca	Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca
Universidad Vasconcelos	
Grupo focal	
El grupo focal se llevó a cabo con funcionarios que desempeñan un papel dentro de los procesos de monitoreo y evaluación en la entidad.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).


Cuadro 9A. Actividades realizadas durante el trabajo de campo en Chiapas

PERIODO DE REALIZACIÓN: LUNES 21 DE ABRIL AL VIERNES 4 DE MAYO DE 2018 (INTERRUPCIÓN ENTRE EL 30 DE ABRIL Y 1 DE MAYO DERIVADO DEL ASUETO PROGRAMADO OFICIALMENTE)	
Entrevistas	
Secretaría de Hacienda	Ex funcionarios del Consejo de Investigación de la Política Social del Estado
Secretaría de Salud	Secretaría de Educación
Grupo focal	
El grupo focal se llevó a cabo con funcionarios que desempeñan un papel dentro de los procesos de monitoreo y evaluación en la entidad.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2019).

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2019
en Trígemino SA de CV, Campesinos 223-J, colonia Granjas Esmeralda,
alcaldía de Iztapalapa, CP 09810, Ciudad de México.
La edición consta de 500 ejemplares.





Para profundizar en la comprensión del funcionamiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación Estatales (SME), el CONEVAL inició una serie de análisis cualitativos de los sistemas estatales de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas para complementar el conocimiento acerca de los posibles factores que hacen que un SME sea perdurable, articulado y genere información que sirva para mejorar las políticas públicas. En términos generales, se observa que en estos existen distintas combinaciones de factores que posibilitan que un SME funcione de manera eficaz. Aunque no hay una receta ni un modelo único, se encontró coincidencia respecto a los factores que se deben fortalecer, conforme al contexto y características de la entidad, para generar un sistema que cumpla la función de crear información útil y oportuna para la toma de decisiones.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,
Ciudad de México.

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx

