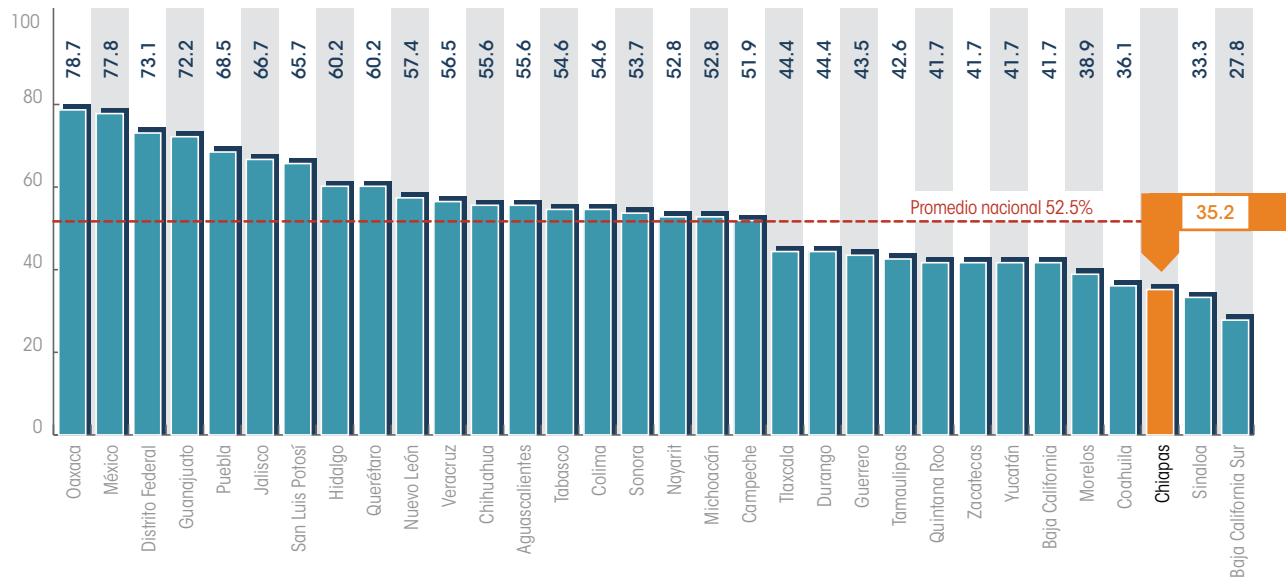
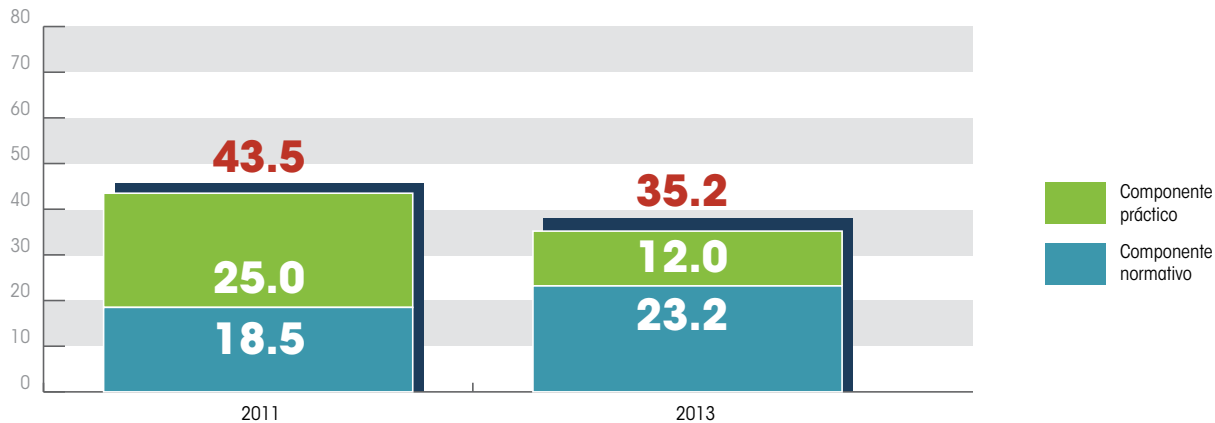


■ Gráfica 74. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 75. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Chiapas 2011-2013



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

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 75 muestra la variación presentada por Chiapas de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se muestran los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Chiapas presentó una disminución de 2011 a 2013 en el índice global, explicado por la disminución en el componente práctico, mientras que en el componente normativo tuvo un pequeño avance. En 2011, el estado registró un índice de 43.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –18.5 en el componente normativo y 25.0 en el práctico–. Actualmente, el estado experimenta un avance global de 35.2 por ciento –23.1 en el componente normativo y 12.0 en el práctico–, lo que significa una disminución de 19.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición once en 2011 a la veintidós en 2013 (gráfica 74).²²

²² El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

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

1. Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables

Si bien no se identificó la existencia de una LDS en el estado, se consideró como equivalente a la normativa el Código de Atención a la Familia y Grupos Vulnerables (Código), el cual especifica la población vulnerable sujeta de los servicios de asistencia social, entre los que se hallan los menores en estado de abandono, los alcohólicos y farmacodependientes, las mujeres en periodo de gestación o lactancia, los adultos mayores en desamparo, los discapacitados, los indigentes, habitantes del medio rural o urbano que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, las personas afectadas por desastres, entre otros.

Sin embargo, el Código no señala los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la creación de programas nuevos; tampoco norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social, ni establece la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

Chiapas también cuenta con la Ley de Participación Social, cuyo objetivo es regular los mecanismos de participación social e impulsar la gestión ciudadana en el estado.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal, específicamente en los Lineamientos generales para la formulación de programas institucionales, se establecen los criterios que se deben incluir para la creación de programas de desarrollo social nuevos: realización de un diagnóstico, definición del objetivo del programa y designación del responsable de la elaboración del programa. Sin embargo, la normativa no indica que se deba precisar el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos y los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –en especial el documento Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013– dispone que, para la integración de los elementos cualitativos de los proyectos del Presupuesto de Egresos, los organismos públicos deberán considerar a los beneficiarios, desglosados por género, zona, origen y grado marginal. Sin embargo, no señala el responsable de integrar los padrones de beneficiarios ni otras características que deben tener los padrones.

En la práctica no se identificaron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social del estado.

4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013– establece que los organismos públicos podrán integrar las reglas de operación para aquellos proyectos con orientación social que cuantifiquen mayores recursos o que prioricen esfuerzos en la población más vulnerable. Además, las citadas normas determinan que, mínimamente, las reglas de operación deben integrar: objetivo, cobertura, población objetivo, procedimiento de selección, derechos, obligaciones, sanciones, ejecuciones, instancia normativa, forma de operación y procesos de evaluación y transparencia.

En la práctica no se identificaron reglas de operación para los programas de desarrollo social estatales.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas– se establece que toda entidad pública debe difundir, en medios electrónicos, información sobre los servicios y programas que ofrece, así como de los trámites y requisitos para acceder a ellos y del presupuesto asignado a cada uno.

En la práctica se identificó información para veinte programas de desarrollo social que operan la Secretaría de Desarrollo y Participación Social, el Instituto de Salud, el Instituto de Medicina Preventiva, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres. La información que se difunde acerca de los programas versa sobre el objetivo del programa, su población objetivo, los apoyos otorgados y la institución responsable de operarlo; sólo para algunos programas se publican los criterios de elegibilidad. Ningún programa identificado publica información sobre su presupuesto.

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

En la práctica, en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no se encontró información del presupuesto asignado para los programas de desarrollo social; únicamente, es posible identificar el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo y Participación Social.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública, dispone que el titular de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social evalúe y dé seguimiento a

los resultados de programas de las instituciones públicas y de los sectores social y privado que incidan en el desarrollo social de la entidad. Por su parte, el Código establece que el Gobierno del Estado tendrá, respecto de la asistencia social en materia de salubridad, la atribución de evaluar los resultados de los servicios asistenciales que se presten. La Ley de Planeación señala que la evaluación será el análisis sistemático de los planes, programas y proyectos, y su finalidad será determinar la pertinencia y los niveles de logro de sus objetivos y metas, en términos de eficiencia, eficacia y economía.

Finalmente, en el Reglamento de la Ley de Planeación se precisan ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- El Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación tiene por objeto monitorear y evaluar los resultados del Plan Estatal y de los programas, así como del Presupuesto de Egresos del Estado, para así conocer el impacto socioeconómico generado por la ejecución de los programas estatales.
- Las evaluaciones podrán ser: evaluación estratégica y evaluación del desempeño.
- La evaluación estratégica permite valorar los impactos y avances logrados con la instrumentación de las políticas públicas en el estado. Entre sus productos destacan: la evaluación del Plan Estatal y la evaluación sectorial. Dicha evaluación se apoyará en los indicadores del Tablero Estratégico de Control.
- La evaluación del desempeño contribuye a lograr una vinculación y valoración objetiva del desempeño de los proyectos y programas presupuestarios, a partir de los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores.
- La evaluación del desempeño se puede complementar con evaluaciones de consistencia y resultados, de impacto, de indicadores y procesos. Éstas podrán llevarse a cabo por evaluadores externos.
- Todas las evaluaciones deberán ser publicadas por el organismo público responsable de su contratación a través de su página de internet. Sin embargo, la normativa no establece el contenido mínimo de las evaluaciones que deberá ser publicado.

No se identificó normativa que especifique los requisitos que debe cumplir el evaluador, la frecuencia con que se deben realizar las evaluaciones, su planeación ni los mecanismos para el seguimiento a los resultados de éstas.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Las últimas evaluaciones fueron en 2010. Tampoco se identificó una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni

estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal, el Presupuesto de Egresos 2013, dispone que los organismos públicos deberán mantener actualizada la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de los programas y proyectos, y que ésta deberá contener objetivos, indicadores y medios de verificación; además, la construcción de indicadores se realizará con base en la Metodología de Marco Lógico. En este sentido, de acuerdo con las Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013, desde la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos hasta la rendición de cuentas se deberán incorporar indicadores de la MIR de los programas.

Por su parte, la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas especifica que los sujetos obligados deberán reportar la información completa y actualizada de los indicadores de gestión. En este sentido, la normativa no determina el contenido mínimo de los indicadores de gestión y de resultados, únicamente en los Instrumentos Normativos para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2014 se precisan las características que deben contener los indicadores de la MIR. Sin embargo, dado que la publicación de este documento es posterior a junio, será considerado para el siguiente ejercicio.

En la práctica no se identificaron indicadores de resultados de la política social de Chiapas. A pesar de que el estado cuenta con el Sistema Integral de Indicadores –Monitor ODM Chiapas–, que contiene indicadores relevantes de educación, marginación y desarrollo humano y salud, los últimos datos de los indicadores se tienen para 2010, por lo que no se tomaron en cuenta.

Por otro lado, en la página de la Secretaría de Hacienda, en el apartado de elementos programáticos, se difunden los indicadores estratégicos de las dependencias estatales, por lo que se encontraron indicadores de gestión de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social. Estos mismos indicadores son los que se difunden en la Cuenta Pública. La información que se presenta es nombre, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, unidad de medida y metas; no se registra información de la línea base. Dichos indicadores son únicamente de gestión y no de resultados, dado que no miden el cambio de la situación de la población.

Si bien el estado cuenta con el Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal y el Tablero Estratégico de Control, durante el proceso de búsqueda de información no fue posible acceder a ellos, por lo que no es posible conocer la información que se difunde en éstos.

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

Como ya se mencionó, en la normativa –en la Ley Orgánica de la Administración Pública– se establece que el titular de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social evaluará y dará seguimiento a los resultados de programas que incidan en el desarrollo social de la entidad.

En el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social se señala que la Unidad de Planeación tiene la atribución de establecer mecanismos de seguimiento, control y evaluación a fin de retroalimentar el proceso de planeación. También, que el titular de la Dirección de Seguimiento de Programas Sociales tendrá la atribución de vigilar que la evaluación y el seguimiento de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social se efectúen de conformidad con la normativa.

Ahora bien, en la práctica, únicamente se identificó que dentro de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social el área responsable de coordinar la evaluación es la Dirección de Seguimiento de Programas Sociales.

COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 75 revela que, de 2011 a 2013, Chiapas presentó un decremento tanto en el índice global como en el componente práctico. En este último, registró una variación de -13.0 puntos porcentuales. Destaca que en la entidad hubo un cambio positivo en el componente normativo, en el cual el estado mostró un incremento de 4.6 puntos porcentuales. Lo anterior ubicó a esta entidad, en 2013, en la posición doce en este componente.

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

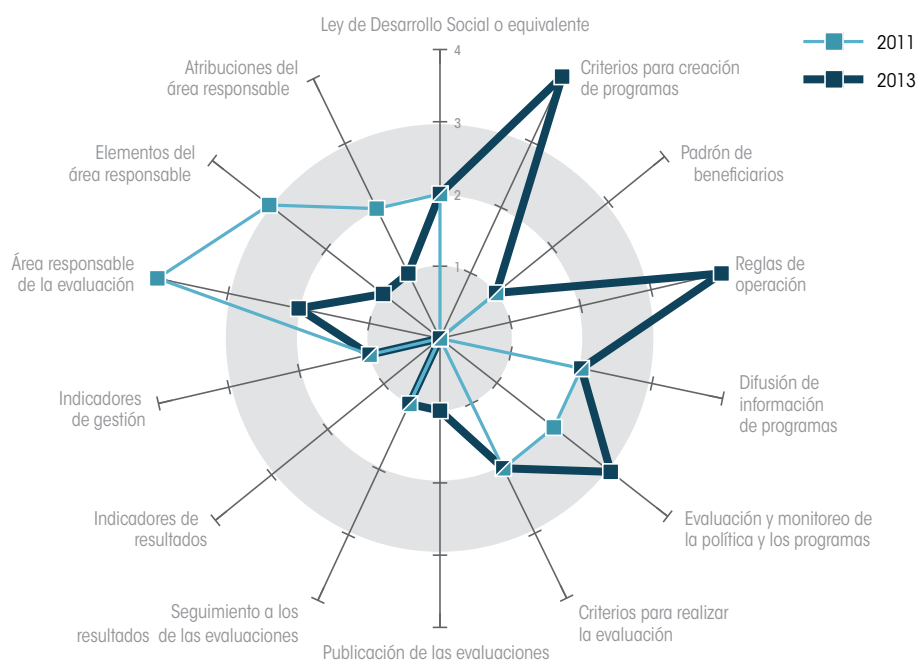
Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no existían criterios para establecer programas nuevos. En 2013, en los Lineamientos generales para la formulación de programas institucionales se advierte la inclusión de los criterios que deben considerarse en la creación de nuevos programas de desarrollo social.
- ✓ En 2011 no existía normativa que regulara el contenido mínimo de las reglas de operación. En 2013, la Normas presupuestarias para la administración pública del estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2013 determinan el contenido mínimo de dichas reglas.
- ✓ En 2013 se identifica que el Reglamento de la Ley de Planeación es la normativa que especifica algunos criterios para realizar las evaluaciones,

como tipos de evaluaciones, publicación de éstas, su uso para decisiones presupuestarias y el establecimiento del Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación.

En la gráfica 76 se observa que es necesario precisar la información que deben contener los padrones y la que deben reportar los indicadores de resultados y de gestión, así como delimitar el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 76. Cambios en el componente normativo Chiapas, 2011-2013



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

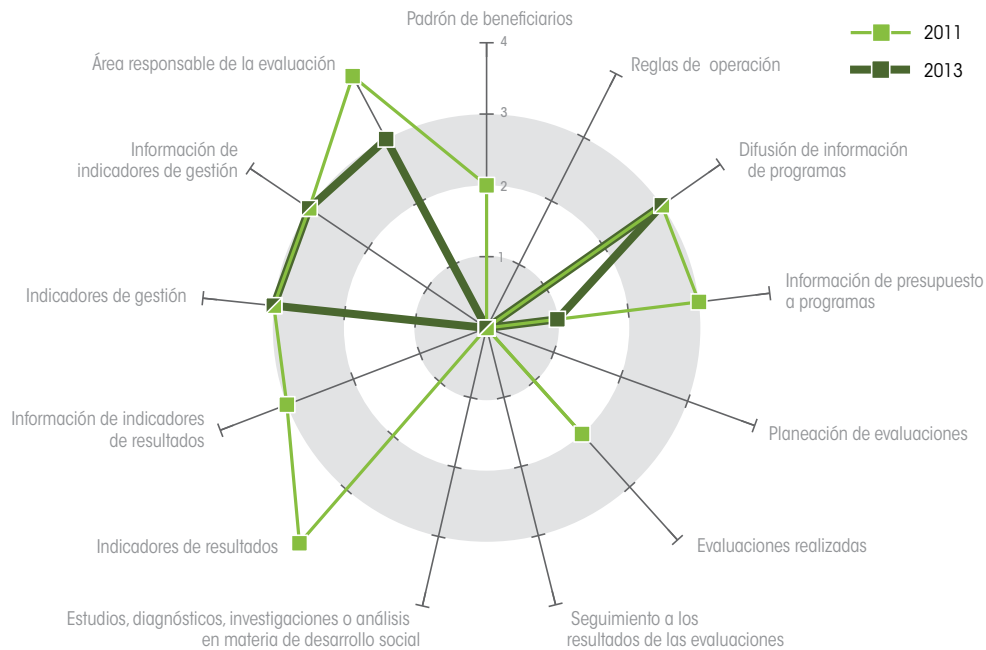
Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✘ No se identificaron evaluaciones realizadas posteriores a 2010.
- ✘ En 2013 no se encontraron padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo estatales.
- ✘ En 2013 no se observaron indicadores de resultados de la política de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 77, el estado tuvo una disminución en el elemento de los indicadores de resultados y en la información que se proporciona del

presupuesto asignado a los programas. Esta entidad aún debe trabajar en la implementación de otros instrumentos, como la planeación de evaluaciones, la implementación de éstas, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, la realización de diagnósticos o estudios en materia de desarrollo social, y los elementos del área responsable de coordinar la evaluación.

■ **Gráfica 77. Cambios en el componente práctico, Chiapas 2011-2013**



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

CONCLUSIONES

Normativamente, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como la información que deben contener los padrones; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; el proceso y los mecanismos para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como la información que los indicadores de resultados deben reportar y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

En el componente práctico no hay evidencia de que se haya iniciado la implementación de algunos elementos de evaluación, prescritos en la normativa. Tam-

poco se identificaron evaluaciones de los programas de desarrollo social ni estudios o diagnósticos que permitan conocer la situación de desarrollo social de la población. El estado únicamente da seguimiento a los indicadores estratégicos de las dependencias.

De acuerdo con lo anterior, el reto para Chiapas radica en la construcción de un marco normativo suficientemente sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como implementar, de manera estructurada, los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se establecen en el estado, de tal modo que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados. Asimismo, es importante reanudar la implementación de algunos elementos que el estado había llevado a cabo en el pasado, como difundir los indicadores de resultados y la información del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse en Chiapas:

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

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; se sugiere que el estado fortalezca la normativa existente para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden agregar destacan: disponer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo y especificar información del programa, como tipo de apoyos que se entregan e indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos. Una herramienta que ayuda a determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico.

Normar e impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la Federación y del estado. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Es importante que los programas de desarrollo social cuenten con reglas de operación, ya que su difusión permite transparentar el acceso a los programas.

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

Dado que los recursos son limitados, se debe contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluar con base en las prioridades de información que requiere el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en el resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Por otro lado, las evaluaciones favorecen el análisis del logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también permiten medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, es conveniente incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.

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

Si bien Chiapas cuenta con información de indicadores de gestión, no se identificaron indicadores de resultados. Aunado a esto, se sugiere normar la información que deben reportar los indicadores para garantizar que reporten como mínimo cierta información –por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y

meta-. Es necesario que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo a fin de poder tomar decisiones relacionadas con el diseño e implementación de los programas. En este sentido, tanto el Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal como el Tablero Estratégico de Control deberán ser de fácil acceso para que la ciudadanía conozca su contenido.

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

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

