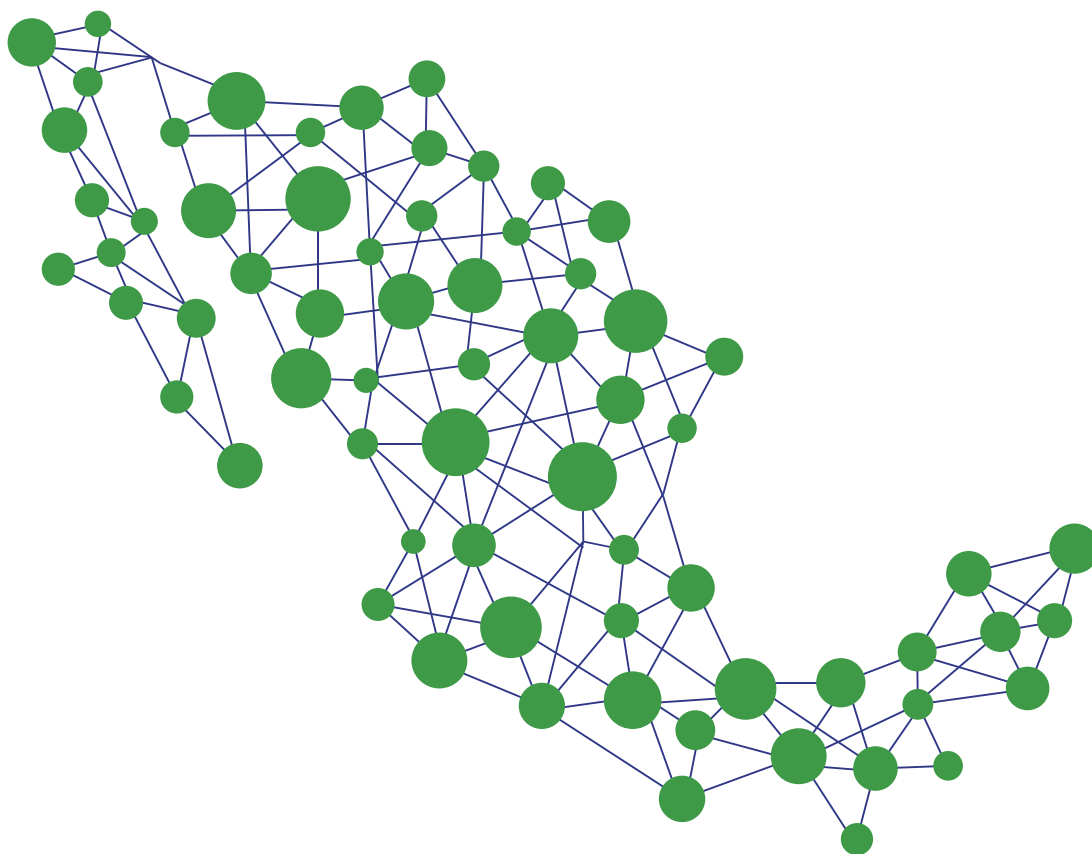


Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas

2017



CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas

2017



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur No. 810
Colonia Del Valle
CP 03100
Del. Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017.
México: CONEVAL, 2017.

Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

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 Sittón

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

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Édgar A. Martínez Mendoza
Ana Paulina González Arroyo
Alejandro López León

Nereida Hernández Reyes
Cristian Franco Canseco

AGRADECIMIENTOS

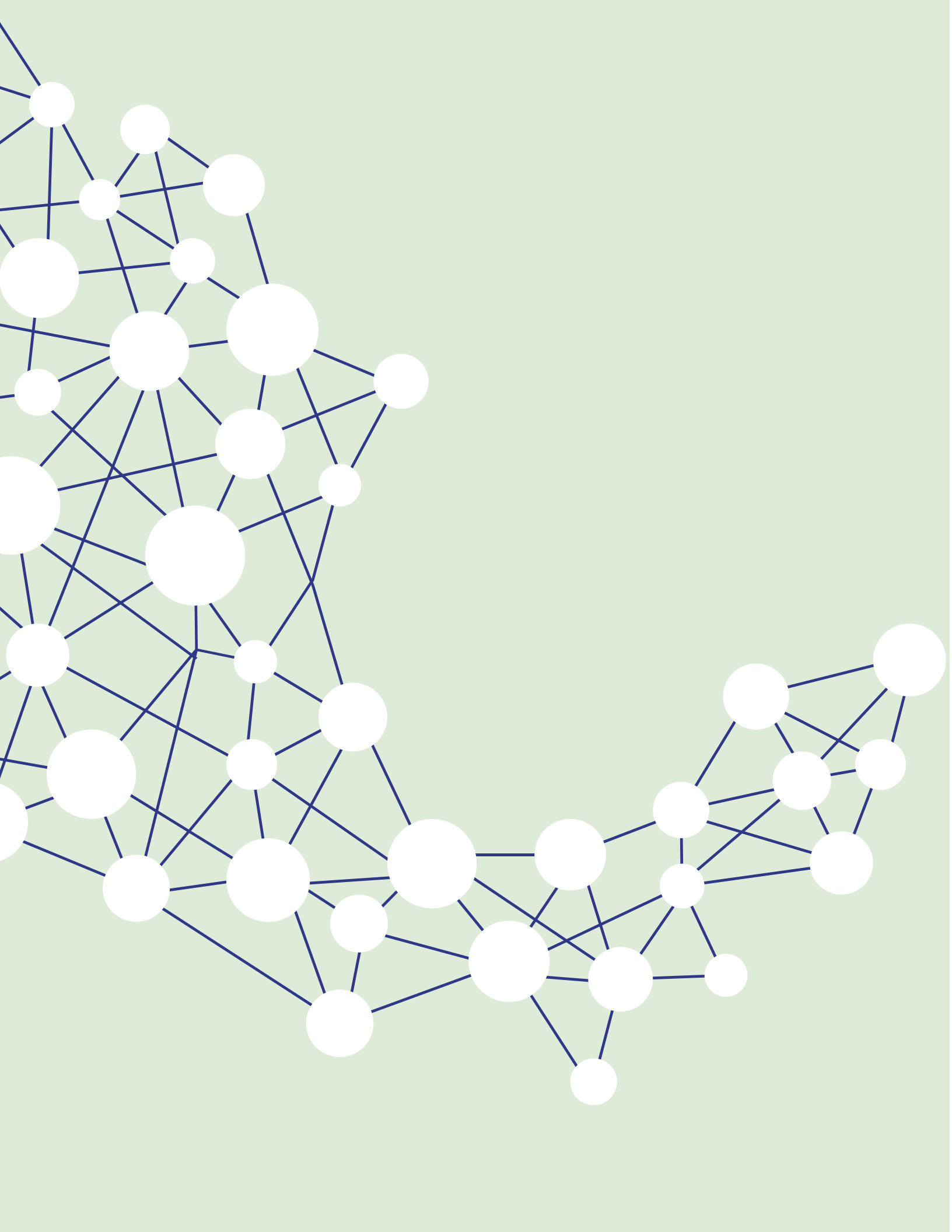
El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la invaluable colaboración de los funcionarios públicos de las 32 entidades federativas que proporcionaron la información que contribuyó para elaborar este documento.

El CONEVAL también agradece la participación de Israel Larry Escobar Blanco, Analí Pérez Ramírez, José Antonio Almazán Esquivel, Estefanía Bautista Rivera, Ericka Fernanda Castillero Rodríguez, Patricia De Stefano García, Mariana González Carrillo, Rodolfo Manjarrez López, Manuel Meza Vázquez y Gonzalo Solís Rubalcava, quienes apoyaron en la búsqueda de información para la preparación de este documento.

Contenido

Contenido

Glosario	7
Resumen ejecutivo	11
Introducción	17
Capítulo 1	
Metodología del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017	21
Objetivos del diagnóstico	22
Presentación del índice de monitoreo y evaluación	22
Capítulo 2	
Resultados generales del Diagnóstico 2017	29
Evolución de los elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011-2017	30
Índice de avance en monitoreo y evaluación 2017	34
Evolución del índice por grupos de avance, 2011-2017	37
Evolución del índice por componentes de análisis, 2011-2017	45
Evolución del índice por elemento de análisis	56
Capítulo 3	
Hallazgos sobre acceso a la información	77
Elementos de acceso a la información	78
Resultados de información activa	79
Resultados de información pasiva	83
Conclusiones y sugerencias	87
Referencias bibliográficas	95



Glosario



Componente de análisis. Categorías de los elementos de análisis del diagnóstico en las que se separa la información obtenida por el CONEVAL. De acuerdo con el documento, se tienen dos componentes de análisis: normativo y práctico.

Criterio. Parámetro para calificar las características específicas de la información encontrada en cada una de las variables del estudio. Los criterios se usan para determinar el valor ordinal de las variables. Conforme a las características identificadas en la información, el valor de la variable puede ser de 0 a 4; cuantas más características se reconozcan, mayor es el valor ordinal de la variable.

Elemento de análisis. Cada uno de los temas examinados en el diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas; en total se analizan nueve elementos.

Evaluación. Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Fórmula de cálculo. Expresión algebraica del indicador mediante la cual se establece la metodología para calcularlo.

Frecuencia de medición. Periodicidad con la que es calculado un indicador.

Indicador de gestión. Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar, a manera de indicios y señales, aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, como la entrega de bienes y servicios a la población y los procesos.

Indicador de resultados. Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar, a manera de indicios y señales, el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población como resultado de la implementación de una intervención pública.

Información oficial y pública disponible. Documento probatorio que emite y autoriza una instancia competente y debe encontrarse disponible en medios electrónicos o impresos; o bien, que el ciudadano pueda acceder a él mediante una solicitud formal al instituto de transparencia de la entidad.

Instrumento normativo. Cualquier norma, ordenamiento o documento que genera obligaciones o acciones para los servidores públicos, los ciudadanos/particulares, las unidades administrativas o las instituciones.

Línea base. Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

Meta. Objetivo cuantitativo que se compromete alcanzar en un periodo determinado.

Monitoreo. 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 de los resultados esperados.

Padrón de beneficiarios. Relación oficial de las personas, instituciones, organismos, según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública y cuyo perfil socioeconómico se especifica.

Población atendida. Población beneficiada por una intervención pública en un ejercicio fiscal.

Población objetivo. Población que una intervención pública tiene planeado o programado atender, ya que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

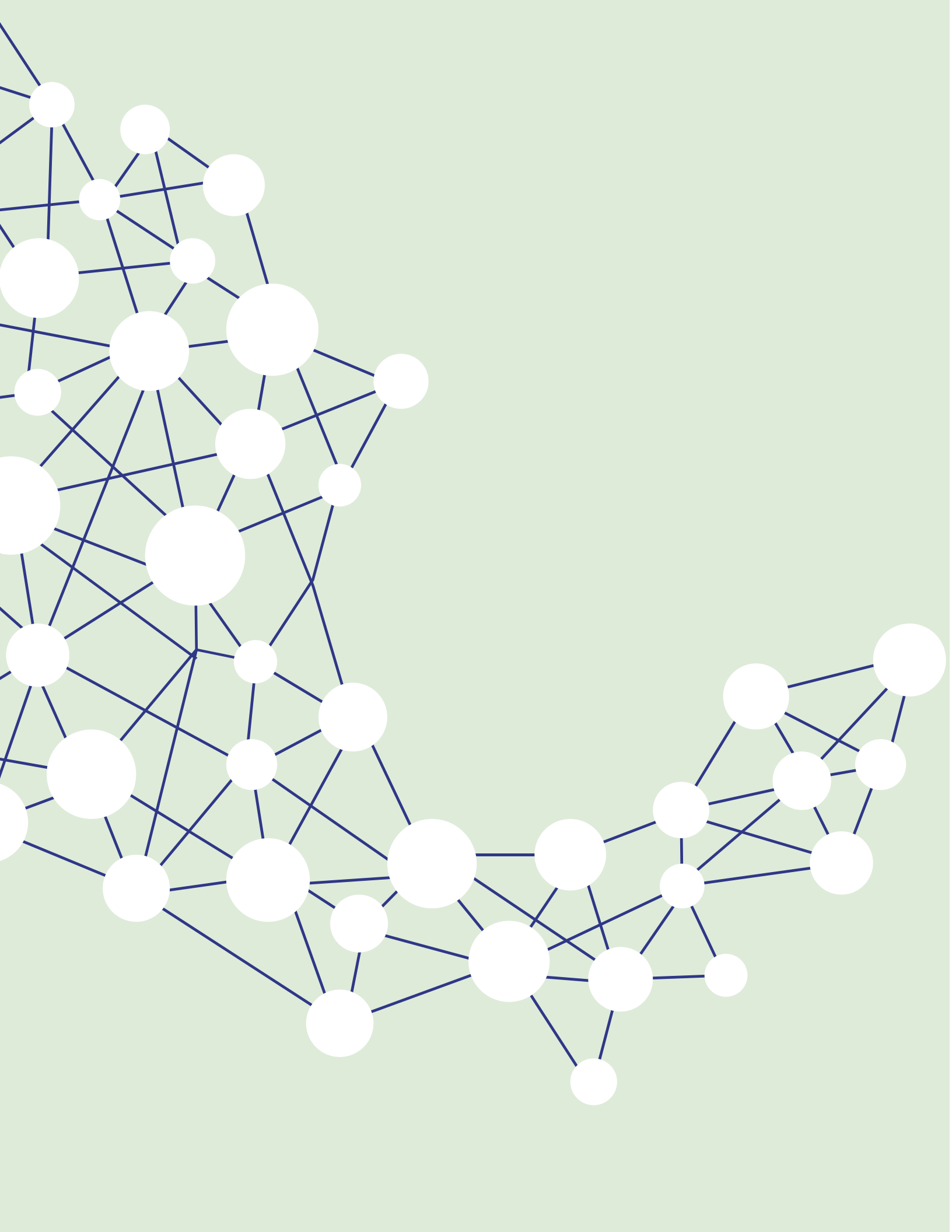
Reglas de operación. Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, cuyo propósito es lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Unidad de medida. Magnitud de referencia que permite cuantificar y comparar elementos de la misma especie.

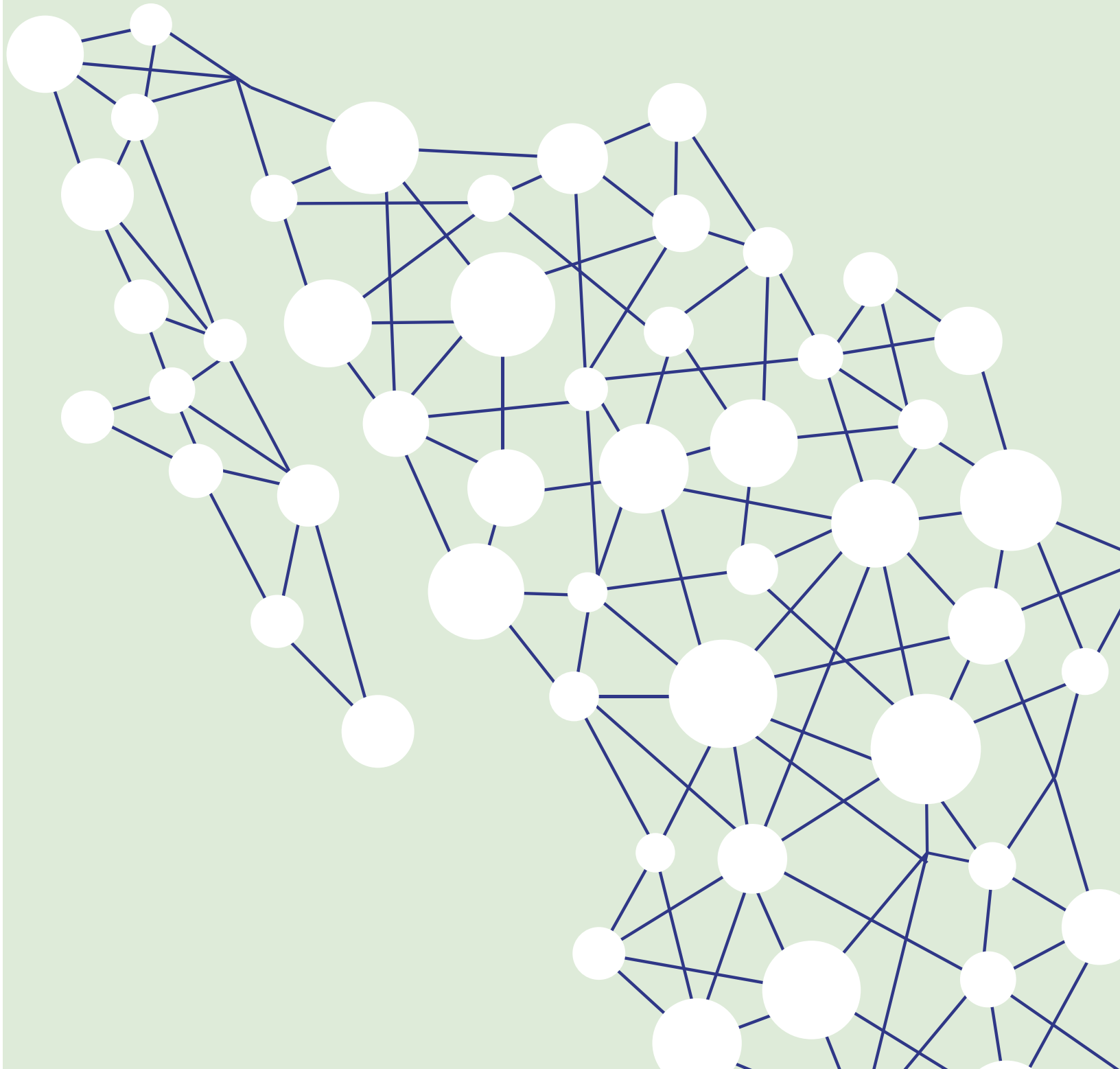
Variable de análisis. Aspectos específicos de los elementos de análisis de los cuales se realizó la búsqueda de información y que fueron usados para



determinar el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas. De acuerdo con esto, un elemento de análisis puede tener una o más variables según el número de aspectos que se busque conocer y analizar de él. Cada variable es ordinal y toma valores de 0 a 4, donde 0 significa que no se encontró información oficial y pública disponible al respecto, y 4, que el estado cuenta con el tipo de información que se busca.



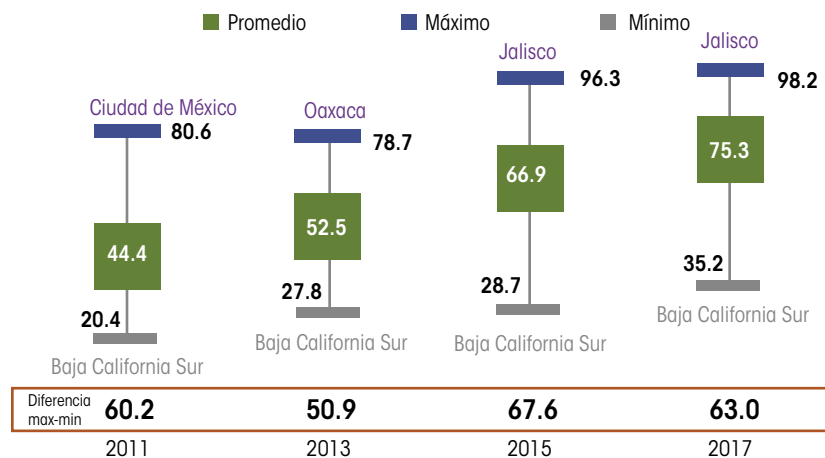
Resumen ejecutivo





En el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017* se presenta el avance que han tenido las entidades federativas en el fortalecimiento de los elementos de monitoreo y evaluación.

Promedio nacional, máximo y mínimo en el índice de monitoreo y evaluación, 2011-2017



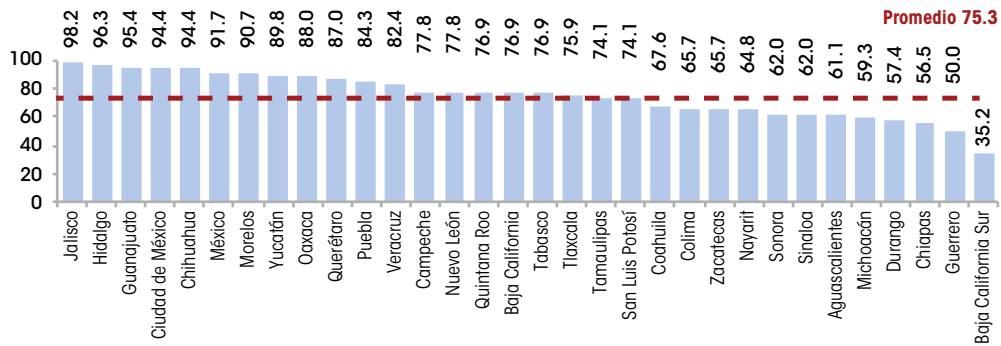
En seis años se han registrado avances en el fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y evaluación en las entidades; sin embargo, las brechas se han mantenido.¹

De las entidades, 31 superan un puntaje de 50% de los elementos de monitoreo y evaluación considerados en el diagnóstico.

¹ Al no contabilizar el caso de Baja California Sur, las brechas disminuyen con el tiempo entre la entidad federativa con el resultado más alto y la entidad con el resultado más bajo. Esto es reflejo del interés que han puesto todas las entidades federativas en fortalecer los instrumentos de medición de sus políticas públicas.



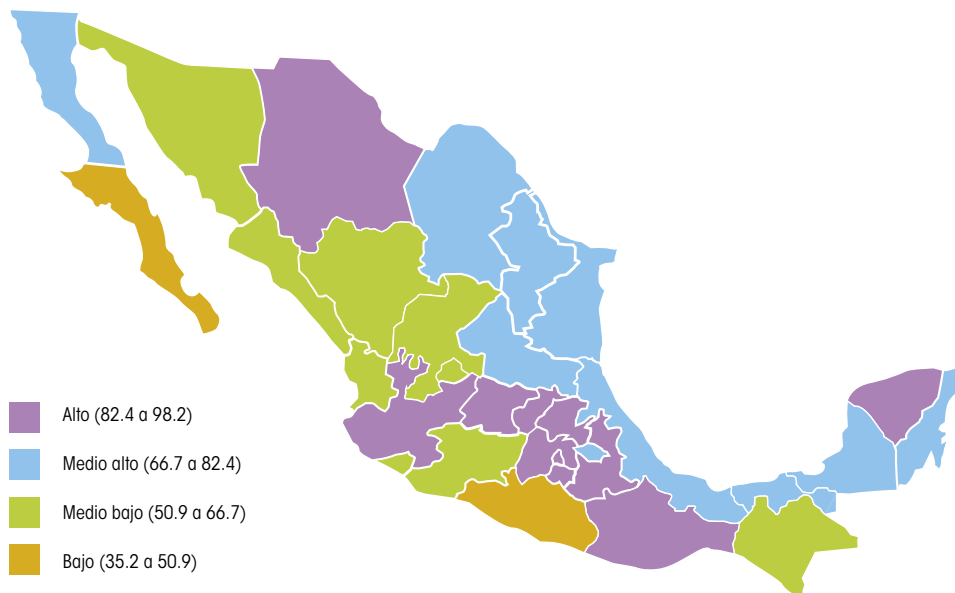
Índice de monitorio y evaluación según entidad federativa 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En seis años de medición, las entidades federativas han transitado hacia los grupos de avance medio-alto y alto; muestra de ello es que, en 2011, estos dos grupos concentraron 10 estados, mientras que en 2017 son 21 entidades. En la última medición, 2015-2017, cuatro entidades se integraron a los grupos de avance alto y medio-alto.

Grupos de avance por entidad federativa, 2017

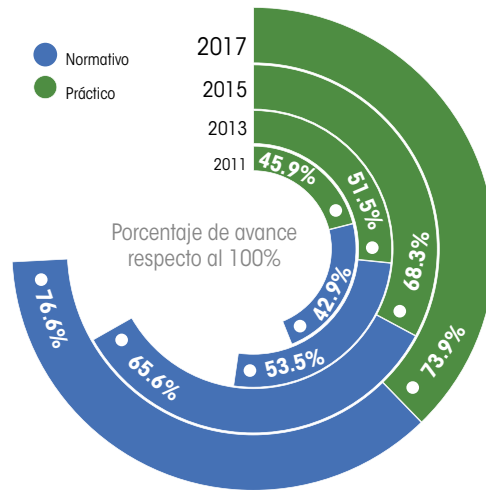


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Entre 2011 y 2017, el avance en ambos componentes ha sido similar. En 2017, el avance en el componente normativo es mayor que en el práctico.

La normativa se ha incrementado en promedio 5.8 puntos porcentuales en cada medición, mientras que la práctica ha aumentado en 2.7 puntos porcentuales.

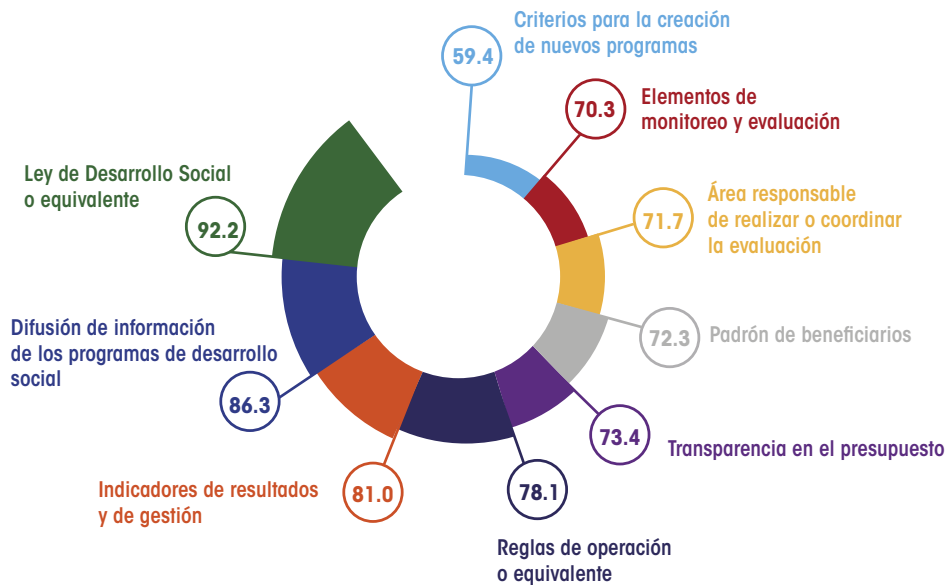
Avance promedio por componente de análisis, 2011-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

De los nueve elementos analizados, ocho registran un avance superior a 70%. En contraste, el criterio con menor avance es el relacionado con la implementación de criterios para la creación de programas, que alcanza 59.4%.

Resultados generales por elemento, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

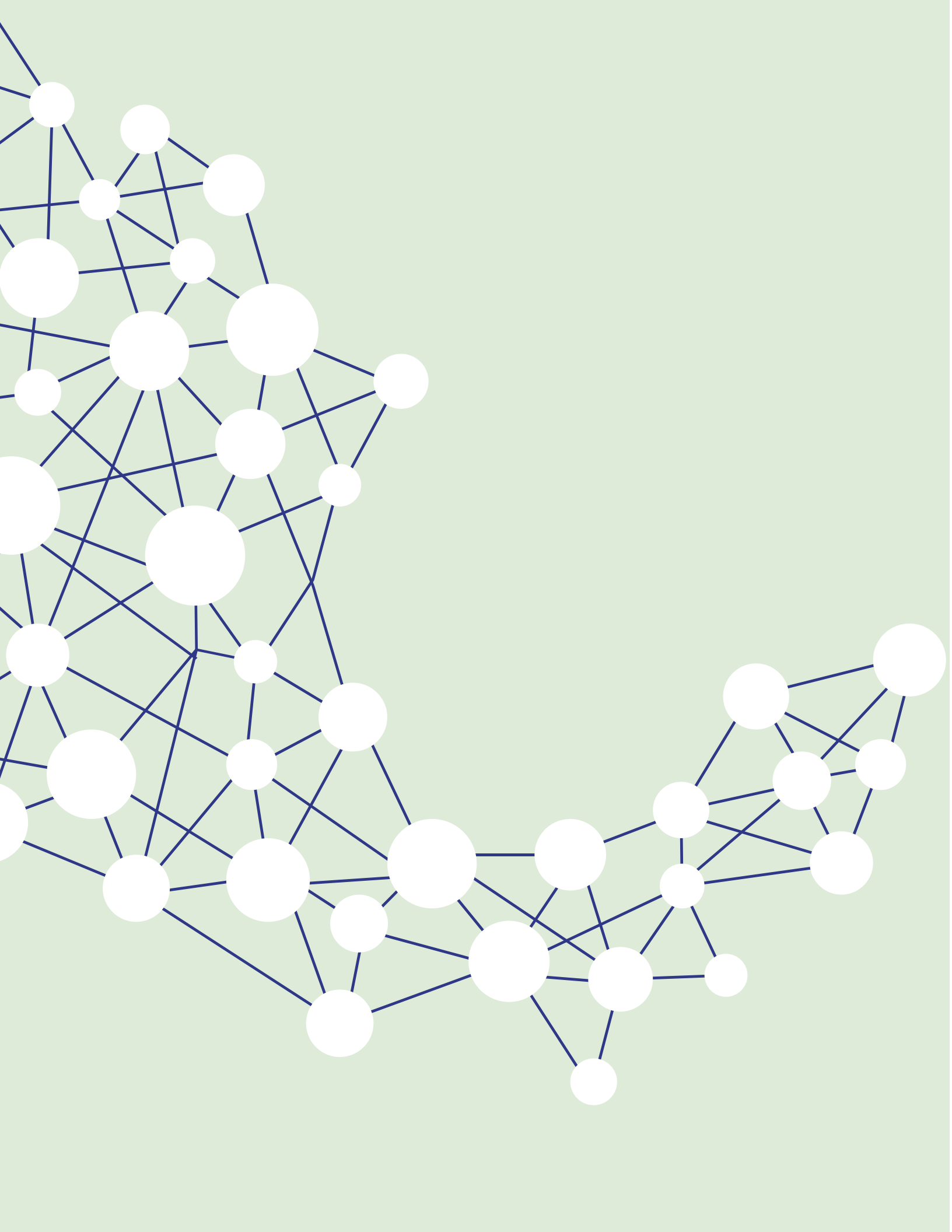


Principales variaciones positivas y disminuciones entre 2015 y 2017:

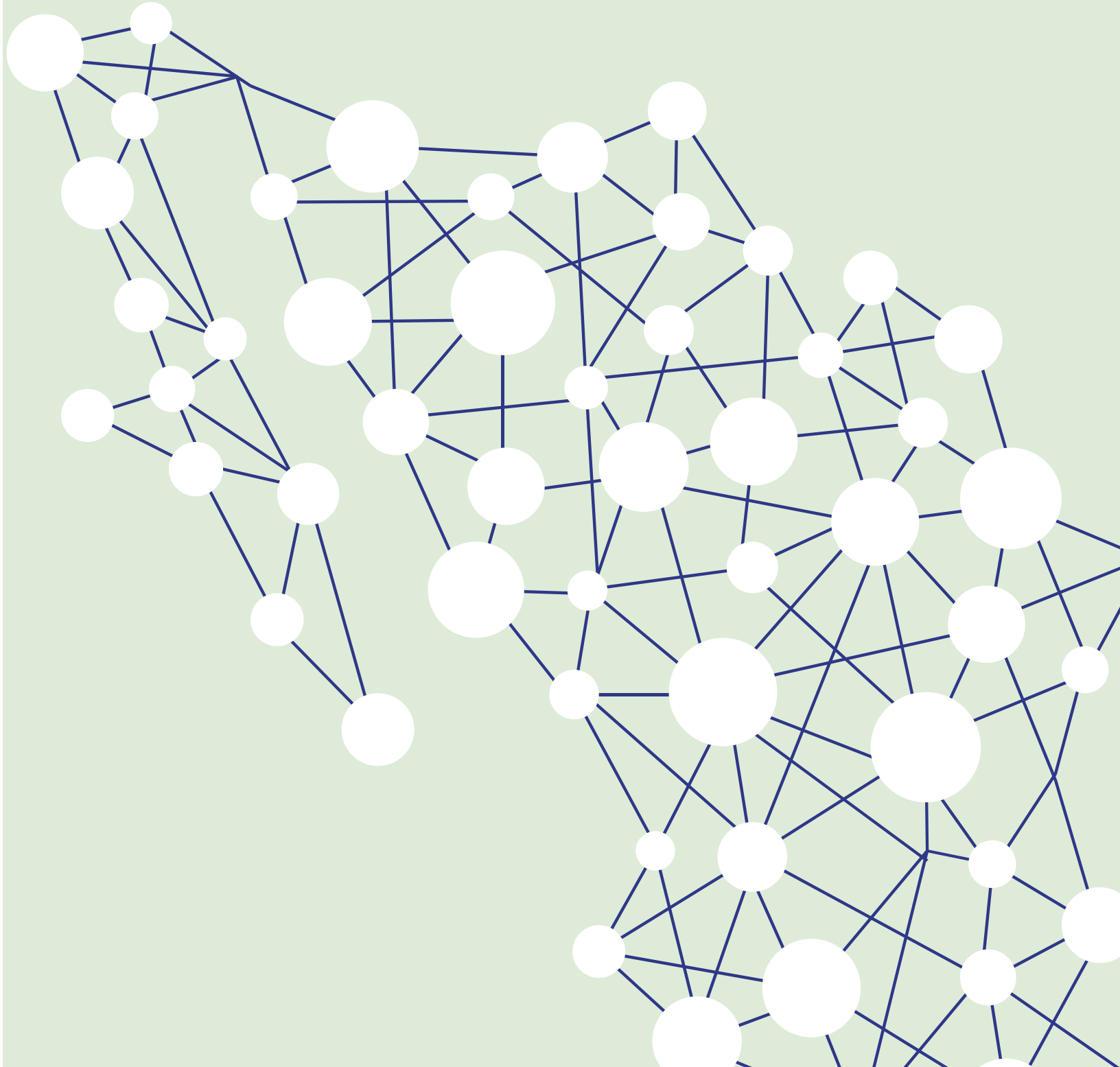


Conclusiones

En solo seis años, las entidades federativas han establecido condiciones que favorecen la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación; sin embargo, un reto importante es la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación, así como la documentación de su uso.



Introducción





El monitoreo y la evaluación son herramientas que permiten valorar, a partir de la evidencia, los resultados del desempeño gubernamental, así como la calidad y eficacia de las políticas públicas. Dar importancia a la evaluación implica que los gobiernos establezcan instrumentos para dar seguimiento a sus metas, objetivos, procesos y resultados. Hoy es más fácil que los tomadores de decisiones se pronuncien sobre la relevancia de estas herramientas, lo cual, en un primer momento, favorece su adopción. Se espera, en un segundo momento, su uso documentado.

Si bien estos conceptos suelen entenderse como procesos excluyentes, en la práctica están interrelacionados. El monitoreo refleja la recolección rutinaria, el análisis y la presentación sistemática del desempeño de los programas (Mark y Pfeiffer, 2011), y se convierte en el insumo principal para la evaluación. Por su parte, la evaluación es la valoración de una política pública antes, durante o una vez concluida para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad o eficacia.

La construcción del monitoreo y la evaluación es una tarea compleja que requiere la conjunción de diversos elementos técnicos y la adopción política de sus gobernantes. Un elemento técnico es la articulación de las distintas partes que lo integran, además de la perdurabilidad de las acciones; otro es que la información que se genere sea utilizada para mejorar la política pública. El uso de estos elementos pasa por una apropiación de sus gobernantes debido a un principio básico: lo que se mide se puede mejorar.

En nuestro país, desde finales de la década de los noventa, se han emprendido acciones para que el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social conduzcan a la construcción de un gobierno basado en resultados. Sin embargo, las primeras acciones, como la evaluación al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en 1997 y la inclusión de la obligación de evaluar los programas presupuestarios en 2000, fueron ejercicios aislados



que no lograron institucionalizar la práctica del monitoreo y la evaluación. Además, aunque estos elementos fueron aplicados a nivel federal, no se tiene registro de ejercicios semejantes en las entidades federativas, a excepción de la Ciudad de México, que ya contaba con Ley de Desarrollo Social (LDS) desde 2000.

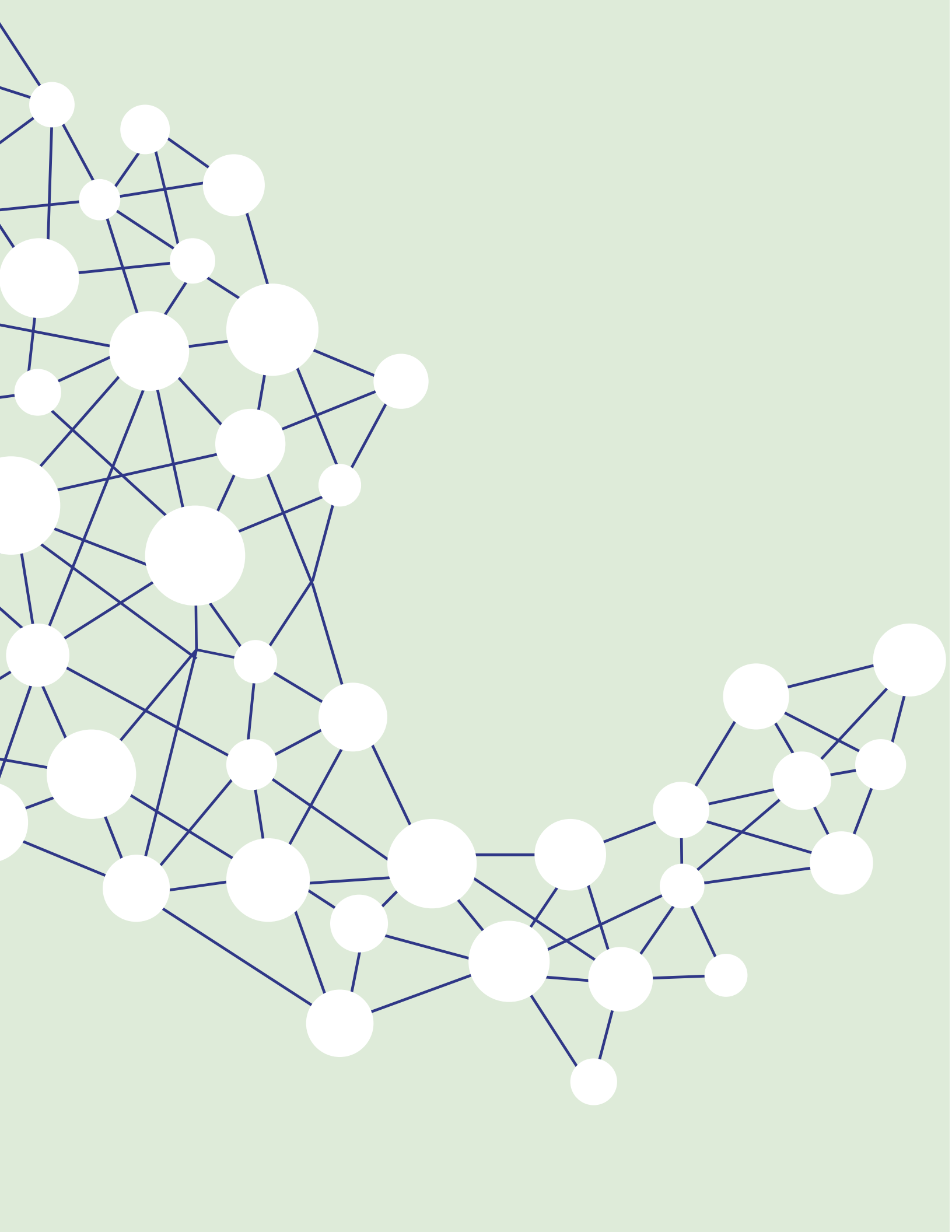
No fue sino hasta 2004 cuando la Ley General de Desarrollo Social sentó las bases para integrar los esfuerzos aislados principalmente en el ámbito federal. Con esta ley se establecieron mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y las acciones, así como la coordinación de los órganos involucrados. Uno de los cambios fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuya atribución es medir la pobreza y evaluar los programas y las acciones de desarrollo social.

La experiencia federal en el diseño de instrumentos de monitoreo y evaluación ha sido paulatinamente retomada por los estados; a partir de ella, estos iniciaron una serie de cambios institucionales. Las primeras entidades que elaboraron una LDS fueron el Estado de México (2004), Guerrero (2004), Tamaulipas (2004), Jalisco (2004), Sonora (2005), Nuevo León (2006), Coahuila (2006) y Guanajuato (2006), Puebla (2006) e Hidalgo (2006).

Con base en lo anterior, en 2010, el CONEVAL desarrolló un primer ejercicio para identificar los elementos de monitoreo y evaluación con los que contaban las entidades federativas. Esta primera búsqueda permitió conocer de manera general el avance y sentó las bases para el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, que se ha llevado a cabo en 2011, 2013 y 2015.

En 2017 se realiza la cuarta edición de este análisis, cuyo objetivo es contar con información pública sobre la existencia de normativa y práctica de elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

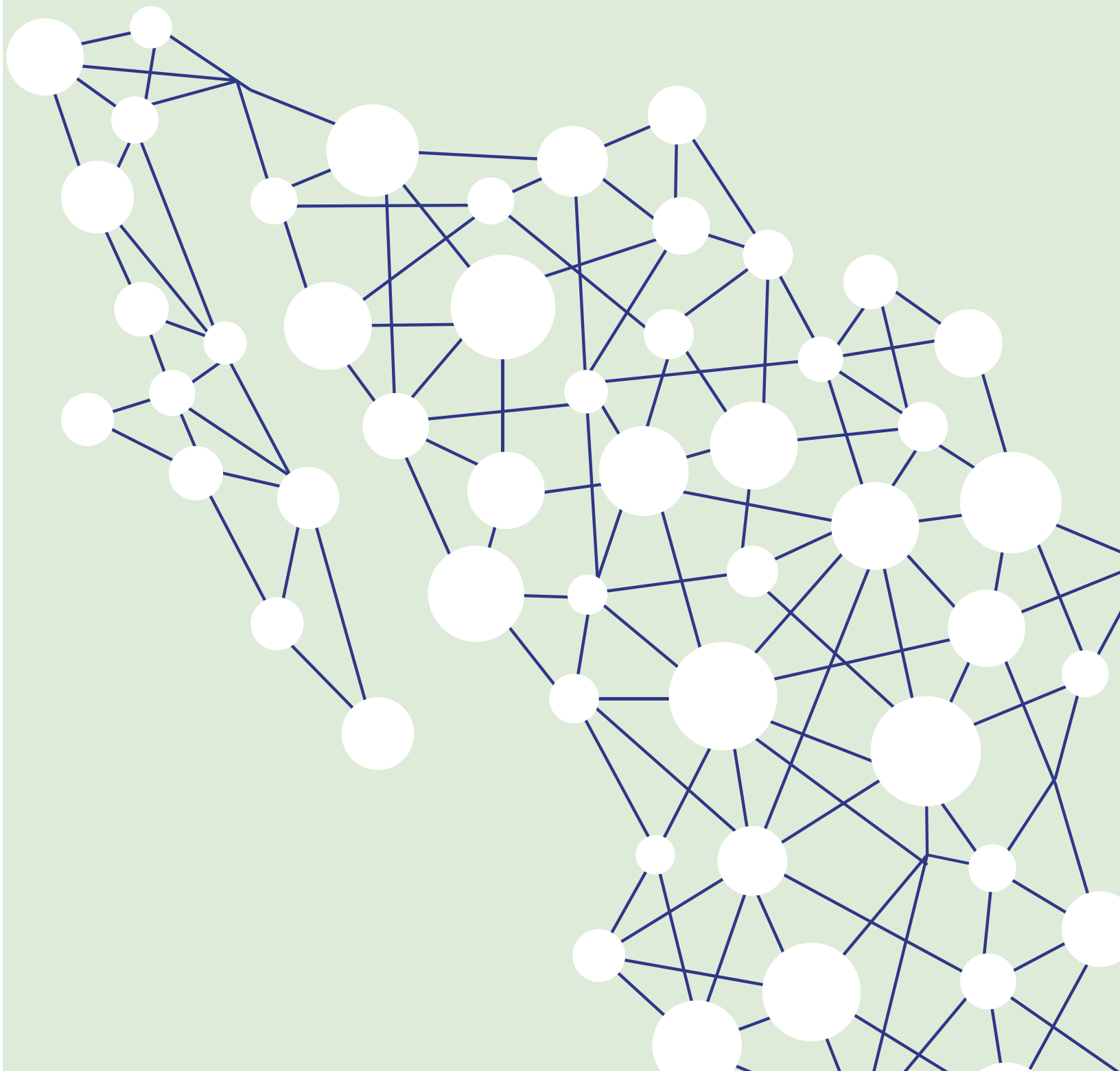
Este documento está integrado por cuatro capítulos. El primero se refiere a la metodología para la elaboración del diagnóstico; el segundo abarca resultados generales obtenidos en 2017 y una comparación con las mediciones anteriores; el tercero incluye un breve análisis sobre el acceso a la información relacionada con elementos de monitoreo y evaluación; finalmente, en el cuarto se presentan conclusiones y recomendaciones de los resultados del Diagnóstico 2017.



Capítulo



Metodología del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017





Objetivos del diagnóstico

Objetivo general

El objetivo de este diagnóstico es aportar información sobre el avance que presentan las entidades federativas en la regulación e implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación, cuyo marco de referencia son los elementos establecidos en la normativa y las buenas prácticas en la materia.

Objetivos específicos



Identificar el grado de avance de las 32 entidades federativas en los diferentes elementos de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas sociales.



Describir en las 32 entidades federativas los avances y las áreas de oportunidad respecto de la regulación e implementación de cada uno de los elementos de monitoreo y evaluación.

Presentación del índice de monitoreo y evaluación

El *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017* identifica el progreso que registran las entidades federativas en la emisión de normativa y la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social hasta julio de 2017.²

² Cualquier ejercicio que se haya publicado después de esa fecha no se retoma en los resultados del diagnóstico, pero sí se menciona en las fichas por cada una de las entidades federativas; serán considerados en el índice que se elabore respecto a 2019.



A continuación se presenta el marco metodológico utilizado en este diagnóstico y se describen las cuatro categorías de análisis: componentes, elementos, variables y criterios; los principios para la consideración de fuentes de información; el proceso para la integración de la información, así como la construcción del índice.

Definición de las categorías de análisis

Desde 2011, las categorías de análisis de los diferentes temas considerados en el diagnóstico se organizan en cuatro niveles de desagregación (ver figura 1).

Figura 1. Categorías de análisis



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

- Componentes. En el primer nivel de desagregación se cuenta con dos componentes: el normativo y el práctico. El primero hace referencia a la normativa emitida por las entidades federativas en los temas de análisis y el segundo, a la puesta en práctica de dichos temas. Ambos componentes son transversales a los siguientes dos niveles de análisis.
- Elementos. Corresponde al segundo nivel de desagregación y se clasifica en nueve temas diferentes.³
- Variables. El tercer nivel de desagregación incluye 27 variables, de las cuales 14 corresponden al componente normativo y 13, al práctico.
- Criterios. El cuarto y último nivel considera 154 criterios relativos a las características evaluadas en cada variable.

³ En 2013, el elemento "Indicadores de resultados y de gestión" estaba incluido en "Elementos de monitoreo y evaluación"; en 2015 se separó. Dicho cambio no afecta la comparabilidad con los ejercicios anteriores porque esta categoría no se considera en el cálculo del índice.

Las 27 variables reflejadas en el cuestionario se definieron con base en obligaciones que el marco normativo establecía en materia de monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como en algunos elementos de ejercicios internacionales que se consideran buenas prácticas en el sector.⁴

Etapas de elaboración del índice de monitoreo y evaluación

En 2017, el proceso de recopilar la información para estimar el índice de monitoreo y evaluación se dividió en cuatro etapas (ver figura 2):

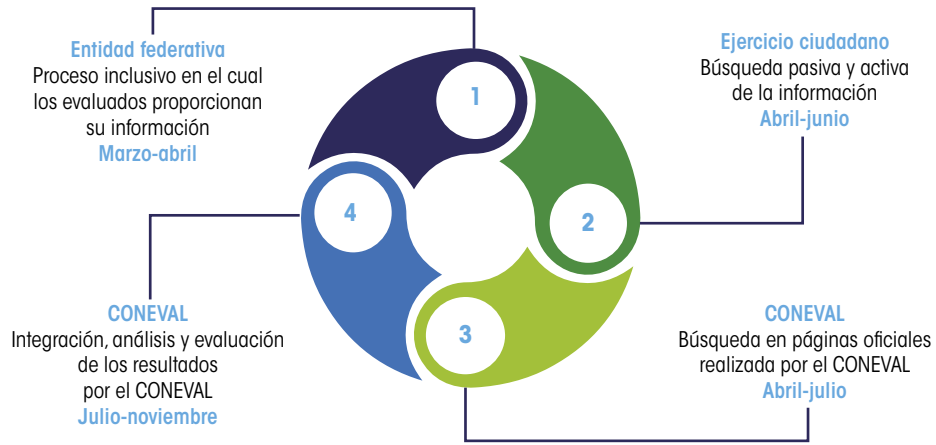
1. En la primera, los enlaces designados por cada entidad federativa respondieron el cuestionario diagnóstico enviado por el CONEVAL con las 27 variables desagregadas hasta nivel criterio.
2. En la segunda, un "ciudadano simulado" rastreó las 27 variables en las páginas de internet de las dependencias relacionadas con el desarrollo social de las entidades federativas a partir del cuestionario diagnóstico. En caso de no encontrar información por esa vía, el "ciudadano simulado" formuló solicitudes de información a los órganos estatales de transparencia, y verificó que la información existiera y estuviera disponible para cualquier ciudadano.
3. En la tercera, un equipo del CONEVAL llevó a cabo la misma búsqueda en páginas de internet de cada entidad federativa.
4. En la cuarta, el equipo del CONEVAL validó el conjunto de información recolectada en las etapas anteriores e integró y analizó los resultados de la información.

El Diagnóstico 2017 se efectuó con la información normativa y práctica que las entidades federativas publicaron entre agosto de 2015 y julio de 2017 disponible en sus páginas de internet. Por ello, cualquier información que exista, pero que no es pública, no se contabilizó en el índice; se invita a la entidad federativa a que la publique para futuros ejercicios de medición.

⁴ Hoy, el marco normativo de aplicación general para las entidades federativas ha aumentado, al solicitar nuevas y más rigurosas obligaciones a las entidades federativas. Estas nuevas obligaciones podrán ser retomadas en la medición de 2019.

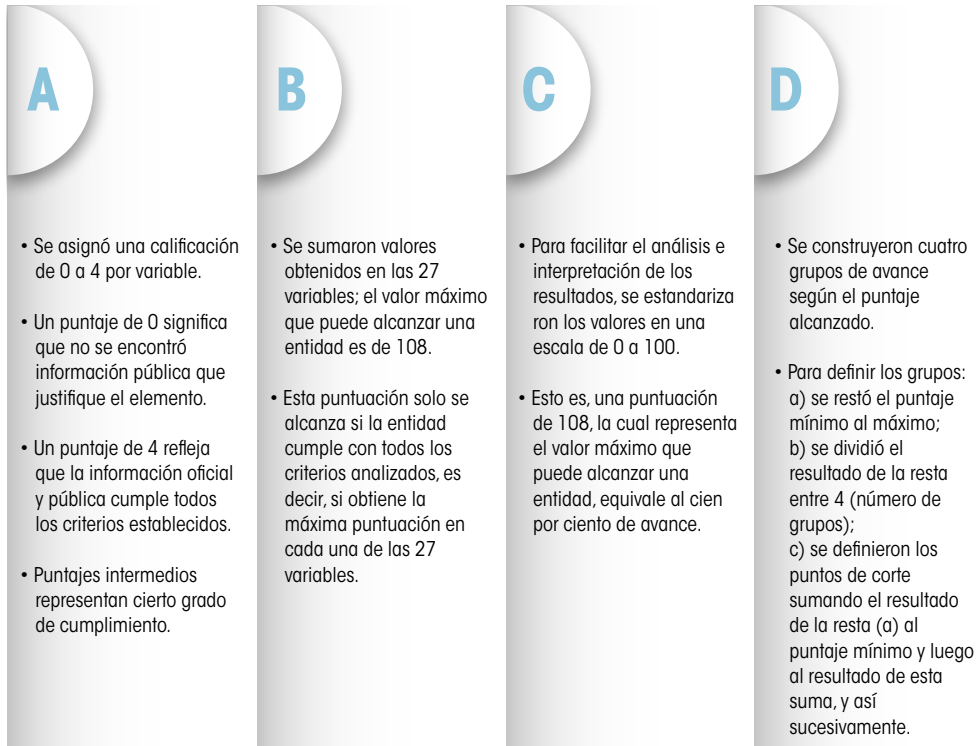


Figura 2. Etapas del proceso de recolección de la información para el Diagnóstico 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Proceso para la integración de la información



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

El cuadro presenta los puntos de corte de los grupos. El grupo que representa el mayor avance en el índice corresponde al número 4 y el de menor avance, al 1.

Cuadro. Puntos de corte para la definición de los grupos de avance, 2011-2017

Grupo	2011		2013		2015		2017	
	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.
Bajo	12.0	29.2	10.2	27.3	13.5	34.2	35.2	50.9
Medio-bajo	29.3	46.3	27.4	44.4	34.3	54.9	51.0	66.7
Medio-alto	46.4	63.4	44.5	61.6	55.0	75.6	66.8	82.4
Alto	63.5	80.6	61.7	78.7	75.7	96.3	82.5	98.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Alcances y límites del diagnóstico

La finalidad del análisis es proporcionar a los tomadores de decisiones, a los participantes del ciclo de la política pública y a la ciudadanía en general información sobre los avances y retos en las entidades federativas para el desarrollo de los elementos de monitoreo y evaluación en el periodo de estudio.

La metodología aplicada tiene alcances específicos y límites en cuanto a la amplitud de lo que describe. A continuación se hace una exposición sintética de los alcances del diagnóstico.

Según Foa y Tanner (2012, p. 2), los beneficios de usar un índice, como en este caso, son:

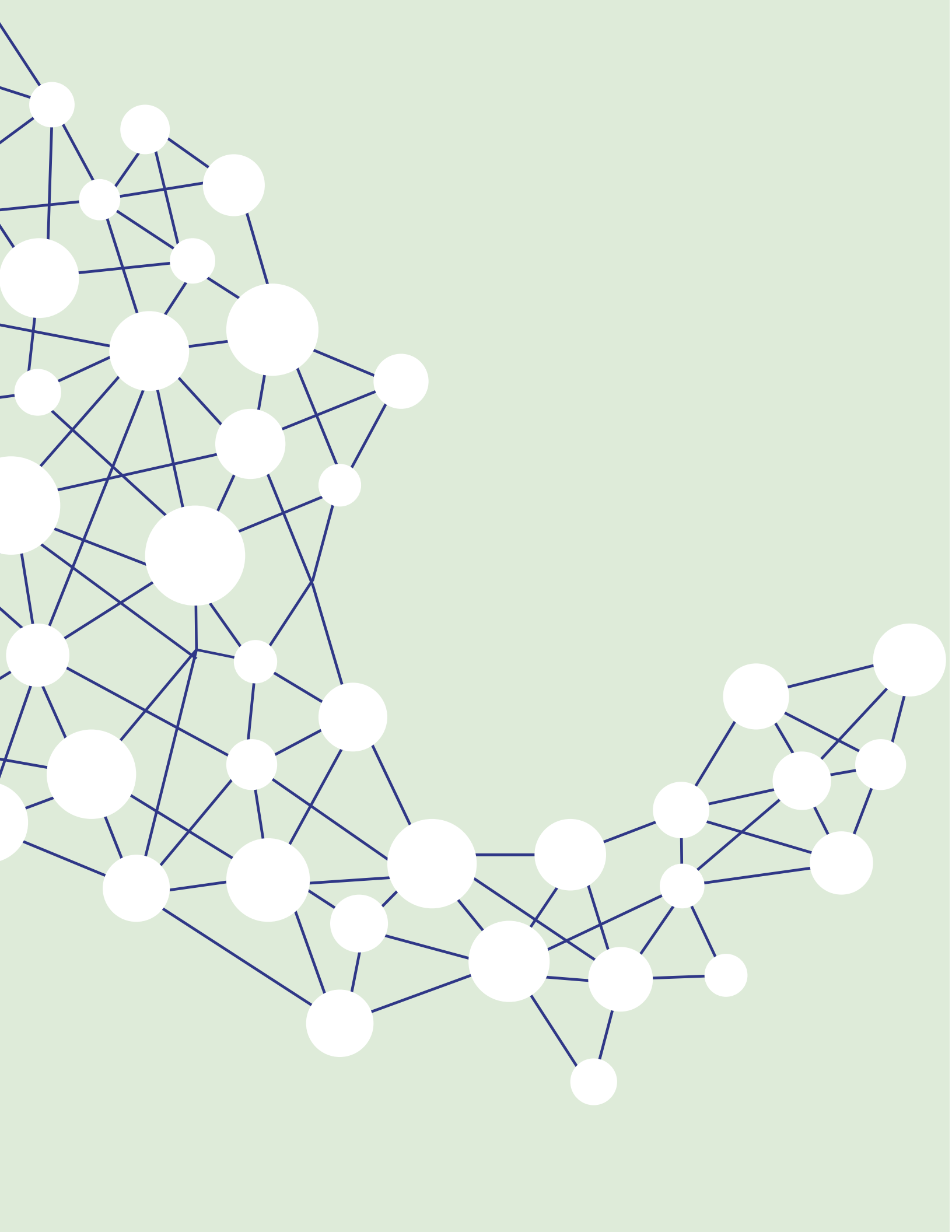
- Permite resumir un fenómeno complejo o multidimensional de una manera simple y proporciona a los tomadores de decisiones una idea representativa de la situación de las unidades de análisis del índice en el tema analizado. En este diagnóstico, el índice resume en una valoración el grado de avance de las entidades en la regulación y operación de elementos de monitoreo y evaluación.
- Dado que el índice presenta una medida única, la interpretación de los datos resulta sencilla, en particular cuando hay información para distintos periodos, con lo que se identifican avances y se señalan casos en los que es preciso intervenir. Este documento contiene la cuarta medición del índice, y se analizan avances y áreas de oportunidad por entidad y por categoría de análisis.



El compromiso de producir y actualizar regularmente medidas cuantitativas facilita la comunicación con los actores clave y los ciudadanos, así como el interés del CONEVAL por el tema analizado. Desde la primera publicación del diagnóstico, este organismo ha mostrado su compromiso a favor de consolidar los esfuerzos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, reflejado en la publicación de la cuarta medición del índice.

Cabe aclarar que el diagnóstico considera lo siguiente:

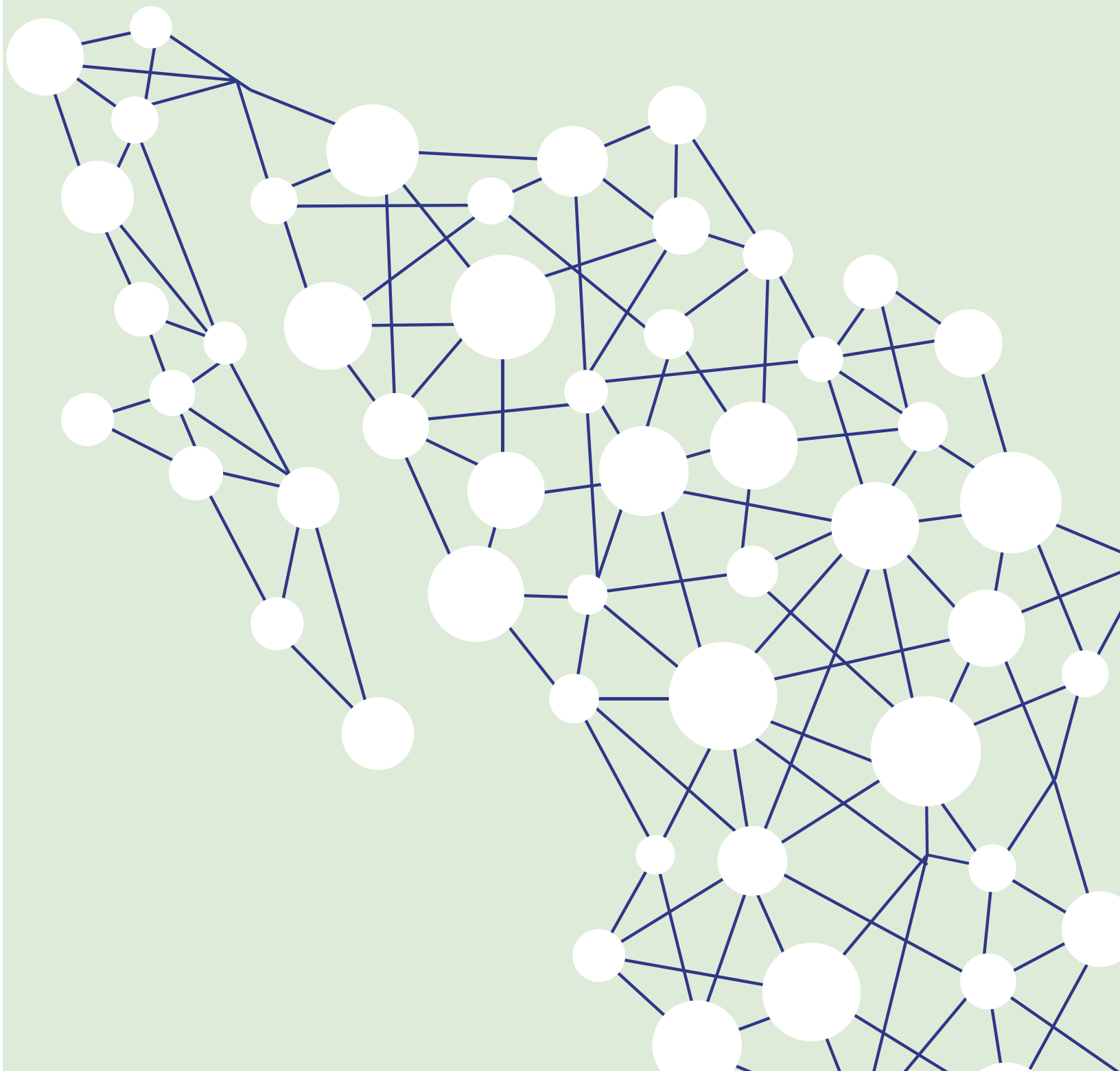
- No describe la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación ni el desempeño de los gobiernos estatales, sino que presenta los elementos de monitoreo y evaluación que las entidades federativas han regulado o puesto en práctica en el ámbito del desarrollo social sin profundizar en las causas o condiciones para su implementación.
- Para integrar el índice, únicamente se incorporó información oficial y pública, es decir, documentos accesibles en las páginas de internet de las entidades y dependencias estatales o por medio de solicitudes de información a los órganos de transparencia locales.
- Dado que el ámbito de acción del CONEVAL es la política y los programas de desarrollo social, en el diagnóstico se incluyeron solo los elementos de monitoreo y evaluación relacionados con el tema. Por tanto, se omitió la información proveniente de otros sectores de política pública.
- Para garantizar la estricta comparabilidad de los cuatro ejercicios del diagnóstico publicados por el CONEVAL (2011, 2013, 2015 y 2017), se mantuvo la misma metodología diseñada para la recolección y el análisis de la información.
- El diagnóstico se centra en los programas estatales; por ello, no se consideró información relacionada con programas de desarrollo social diseñados y financiados por la administración pública federal o por los gobiernos municipales.



Capítulo

2

Resultados generales del Diagnóstico 2017





Evolución de los elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2011-2017

En el Diagnóstico 2017 se presenta el avance que han mostrado las entidades federativas en el fortalecimiento de los elementos de monitoreo y evaluación durante los últimos seis años. Este análisis es posible debido a que, desde 2011, el CONEVAL empezó a registrar información homogénea que permite identificar la evolución de las entidades federativas.

En 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispuso en el artículo 134 que los recursos públicos federales, estatales y municipales deberían ser evaluados. En 2011, las entidades federativas implementaron los elementos de monitoreo y evaluación enmarcados en un enfoque de gestión para resultados e impulsados, en cierta medida, por los avances registrados en el orden federal.

En una primera medición, las entidades federativas presentaron un avance heterogéneo en los diferentes elementos de monitoreo y evaluación. Aunque la mayoría de las entidades se encontraban entre los 37 y 59 puntos porcentuales, algunas ya habían logrado avances en casi todos los elementos analizados (entre 74 y 87 puntos porcentuales), mientras que otro grupo de entidades iniciaba la generación de estos elementos (entre 22 y 33 puntos porcentuales).

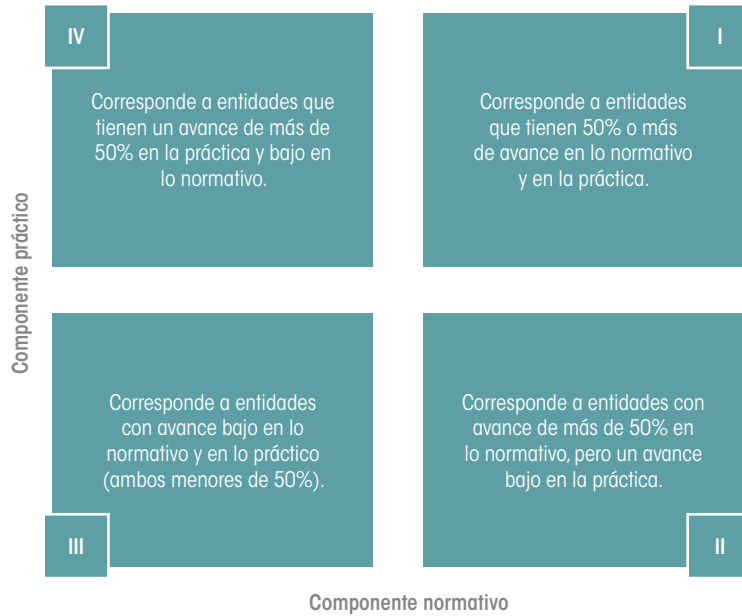
En 2011, el promedio nacional fue de 44.4%, es decir, las entidades disponían de menos de la mitad de los elementos prácticos y normativos, y solo siete entidades contaban con poco más de 50%. En el grupo de mayor avance se ubicó la Ciudad de México y el Estado de México, entidades que tenían elementos muy por encima del promedio nacional.⁵ La gráfica 1 revela que, en 2011, las entidades se concentraban entre los cuadrantes 2, 3 y 4.

⁵ Diagnóstico 2011.



En la figura 3 se muestra el resultado de utilizar un diagrama de dispersión y dividirlo en cuatro cuadrantes, en cuyo eje horizontal se localiza el componente normativo y en el vertical se grafica el práctico.

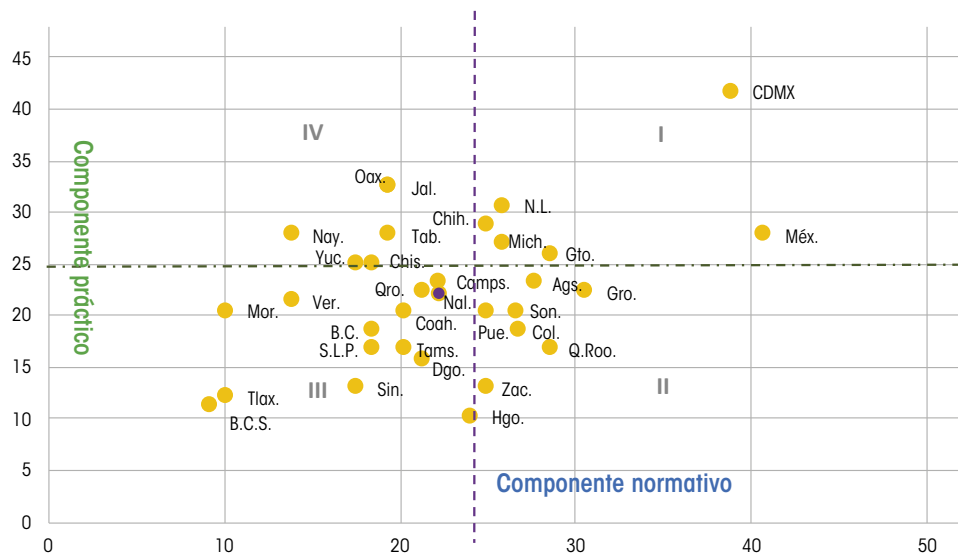
Figura 3. Definición de los cuadrantes de los diagramas de dispersión



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

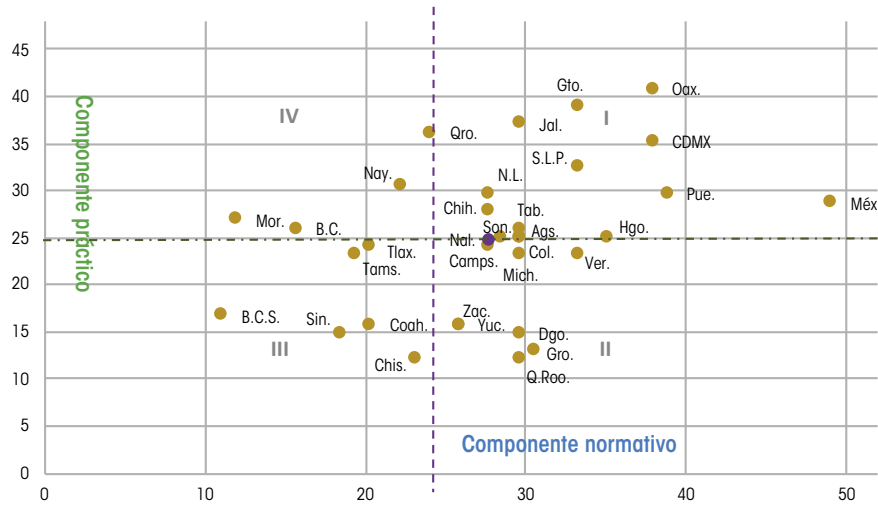
Nota: Las divisiones de los ejes corresponden a 50% de avance de cada componente; el normativo, a 25.9; y el práctico, a 24.1 puntos porcentuales.

Gráfica 1. Resultados de las entidades federativas en el índice, 2011



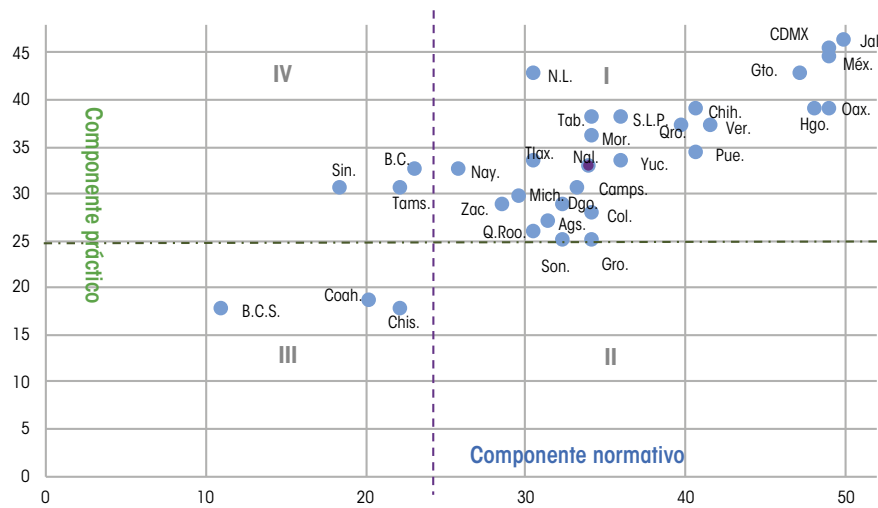
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Gráfica 2. Resultados de las entidades federativas en el índice, 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

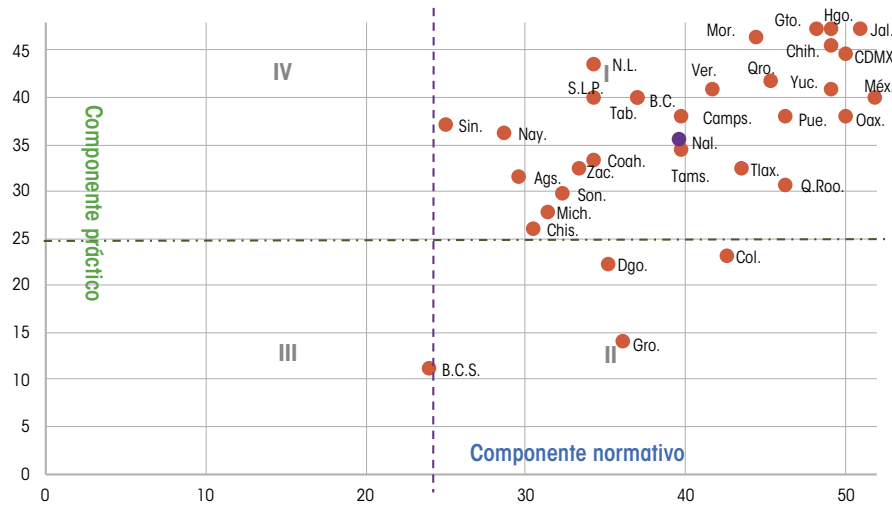
Gráfica 3. Resultados de las entidades federativas en el índice, 2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.



Gráfica 4. Resultados de las entidades federativas en el índice, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En 2013, las entidades presentaron una tendencia al alza en los elementos de monitoreo y evaluación. En ese año, el promedio nacional del índice se ubicó en 52.5%, lo que representa un incremento de 8.2 puntos porcentuales respecto a 2011. Sin embargo, en comparación con la primera medición, hubo mayor dispersión de los estados en los cuatro cuadrantes debido a que el avance fue a ritmos distintos;⁶ por ejemplo, la mayor parte de entidades pasaron del cuarto cuadrante al segundo o al primero, y solo Baja California Sur, Coahuila, Chiapas y Sinaloa permanecieron en el más bajo (III).

En 2015, las entidades continuaron elaborando instrumentos de monitoreo y evaluación, por lo cual mejoraron su puntaje. En ese año, el promedio nacional fue de 69.9%. Además, 26 estados se colocaron en el cuadrante I, lo que significa que contaban con más de 50% de los elementos normativos y prácticos. Baja California, Tamaulipas y Sinaloa se situaron en el cuadrante IV, y solo Baja California Sur, Coahuila y Chiapas tenían menos de 50% de ambos componentes (cuadrante III).

En este último diagnóstico, 28 entidades federativas se ubican en el primer cuadrante y se consolida la tendencia a mejorar los instrumentos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, el avance al interior de este cuadrante es heterogéneo: en la parte superior se identifica un grupo que concentra a Jalisco, Oaxaca, Chihuahua, Morelos y Guanajuato, entidades que tienen el mayor avance en la normativa y la práctica; al centro del cuadrante se

⁶ Diagnóstico 2013.

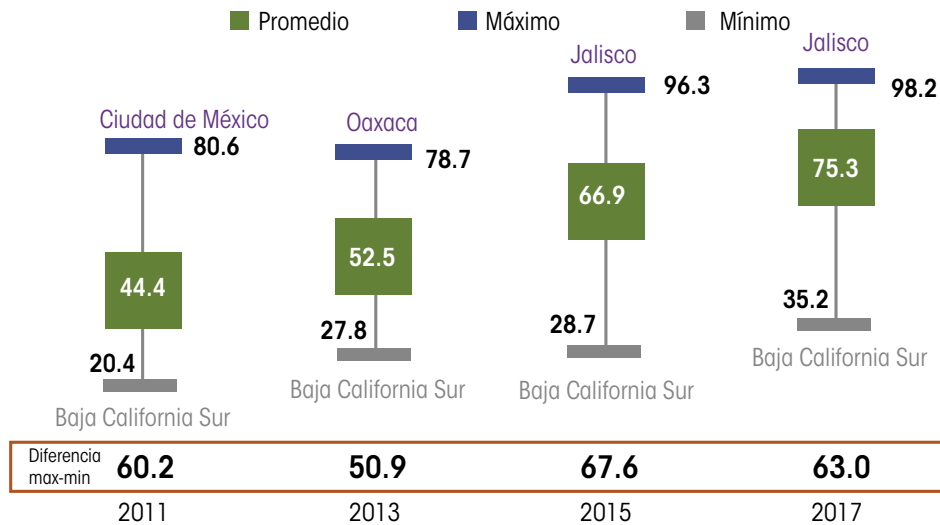
localiza un grupo de estados con una alta dispersión; y en la parte inferior se observa otro grupo de entidades compuesto por Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, que tienen poco más de 50% de los elementos normativos y prácticos.

Índice de avance en monitoreo y evaluación 2017

En 2017, el promedio del índice de avance de las entidades federativas en la construcción de elementos de monitoreo y evaluación se ubicó en 75.3%. En el periodo comprendido entre 2011 y 2017, el índice tuvo un incremento de 30.9 puntos; respecto a 2015, este fue de 8.4 puntos porcentuales.

Las entidades que obtuvieron el máximo puntaje fueron distintas en los tres primeros ejercicios del diagnóstico, mientras que en el último ejercicio se mantuvo la misma entidad que en 2015: la Ciudad de México en 2011, Oaxaca en 2013, Jalisco en 2015 y en 2017. Por su parte, Baja California Sur ha conservado el puntaje más bajo en los seis años del análisis (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Promedio nacional, máximo y mínimo en el índice de monitoreo y evaluación, 2011-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

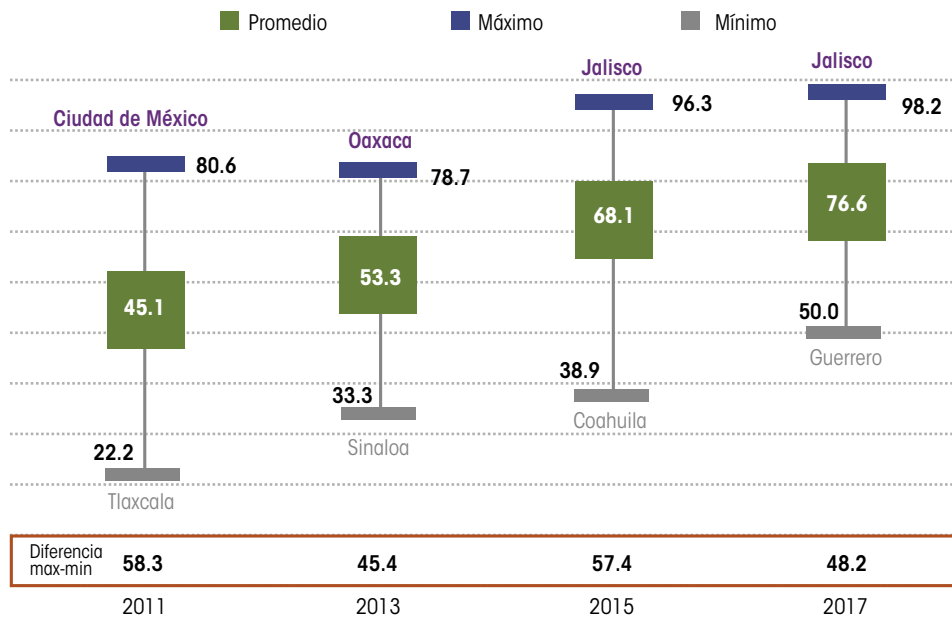
Si bien la mayoría de las entidades han reportado avances en la realización de ejercicios para implementar elementos de monitoreo y evaluación, existe una amplia brecha entre algunas entidades. Esto se puede observar en la diferencia entre los estados con el máximo y mínimo puntaje, situación que ha prevalecido en las cuatro mediciones del diagnóstico: en 2011, la diferencia



entre el resultado más alto y el más bajo fue de 60.2 puntos porcentuales; en 2015 se tuvo la mayor diferencia entre los extremos, con 67.6 puntos porcentuales; en 2017, la diferencia fue de 63.0 puntos porcentuales.

En un escenario donde no se considera el puntaje obtenido por la entidad que se ubicó en la última posición del índice, las brechas en cada una de las mediciones del diagnóstico disminuyeron y entre 2011-2017 se redujeron en cerca de diez puntos porcentuales. Esto significa que Baja California Sur se alejó del avance de las demás entidades federativas (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Escenario de la diferencia entre máximo y mínimo sin considerar el último lugar, 2011-2017

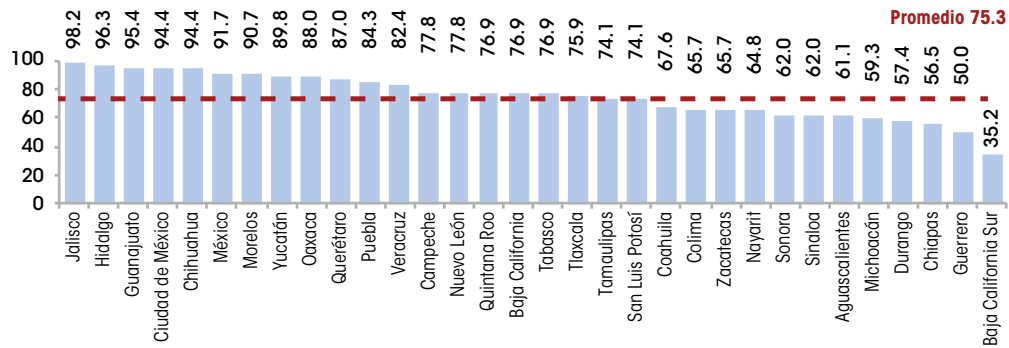


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Los resultados para las 32 entidades federativas en el índice de monitoreo y evaluación 2017 se muestran en la gráfica 7. En general, se observa que 31 entidades superan un puntaje de 50% de los elementos de monitoreo y evaluación considerados en el diagnóstico; solo Baja California Sur tiene menos de la mitad.

De igual forma, 18 entidades se situaron por encima del promedio nacional y 14, por debajo. En específico, la gráfica 7 muestra que las entidades que encabezan el índice son Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Ciudad de México, Chihuahua, el Estado de México y Morelos, mientras que las que reportaron menor avance fueron Guerrero y Baja California Sur.

Gráfica 7. Índice de monitoreo y evaluación según entidad federativa, 2017

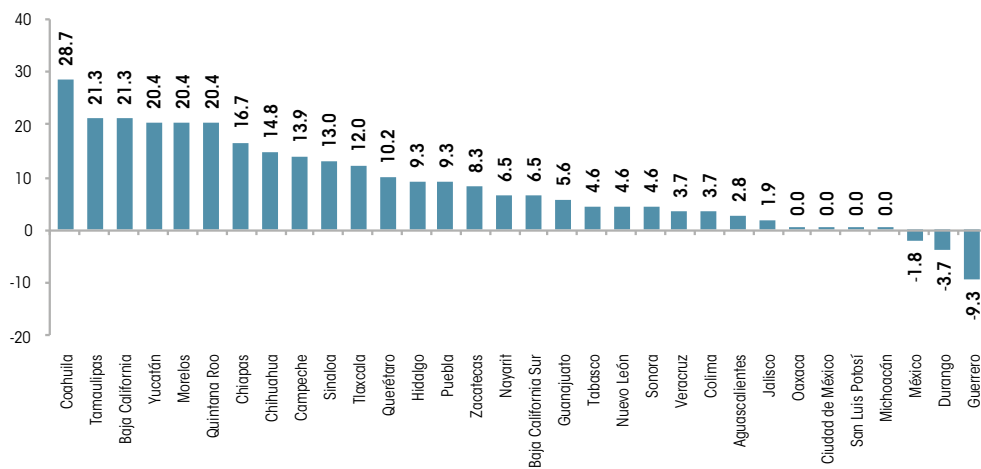


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Respecto a la variación absoluta en el periodo 2011-2017, 31 entidades federativas incrementaron el puntaje; destaca el caso de Hidalgo, que aumentó en 62.0 puntos porcentuales; solo Guerrero tuvo una disminución, es decir, contaba con un mayor puntaje en 2011.

De 2015 a 2017, 25 entidades presentaron un incremento positivo: los avances de mayor variación fueron en Coahuila, Tamaulipas, Baja California, Yucatán, Morelos y Quintana Roo, todos con un aumento por arriba de 20 puntos porcentuales; cuatro entidades permanecieron igual que en 2015 y tres disminuyeron su puntaje (Estado de México, Durango y Guerrero) (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Variación absoluta del índice de monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2015-2017



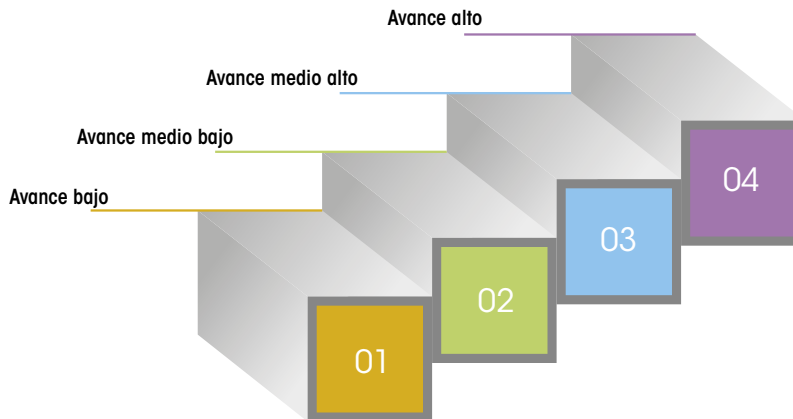
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.



Evolución del índice por grupos de avance, 2011-2017

Con el propósito de facilitar el análisis de los resultados del índice e identificar similitudes en el avance que guardan las entidades federativas en los elementos de monitoreo y evaluación, se agruparon cuatro grupos de avance, los cuales se construyeron a partir del puntaje obtenido en el índice (ver figura 4).

Figura 4. Denominación de los grupos de avance



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

El análisis por grupos de avance:

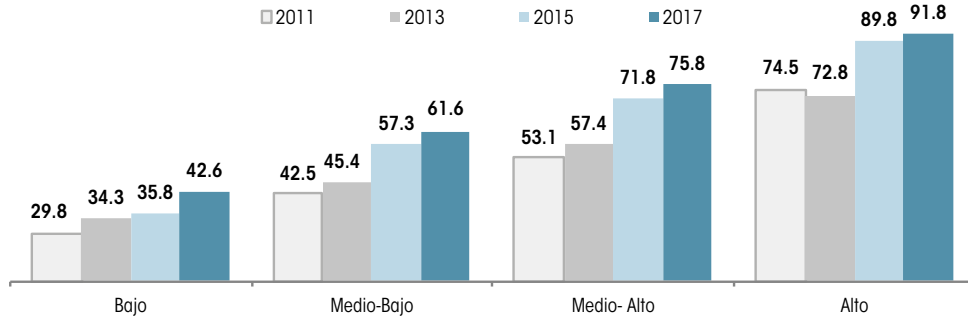
- Ordena las entidades de mayor y menor avance.
- Explora características comunes de las entidades que los conforman y distingue las diferencias entre los cuatro grupos de avance.
- Identifica la trayectoria que han tenido las entidades federativas entre la primera y última edición del diagnóstico (2011 y 2017).

Debido a que la posición de las entidades es relativa, si una entidad ingresó a un grupo de avance menor en 2017 respecto de los años anteriores, significa que el incremento fue menor en comparación con las demás entidades, lo cual no le permitió mantener su posición. De igual manera, si una entidad permaneció en el mismo grupo o pasó a un nivel superior, quiere decir que tuvo un incremento similar o mayor que las otras entidades federativas incluidas en el grupo.

En este ejercicio, las entidades se encuentran agrupadas en cuatro niveles y no en cinco como en 2015; esto se debe a que, con esta clasificación, se identifica un mayor número de elementos que comparten las entidades al interior de un grupo.

Como se observa en la gráfica 9, en general, la tendencia de cada uno de los grupos se ha incrementado desde 2011, a excepción del grupo de avance alto en 2013, que tuvo un retroceso de cerca de dos puntos porcentuales. En todo el periodo, el mayor avance ha sido en el grupo medio-alto, el cual tuvo un incremento de 23 puntos porcentuales; por el contrario, el avance bajo es el que menor variación ha presentado entre 2011 y 2017, al reportar un aumento de apenas 13 puntos porcentuales.

Gráfica 9. Calificación promedio de los grupos de avance en el índice global, 2011-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

La figura 5 muestra que las entidades federativas han transitado hacia los grupos de avance medio-alto y alto; prueba de ello es que, en 2011, estos dos grupos concentraban 10 estados, cifra que se elevó a 21 en 2017. Por el contrario, los grupos con avance bajo y medio-bajo han disminuido en el número de entidades, al pasar de 22 en 2011 a 11 entidades en 2017.



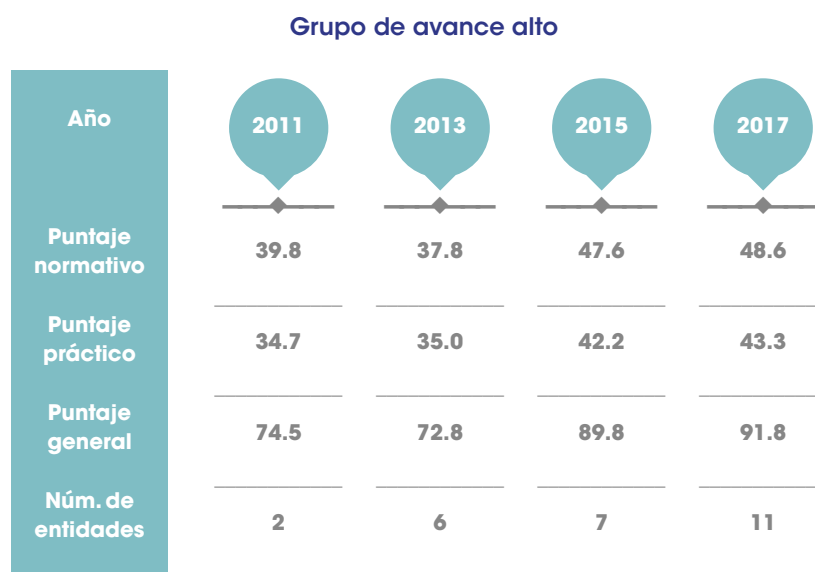
Figura 5. Grupos en el diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación, 2011-2017

	2011	2013	2015	2017
Alto	Ciudad de México Estado de México	Oaxaca Estado de México Ciudad de México Guanajuato Puebla Jalisco	Jalisco Ciudad de México Estado de México Guanajuato Oaxaca Hidalgo Chihuahua	Jalisco Hidalgo Guanajuato Ciudad de México Chihuahua Estado de México Morelos Yucatán Oaxaca Querétaro Puebla
Medio-alto	Nuevo León Guanajuato Chihuahua Michoacán Guerrero Jalisco Oaxaca Aguascalientes	San Luis Potosí Hidalgo Querétaro Nuevo León Veracruz Chihuahua Aguascalientes Colima Tabasco Sonora	Veracruz Querétaro Puebla San Luis Potosí Nuevo León Tabasco Morelos Yucatán Tlaxcala Campeche	Veracruz Campeche Nuevo León Quintana Roo Baja California Tabasco Tlaxcala Tamaulipas San Luis Potosí Coahuila
Medio-bajo	Tabasco Sonora Quintana Roo Campeche Colima Puebla Chiapas Querétaro Yucatán Nayarit Coahuila Zacatecas Baja California Durango Tamaulipas	Michoacán Nayarit Campeche Durango Tlaxcala Guerrero Tamaulipas Quintana Roo Baja California Yucatán Zacatecas	Colima Durango Michoacán Guerrero Nayarit Aguascalientes Zacatecas Sonora Quintana Roo Baja California Tamaulipas Sinaloa	Colima Zacatecas Nayarit Sonora Sinaloa Aguascalientes Michoacán Durango Chiapas
Bajo	San Luis Potosí Veracruz Hidalgo Morelos Sinaloa Tlaxcala Baja California Sur	Morelos Coahuila Chiapas Sinaloa Baja California Sur	Coahuila Chiapas Baja California Sur	Guerrero Baja California Sur

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Al analizar las tendencias en los grupos de avance, un conjunto de entidades (Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Oaxaca) han reportado pequeñas variaciones en su posición relativa, debido a que su puntaje ya era alto en 2011, y han permanecido en los grupos de avance medio-alto y alto. En el otro extremo hay entidades que se han mantenido en la parte baja del índice, como Baja California Sur y Guerrero. Finalmente, hay un tercer grupo de estados que han pasado de los grupos bajos a los altos, por ejemplo, Hidalgo, Morelos y Yucatán.

A continuación se presentan las características más importantes de cada grupo en 2017. Por una parte, se registran las fortalezas de los grupos y, por otra, se explican las áreas de oportunidad de cada uno.



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

*Los puntajes están normalizados, es decir, el puntaje alcanzado sobre 100 puntos.

Este grupo se caracteriza por su mayor homogeneidad en el avance de los elementos de monitoreo y evaluación; en promedio, tiene 91.8 puntos porcentuales con un puntaje mínimo de 84 y un máximo de 98 puntos. En 2017, lo integran Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Ciudad de México, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Yucatán, Oaxaca, Querétaro y Puebla. Las características más comunes del grupo, tanto normativas como prácticas, son:

- En general, se ha incrementado en puntos porcentuales desde 2011; solo en 2013 tuvo una disminución. En el último periodo fue positivo (2.2%); sin embargo, fue menor respecto de 2013-2015, cuando la variación fue de 23.3%.
- Todos los elementos en este grupo tienen un avance superior a 90%; solo el área responsable de coordinar la evaluación se encuentra en 86.9%.



- Las 11 entidades tienen 100% de los criterios normativos para establecer la evaluación y el monitoreo de la política y los programas de desarrollo social. En la práctica, estas entidades han realizado ejercicios de evaluación a sus programas sociales.
- Este grupo de entidades ha establecido criterios para la creación de programas de desarrollo social, por ejemplo, que se elabore un diagnóstico, que se vinculen con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y que se especifique información como el objetivo, población objetivo y tipo de apoyo de entrega.
- En promedio, todas las entidades registran 95% de avance en la elaboración de indicadores de resultados y de gestión. También publican una ficha técnica de sus indicadores, que incluye nombre, método de cálculo, frecuencia de medición y metas.
- Todas las entidades cuentan con reglamentación y elaboran padrones de beneficiarios para algunos de los programas de desarrollo social. En promedio, muestran un avance de 90.9%.
- Este grupo de avance posee 97% de los criterios normativos que determinan la difusión de la información de los programas de desarrollo social. En la práctica, destacan por difundir información como el objetivo, la institución responsable, los apoyos que otorgan y la población objetivo de los programas de desarrollo social.

Grupo de avance medio-alto

Año	2011	2013	2015	2017
Puntaje normativo	25.3	29.9	35.7	38.8
Puntaje práctico	27.8	27.5	36.0	37.2
Puntaje general	53.1	57.4	71.8	76.0
Núm. de entidades	8	10	10	10

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

*Los puntajes están normalizados, es decir, el puntaje alcanzado sobre 100 puntos.

En este grupo se concentra el mayor número de entidades federativas respecto a los demás grupos de avance. En promedio, cuenta con 75.8 puntos porcentuales de los elementos de monitoreo y evaluación, con un puntaje mínimo de 67.6 y un máximo de 82.4. En 2017 lo integran Veracruz, Campeche, Nuevo León, Quintana Roo, Baja California, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, San Luis Potosí y Coahuila.

Las características más comunes del grupo, tanto normativas como prácticas, son:

- El incremento del componente normativo ha sido a ritmo constante, en promedio 4.5 puntos porcentuales; sin embargo, no sucede lo mismo con el componente práctico, el cual disminuyó entre 2011-2013, y en las últimas dos mediciones se incrementó en 8.5 y 1.2 puntos porcentuales, respectivamente.
- Todos los estados cuentan con una LDS, que define la población a la cual debe priorizar, menciona la existencia de programas sociales, establece la evaluación de la política social, señala la obligatoriedad de la difusión de los programas y dispone la creación de padrones de beneficiarios.
- En el elemento de evaluación muestra un avance de 74.7%. Todas las entidades establecen el monitoreo y la evaluación de la política y los programas sociales; sin embargo, solo algunas entidades determinan el seguimiento a los resultados. En la práctica, todas las entidades realizaron ejercicios de evaluación a sus programas de desarrollo social.
- En la normativa, cuentan con 97.5% de avance en definir criterios para la difusión de la información de los programas de desarrollo social. En la práctica, difunden 75.0% de estos criterios, por ejemplo, la institución responsable del programa, la población objetivo y el objetivo del programa.
- Este grupo se caracteriza por ser homogéneo en la elaboración de indicadores de resultados y de gestión; muestra de ello es que, en promedio, presentan un avance de 84.2% en estos instrumentos prácticos.



Grupo de avance medio bajo

Año	2011	2013	2015	2017
Puntaje normativo	21.7	25.2	28.6	32.1
Puntaje práctico	20.7	20.2	28.6	29.5
Puntaje general	42.5	45.4	57.3	61.6
Núm. de entidades	15	11	12	9

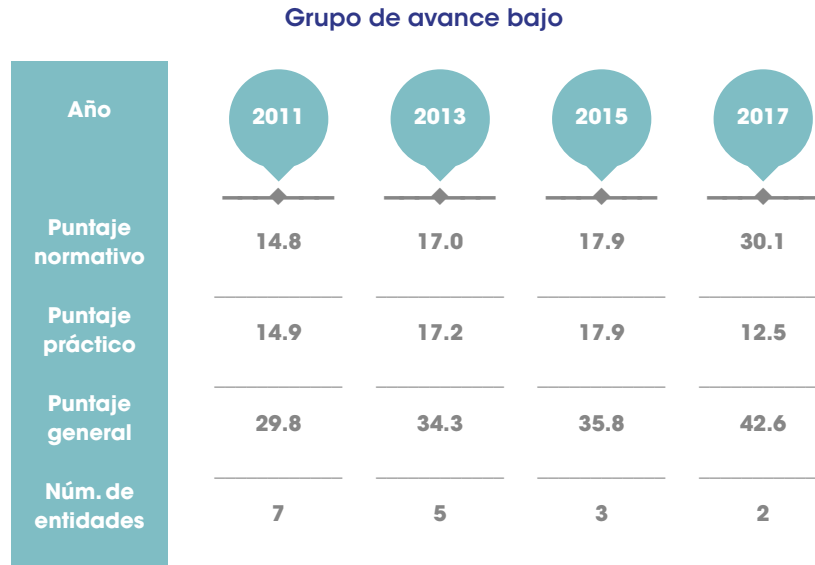
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

*Los puntajes están normalizados, es decir, el puntaje alcanzado sobre 100 puntos.

Este grupo es uno de los más heterogéneos; en promedio, cuenta con 61.6 puntos porcentuales de los elementos de monitoreo y evaluación, con un puntaje mínimo de 56.5 y un máximo de 65.7 puntos. En 2017 lo integran Colima, Zacatecas, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán, Durango y Chiapas. Las características más comunes del grupo, tanto normativas como prácticas, son:

- Su incremento en el componente normativo ha sido constante; en promedio, ha avanzado 3.1 puntos porcentuales en cada medición; sin embargo, en la práctica ha tenido un avance heterogéneo: entre 2013 y 2015 reportó uno de los máximos avances positivos respecto a los otros grupos (8.4), y en esta última medición, aumentó en menos de un punto porcentual.
- En la normativa, este grupo presenta 88.9% de los criterios que establecen la difusión de la información de los programas sociales. En la práctica, cuenta con apenas 69.4% de los criterios para la difusión de los programas de desarrollo social.
- En promedio, las entidades muestran un avance de 86.1% en la elaboración de indicadores de resultados y 87.5%, en indicadores de gestión.
- En la normativa, todas las entidades especifican criterios para elaborar evaluaciones, tienen un área encargada de realizarlas y señalan que estas deben publicarse; sin embargo, en la práctica, solo cuatro entidades las han llevado a cabo.

- La normativa de este grupo de entidades dispone que se debe dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, pero no especifica criterios para ello. En la práctica, ninguna de las entidades que han efectuado evaluaciones ha dado seguimiento a recomendaciones resultantes.
- Este grupo se caracteriza por que la mayoría de los integrantes no han realizado estudios, diagnósticos e investigaciones en materia de desarrollo social; solo dos llevaron a cabo estudios en 2015 y 2017.



Fuente: CONEVAL, *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*.

*Los puntajes están normalizados, es decir, el puntaje alcanzado sobre 100 puntos.

Este grupo es el de mayor heterogeneidad y concentra el menor número de entidades. En promedio, cuenta con apenas 42.6 puntos porcentuales del índice, con un puntaje mínimo de 35.2 y un máximo de 50.0 puntos porcentuales. En 2017 lo integran Guerrero y Baja California Sur. Las características más comunes del grupo, tanto normativas como prácticas, son:

- De 2011 a 2015, la normativa había crecido en promedio 1.5 puntos porcentuales y, en 2017, este grupo registró su mayor variación, con 12.2 puntos; sin embargo, el componente práctico en las primeras tres mediciones se mantuvo estancado y, en el último año, disminuyó en 5.4 puntos porcentuales.
- Es el grupo con la mayor diferencia entre lo que estipula la normativa y lo que se implementa en la práctica, con una relación de dos a uno entre ambos componentes.



- El mayor avance se presenta en la LDS; ambas entidades tienen un documento normativo que define elementos como la población a la cual se debe priorizar, menciona la existencia de programas de desarrollo, existen criterios para crear programas nuevos, y se establece el monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social.
- En la normativa se dispone elaborar padrones de beneficiarios para los programas de desarrollo social; sin embargo, no se definen los criterios que deben contener. En la práctica, si bien se ha desarrollado este instrumento para algunos programas, este grupo no incluye elementos como el área responsable de integrarlo, una clave de identificación y la especificación del tipo de apoyo.
- Estas entidades establecen en la normativa que se debe elaborar un padrón de beneficiarios; sin embargo, no se precisa algún criterio para desarrollarlos. En promedio, tienen un porcentaje de avance de 43.8.
- Este grupo tiene 25% de avance en establecer el seguimiento de los resultados de las evaluaciones. En la práctica, ninguna entidad ha llevado a cabo ejercicios de evaluación a sus programas de desarrollo social, por lo cual tampoco ha dado seguimiento a sus resultados.
- El grupo de avance bajo se caracteriza por no contar con indicadores de resultados ni de gestión públicos durante 2016 y 2017.

Evolución del índice por componentes de análisis, 2011-2017

En este apartado se presentan los resultados por componente de análisis del Diagnóstico 2017 y se comparan con las mediciones de 2011, 2013 y 2015. El primer componente es el normativo, que se refiere a aquellos instrumentos emitidos por las entidades federativas que regulan los elementos de monitoreo y evaluación, y el segundo es el práctico, que consiste en la implementación de esos elementos.

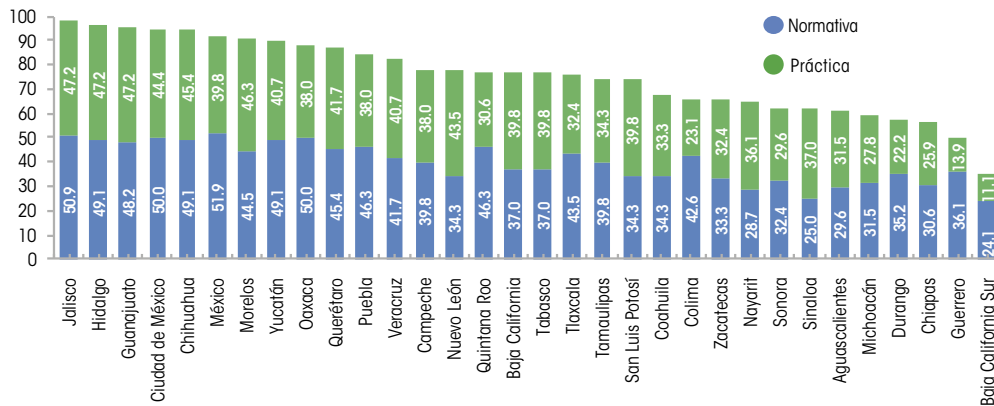
Como ya se señaló, en los últimos seis años, las entidades han incrementado sus elementos de monitoreo y evaluación, tanto en lo normativo como en lo práctico. Muestra de ello es que, en 2011, las entidades contaban en promedio con 42.9% del componente normativo y 45.9, del práctico; en 2017, las entidades tienen en promedio un avance de 76.6% en el normativo y 73.9, en el práctico.⁷

⁷ Los porcentajes de avance se construyen a partir del máximo alcanzable de cada uno de los componentes. La calificación máxima que se puede obtener en el componente normativo es 51.85, mientras que en el práctico, 48.15, por lo cual la calificación máxima que alcanza una entidad es 100.

En lo normativo, el crecimiento ha sido constante en cada una de las mediciones del diagnóstico; por ejemplo, entre 2011 y 2013 subió en 5.5 puntos porcentuales; entre 2013 y 2015, en 6.3 puntos y, entre 2015 y 2017, en 5.7 puntos. En contraste, el componente práctico ha crecido a distintos ritmos en cada una de las mediciones. El mayor incremento fue en 2015, con 8.1 puntos y en los periodos 2013 y 2017, 2.7 puntos porcentuales en cada año.

En la gráfica 10 se observan los resultados por entidad federativa del índice de monitoreo y evaluación 2017 desagregados por componente. En general, las entidades federativas han registrado un avance similar en ambos componentes. En esta última medición, la parte normativa es mayor que los instrumentos implementados por las entidades; por ejemplo, en 24 entidades federativas se tienen mayores elementos normativos, mientras que solo en ocho los ejercicios prácticos sobresalen a la normativa (Aguascalientes, Baja California, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco). Los estados que presentan una mayor diferencia entre los componentes son Baja California Sur y Guerrero, donde la normativa es un poco más del doble que la parte práctica que se instrumentó entre 2015 y 2017.

Gráfica 10. Índice de monitoreo y evaluación por entidad federativa 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En el siguiente apartado se describe el avance de las entidades federativas en ambos componentes de los elementos de monitoreo y evaluación: el normativo y el práctico.

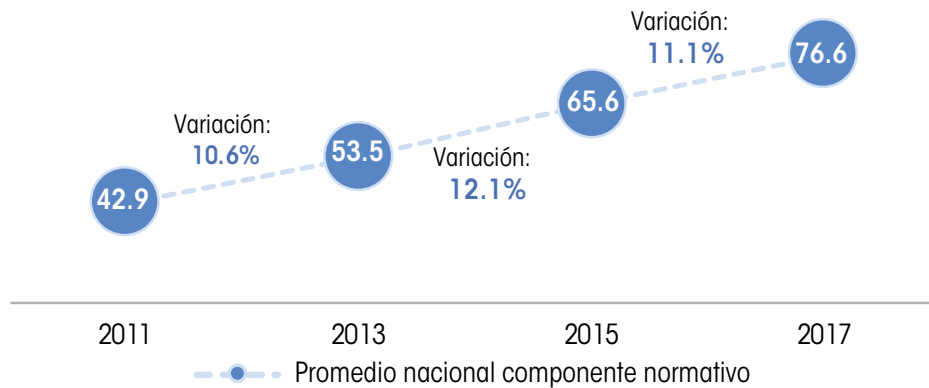


Resultados del componente 1: El deber ser en monitoreo y evaluación (Componente normativo)

El componente normativo se refiere a la identificación de instrumentos que constituyen el marco que norma el qué y cómo se deben realizar el monitoreo y la evaluación en las entidades federativas. Se consideran documentos públicos que permanecen vigentes al año de realización del Diagnóstico 2017 sin importar cuándo fueron publicados.

Entre 2011 y 2017, el componente normativo ha tenido una variación de 78.1%. En este último año, en promedio, las entidades cubren 76.6% de los criterios. Este incremento se explica por la emisión o la mejora en la normativa en las 14 variables que conforman el componente; por ejemplo, se emitieron nuevas leyes de desarrollo social, lineamientos sobre el monitoreo y la evaluación, lineamientos para la creación de padrones de beneficiarios y reglas de operación.

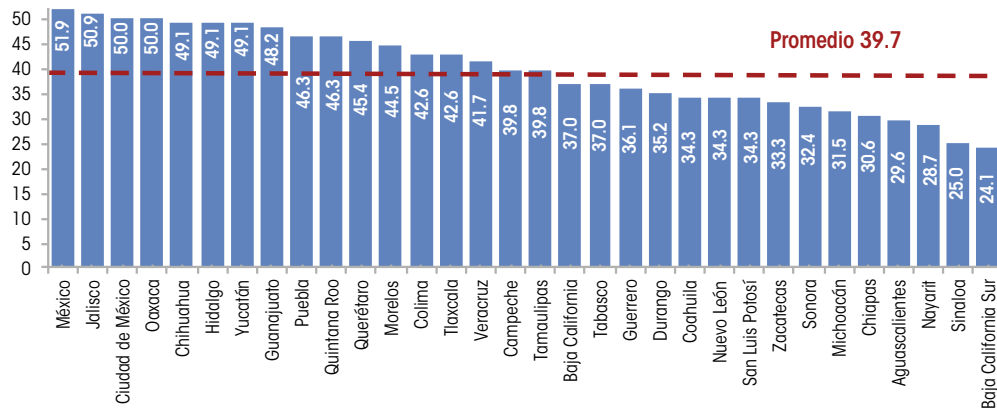
Gráfica 11. Porcentaje de avance del componente normativo, 2011-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Actualmente, son 17 entidades ubicadas por arriba del promedio del componente y la diferencia entre el mayor y el menor es de 27.8 puntos porcentuales. Los cinco estados que presentaron el mayor porcentaje de avance en la normativa fueron el Estado de México, Jalisco, Ciudad de México, Oaxaca y Chihuahua. En promedio, estos se encuentran cerca de alcanzar la máxima puntuación del componente, ya que cuentan con 50.4 puntos porcentuales, es decir, 97.2% del componente normativo. Por otro lado, las entidades con el menor avance son Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Aguascalientes y Chiapas, con un promedio de avance de 27.6 puntos porcentuales, lo que representa 53.2% del componente.

Gráfica 12. Componente normativo según entidad federativa, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

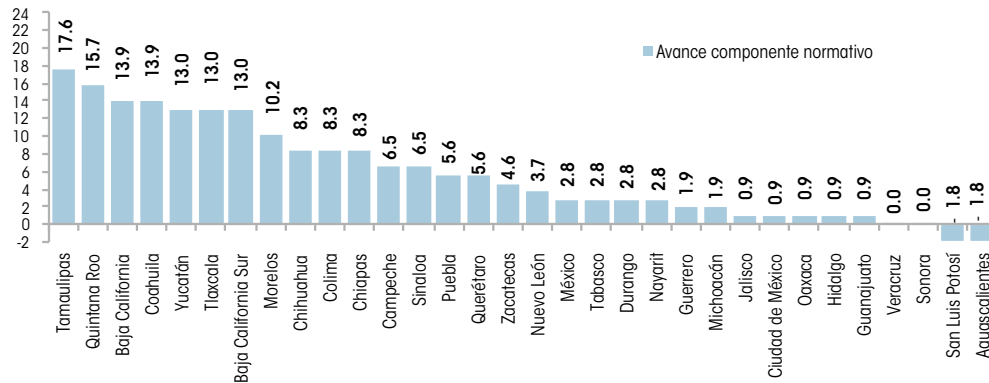
Nota: El puntaje máximo alcanzable en el componente normativo es de 51.9 puntos porcentuales.

En particular, destaca el Estado de México, que se ha mantenido en las primeras posiciones y, en 2017, logró la puntuación máxima en el componente normativo. Esto se explica principalmente porque, desde 2004, ya contaba con una LDS y su reglamento, lineamientos y reglas para la implementación del presupuesto basado en resultados, así como normativa para la creación del padrón de beneficiarios; además, en el último periodo del diagnóstico, elaboró unos lineamientos que establecen los elementos mínimos para la creación de programas de desarrollo social. Un aspecto que puede mejorar la entidad es la elaboración de lineamientos cuya periodicidad sea mayor de un año; esto, con la finalidad de institucionalizar y garantizar la continuidad de los ejercicios de monitoreo y evaluación.

Respecto a la variación absoluta del componente normativo en el periodo 2015-2017, 30 entidades tuvieron un incremento positivo; los mayores cambios se dieron en Tamaulipas, Coahuila, Quintana Roo y Baja California Sur. Por otro lado, las entidades que presentaron una disminución en el componente son Aguascalientes y San Luis Potosí, debido a que la normativa de alguno de los aspectos dejó de estar vigente.



Gráfica 13. Variación del componente normativo, 2015-2017



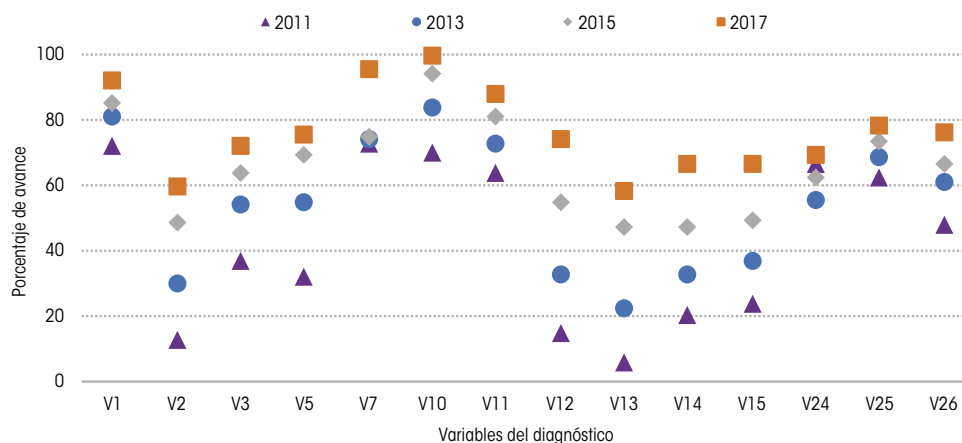
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

El mayor cambio en Tamaulipas se explica porque hizo modificaciones a su LDS en 2016: incluyó criterios para la creación de programas sociales; dispuso la realización del monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social; especificó criterios para instrumentarlos; y definió las atribuciones de la Comisión Estatal de Evaluación; también, elaboró lineamientos para evaluar sus programas presupuestarios, los cuales establecen el diseño de indicadores de gestión y de resultados.

Otra entidad que destaca es Morelos, la cual ha registrado el mayor avance en el componente desde 2011. En el primer diagnóstico solo obtuvo 11 puntos, y fue el segundo con menor puntaje en el componente normativo; en 2017 se ha colocado por encima del promedio nacional: entre 2013 y 2015 avanzó 22 puntos y entre 2015 y 2017, otros 10. Los cambios que ha emprendido la entidad son: definición de criterios para la creación de programas sociales; estipulación de la publicación de las evaluaciones; instauración del seguimiento a las evaluaciones realizadas; y establecimiento de un área responsable de realizar y coordinar la evaluación de los programas de desarrollo social.

Al analizar el componente referente a las variables, entre 2011 y 2017, si bien las 14 han tenido un avance positivo, este ha sido a ritmos distintos; por ejemplo, 13 de las 14 variables muestran una variación positiva en cada una de las mediciones del diagnóstico y solo la variable relacionada con el área responsable de evaluación tuvo una disminución entre 2011 y 2013.

Gráfica 14. Porcentaje de avance por variable del componente normativo, 2011-2017



V1	Ley de Desarrollo Social o equivalente	V2	Criterios para creación de programas
V3	Padrón de beneficiarios	V5	Reglas de operación
V7	Difusión de información de programas	V10	Evaluación y monitoreo de la política y los programas
V11	Criterios para realizar la evaluación	V12	Publicación de las evaluaciones
V13	Seguimiento a los resultados de las evaluaciones	V14	Indicadores de resultados
V15	Indicadores de gestión	V24	Área responsable de la evaluación
V25	Elementos del área responsable	V26	Atribuciones del área responsable

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Nota: La gráfica muestra el porcentaje de avance de cada variable en cada medición, representada por cada símbolo. En el eje horizontal se presentan las variables del componente y en el vertical, el porcentaje de avance de las variables.

Es importante destacar que el mayor incremento fue en la variable de seguimiento a los resultados de las evaluaciones, que representó cerca de 60%; en contraste, la variable relacionada con el área responsable de coordinar o realizar la evaluación en las entidades se ha mantenido en alrededor de 60 puntos porcentuales entre el primer diagnóstico y el actual.

Un caso particular es el de la variable relativa al establecimiento de criterios para la creación de programas de desarrollo social, pues, aunque ha sido la tercera con mayor avance desde 2011, sigue siendo la segunda variable con menor puntuación. También su punto de partida fue bajo: en el primer diagnóstico, en 2011, solo ocho entidades tenían normativa concerniente a la creación de nuevos programas.

Respecto a 2017, las tres variables con el mayor avance son la evaluación y el monitoreo de la política y los programas de desarrollo social, que ya alcanzó la



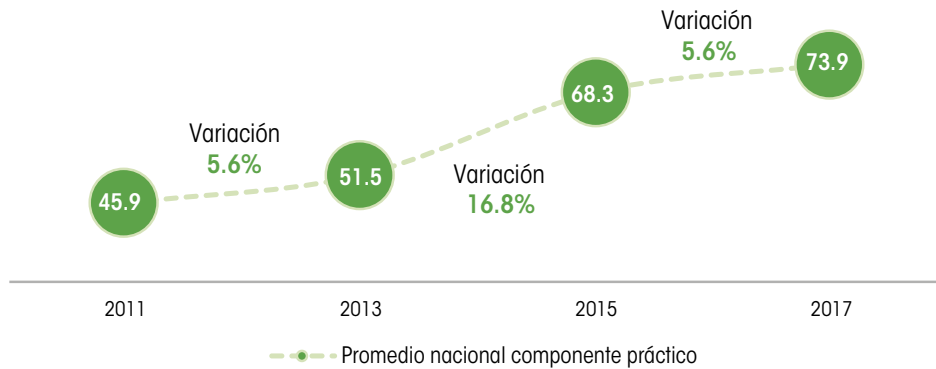
calificación máxima en las 32 entidades (100%); la difusión de información de los programas, la cual tiene sustento principalmente en las leyes de transparencia de las entidades federativas (95.3%); y la LDS o Ley de Asistencia Social, con un avance de 92.2% de los criterios que la integran.

Resultados del componente 2: Prácticas de monitoreo y evaluación (Componente práctico)

El componente práctico identifica los ejercicios de monitoreo y evaluación implementados por las entidades federativas. Se consideran ejercicios que fueron realizados entre agosto de 2015 y mayo de 2017, además de que permanecieran públicos durante el periodo de recolección de la información para el ejercicio del Diagnóstico 2017.

Entre 2011 y 2017, el componente práctico ha tenido una variación de 60.9%. En este último año, en promedio, las entidades cuentan con 35.6 de los 48.1 puntos porcentuales máximos, es decir, 73.9% de los criterios prácticos. Este incremento se explica por la elaboración de programas anuales de evaluación, ejercicios de evaluación, seguimiento a resultados, y por desarrollar padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social.

Gráfica 15. Resultados del componente práctico, 2011-2017



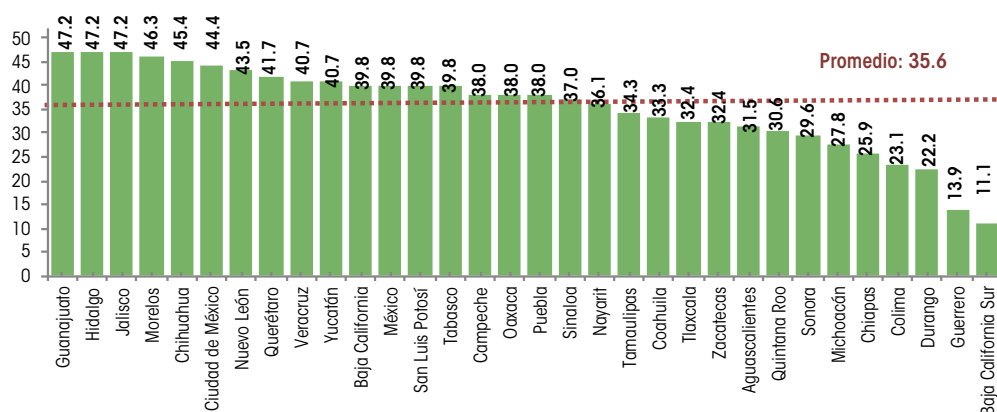
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Como se observa en la gráfica 16, actualmente 19 entidades se encuentran por arriba del promedio nacional. Las cinco que encabezan el componente práctico son Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Morelos y Chihuahua. En promedio, este grupo cuenta con 96.9% de los elementos prácticos considerados en el diagnóstico. Por otro lado, las entidades con el menor avance son Baja California Sur, Guerrero, Durango, Colima, Chiapas y Michoacán, con un avance promedio de 40.4%.

Respecto a la diferencia entre el máximo y el mínimo, esta distancia venía disminuyendo, al pasar de 36.1 en 2011 a 28.7 en 2013 y 2015; en la última medición del diagnóstico, si bien es menor respecto a 2011, la diferencia es mayor con los años intermedios (31.5 puntos porcentuales en 2017).

Es importante destacar que las entidades ubicadas en la parte más alta o más baja del componente a lo largo de las cuatro ediciones del diagnóstico han sido las mismas; por ejemplo, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, el Estado de México, Nuevo León y Oaxaca son las únicas que se han mantenido por arriba del promedio en los cuatro diagnósticos. Por su parte, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas han estado debajo del promedio en las cuatro ocasiones.

Gráfica 16. Componente práctico según entidad federativa, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Nota: El puntaje máximo alcanzable en el componente práctico es de 48.1 puntos porcentuales.

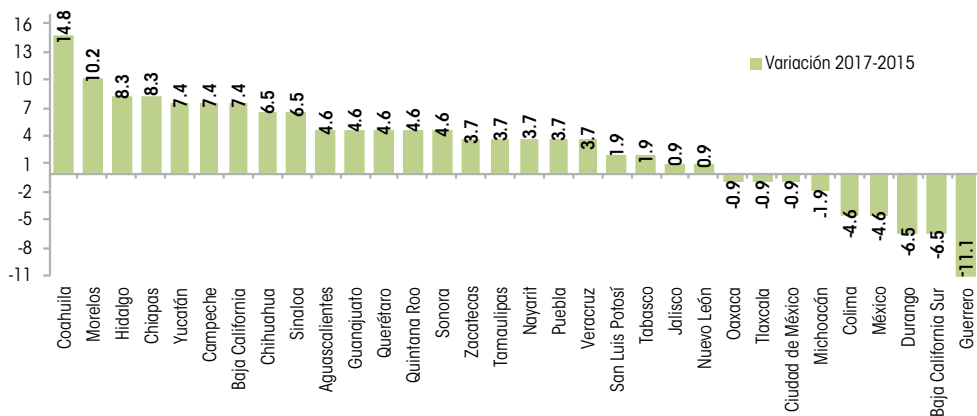
En este componente destaca el caso de Jalisco, entidad que ha encabezado el componente práctico en las últimas dos ediciones del diagnóstico. En 2017, la entidad ha dado continuidad y mejorado las acciones implementadas entre 2011 y 2015, como la planeación y los ejercicios de evaluación, el seguimiento a aspectos susceptibles de mejora, el padrón único de beneficiarios y la elaboración de reglas de operación.

En cuanto a las entidades con menor puntaje en el componente, Baja California Sur ha estado entre los últimos cinco lugares del componente práctico en las cuatro mediciones del índice. Esto se explica principalmente debido a que no ha elaborado un plan anual de evaluaciones desde 2011; solo en 2015 efectuó un ejercicio de evaluación, pero no dio seguimiento a sus resultados; además, la elaboración de indicadores de resultados y de gestión de los programas de desarrollo ha cambiado en todos los años.



La gráfica 17 muestra que 23 entidades mejoraron su puntaje en el componente práctico entre 2015 y 2017; las de mayor variación positiva son Coahuila, Morelos, Hidalgo, Chiapas y Yucatán. Por el contrario, para algunas entidades se identificó un retroceso relacionado, sobre todo, con la información contenida en la elaboración de un padrón de beneficiarios de los programas estatales, la especificidad de los datos disponibles sobre el presupuesto asignado al desarrollo social, la elaboración de indicadores de gestión, y la presencia del área responsable de la evaluación. Los estados con mayor cambio negativo son Guerrero, Baja California Sur, Durango, Estado de México y Colima.

Gráfica 17. Variación del componente práctico, 2015-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Coahuila presentó el mayor cambio positivo, ya que, por primera vez, cuenta con una planeación de evaluaciones a los programas estatales de desarrollo; realizó evaluaciones a programas sociales y dispone de información para sus indicadores de gestión y de resultados. Sin embargo, esta entidad aún puede mejorar algunos aspectos, por ejemplo, dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

Guerrero es el estado que más dificultad ha tenido para consolidar y conservar los ejercicios prácticos de los elementos de monitoreo y evaluación. En el periodo 2011-2017, la entidad disminuyó en cerca de 8.3 puntos y en 2015-2017, solo 11.1 puntos porcentuales. En este diagnóstico, la reducción se explica en mayor medida por la falta de indicadores de resultados y de gestión, así como la planeación y realización de ejercicios de evaluación.

Al analizar los cambios del componente en los cuatro diagnósticos, uno de los grandes retos es la institucionalización de las prácticas de monitoreo y evaluación, puesto que en algunas entidades no ha sido constante la implementación de estas prácticas; por ejemplo, Baja California Sur, Chiapas,

Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, el Estado de México, Michoacán, Oaxaca y Querétaro han tenido fluctuaciones en la ejecución de evaluaciones, estudios, operación del área responsable de evaluar y difusión de la información de los programas sociales.

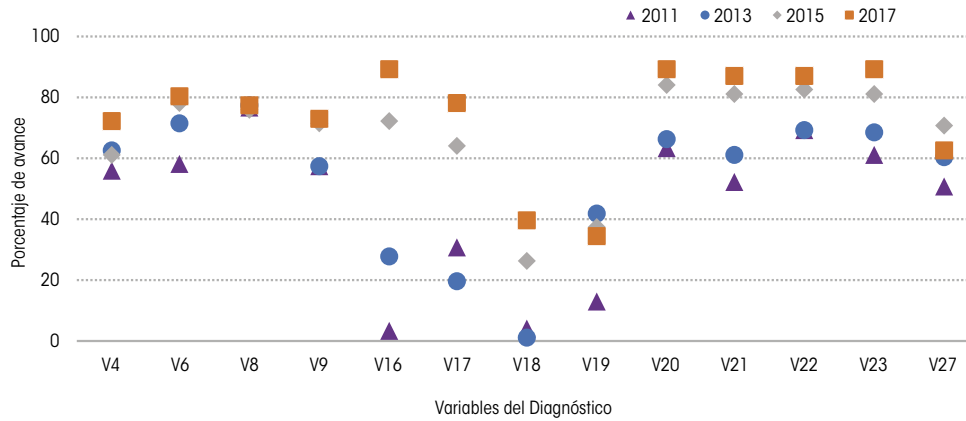
En cuanto a las variables, si bien entre 2011 y 2017 el promedio de las variables del componente ha tenido una tendencia positiva, el desempeño ha sido heterogéneo. En 2011-2017, las variables en que las entidades han obtenido los puntajes altos dentro del componente práctico tienen que ver con la existencia de indicadores de gestión y de resultados, así como la difusión de información sobre los programas de desarrollo social estatales.

Por otra parte, los puntajes más bajos se han registrado en variables relacionadas con la evaluación de políticas y programas estatales de desarrollo social (V17), estudios o investigaciones en torno al tema (V19) y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas. De igual forma, una variable que ha permanecido sin incremento corresponde al área encargada de coordinar o efectuar la evaluación, la cual, desde 2011, se ha mantenido en alrededor de 60 puntos porcentuales y, en 2017, tuvo una reducción respecto a la medición anterior.

En la medición correspondiente a 2017 (ver gráfica 18), la planeación de evaluaciones, la existencia de indicadores de resultados y de gestión, y la información pública sobre los indicadores de las acciones de desarrollo social tienen un avance cercano a 90%, mientras que las variables relacionadas con estudios y seguimiento a resultados de las evaluaciones reportan apenas un avance de 34.4 y 39.8 puntos porcentuales, respectivamente.



Gráfica 18. Porcentaje de avance por variable del componente práctico, 2017



- | | | | |
|-----|--|-----|--|
| V4 | Padrón de beneficiarios | V6 | Reglas de operación |
| V8 | Difusión de información de programas | V9 | Información de presupuesto a programas |
| V16 | Planeación de evaluaciones | V17 | Evaluaciones realizadas |
| V18 | Seguimiento a los resultados de las evaluaciones | V19 | Estudios, diagnósticos e investigaciones |
| V20 | Indicadores de resultados | V21 | Información de indicadores de resultados |
| V22 | Indicadores de gestión | V23 | Información de indicadores de gestión |
| V27 | Área responsable de la evaluación | | |

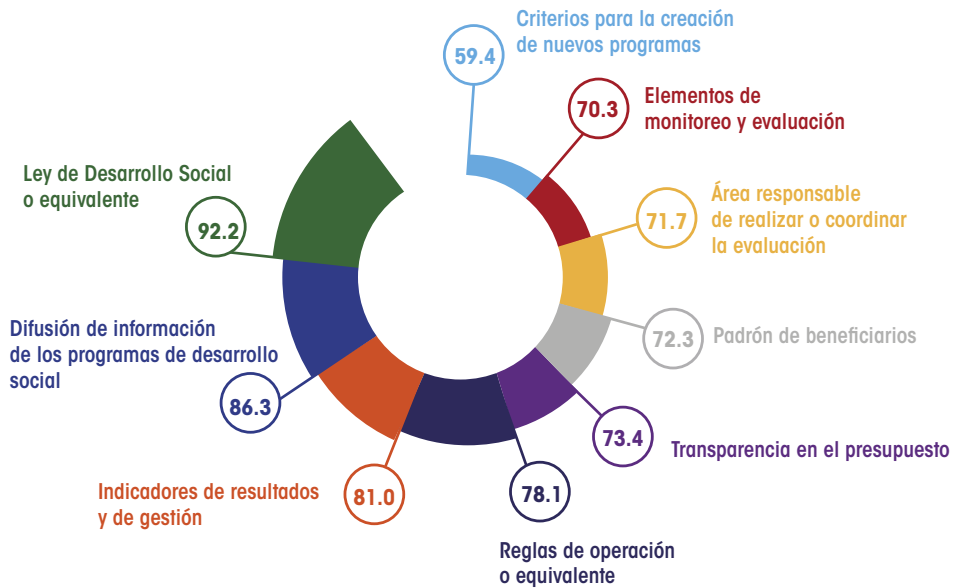
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Nota: La gráfica muestra el porcentaje de avance de cada variable en cada medición, representada por cada símbolo. En el eje horizontal se presentan las variables del componente y en el vertical, el porcentaje de avance de las variables.

Evolución del índice por elemento de análisis

En el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, el siguiente nivel de análisis de los resultados es a partir de nueve elementos que se presentan en la figura 6.

Figura 6. Resultados generales por elemento, 2017



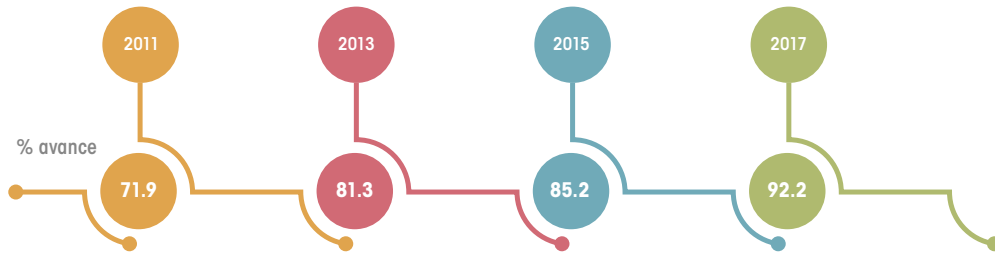
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En 2017, de los nueve elementos analizados, ocho registran un avance superior a 70%; incluso elementos como los indicadores de resultados y de gestión, la difusión de información de los programas sociales y la existencia de una LDS o equivalente tienen un avance superior a 80%. En contraste, el criterio con menor avance es el de la implementación de criterios para la creación de programas, que alcanza 59.4%. En el siguiente apartado se analiza con mayor detalle cada elemento.



Elemento 1. Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente

Evolución del elemento 2011-2017



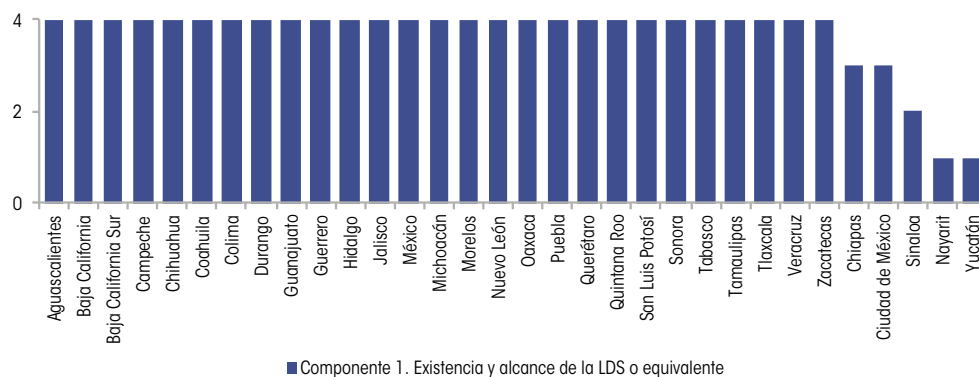
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Resultados 2017

Aunque desde 2013 todas las entidades contaban con una LDS o equivalente, entre 2015 y 2017, cuatro entidades más emitieron una LDS específica; es decir, ya no se contabilizó su ley equivalente: Baja California y Tlaxcala en 2015, Baja California Sur en 2016 y Chiapas en 2017.

En Tlaxcala, Baja California Sur y Baja California, la LDS precisa la población prioritaria que será atendida, la evaluación de la política y los programas, la creación de padrones, entre otros. En Chiapas, además de establecer la creación de padrones de beneficiarios, su LDS define criterios para asignar el presupuesto a acciones de desarrollo social, aunque aún no se incorporan todos los elementos considerados en el diagnóstico.

Gráfica 19. Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente, 2017

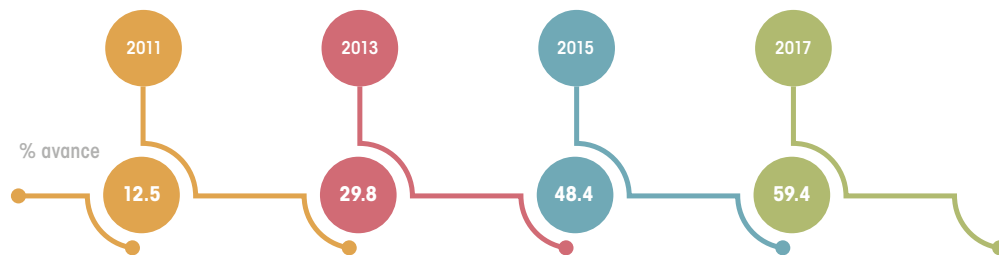


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Yucatán, Nayarit y Sinaloa tienen una puntuación menor, ya que sus leyes de asistencia social no determinan la existencia de programas estatales de desarrollo social, criterios para la elaboración de programas nuevos ni la difusión de información sobre estos. En el caso de la Ciudad de México, que cuenta con una LDS desde 2000, no se describe la población a la cual deberá priorizar la política de desarrollo social ni define criterios para crear programas nuevos.

Elemento 2: Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social

Evolución del elemento 2011-2017

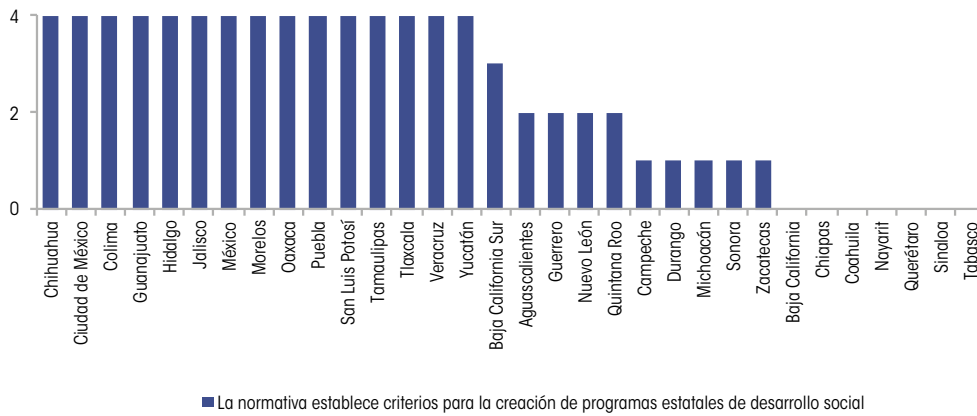


Resultados 2017

En 2017, 25 entidades poseen criterios para la creación de programas nuevos, mientras que siete entidades no cuentan con normativa al respecto; por ello, se registra un porcentaje de avance del elemento de 59.4%. Entre 2015 y 2017, las entidades federativas que registraron un mayor avance en este elemento fueron Morelos y Tamaulipas, entidades que emitieron normativa para la creación y modificación de los programas sociales, la cual incorpora criterios como la elaboración de un diagnóstico, la vinculación con objetivos estratégicos, la definición de la población objetivo, y la generación de indicadores de gestión y de resultados.



Gráfica 20. Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social, 2017

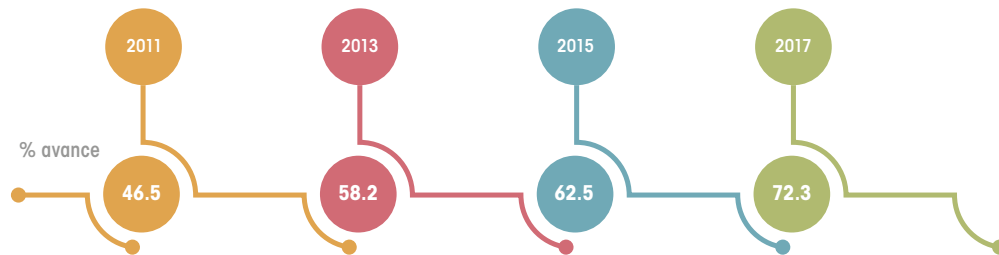


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Baja California, Coahuila, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Tabasco no registran avances en este elemento. Además, en 2011, Chiapas tenía este tipo de normativa, pero dejó de estar vigente en este periodo de análisis.

Elemento 3: Creación de un padrón de beneficiarios

Evolución del elemento 2011-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

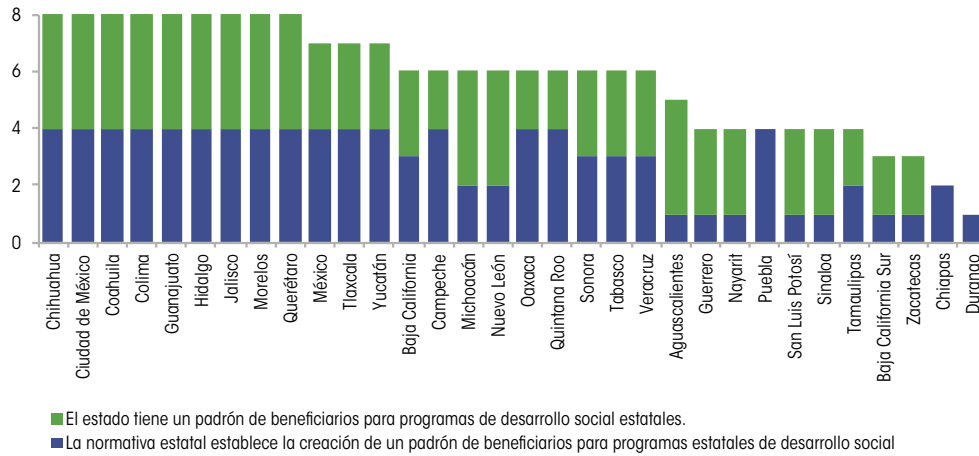
Resultados 2017

El avance de las entidades en este elemento es heterogéneo. En todas las entidades hay normativa para la creación de padrones con diferente grado de especificidad; en la práctica, las entidades tienen padrones públicos, a excepción de Chiapas, Durango y Puebla (ver gráfica 21).

En el aspecto normativo, 16 entidades definen la obligatoriedad de crear padrones en los que se especifiquen claves de identificación única de los beneficiarios, perfil, domicilio geográfico, programa del que reciben apoyo y área responsable de integrar los padrones. En las demás entidades, la normativa

no establece todos estos elementos. En la práctica, 12 entidades tienen padrones públicos con las características mencionadas, excepto la clave de identificación única, característica que no posee ninguna de las 32 entidades federativas.

Gráfica 21. Creación de un padrón de beneficiarios, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

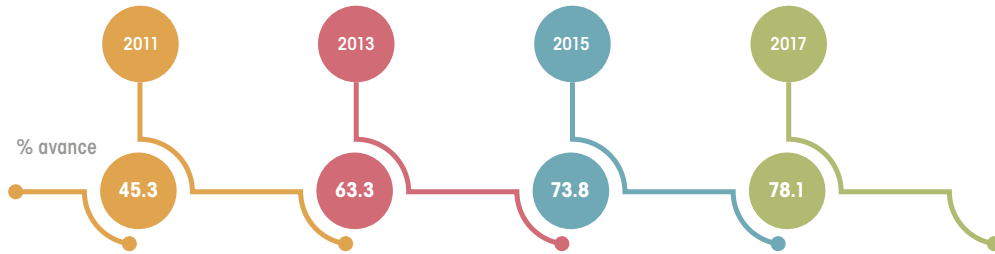
Las entidades que tuvieron mayor avance y además alcanzaron la calificación más alta en el elemento fueron Chihuahua, Coahuila y Morelos. Los tres estados emitieron, entre 2015 y 2017, normas que estipulan la obligatoriedad de incluir todas las características de los padrones de beneficiarios que evalúa este diagnóstico. En la práctica, estas tres entidades incluyen en los padrones el nombre del beneficiario, domicilio geográfico (municipio), el programa, y especifican el tipo de apoyo que reciben.

En este mismo periodo, las entidades que registraron un retroceso en este elemento fueron Durango, San Luis Potosí y Puebla. En el caso de Durango y Puebla no hubo cambio en la normativa; sin embargo, no se encontraron padrones publicados. En cambio, San Luis Potosí cuenta con padrones públicos, pero los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios de los programas sociales, publicados en 2015, ya no están vigentes.



Elemento 4: Elaboración de reglas de operación o equivalente

Evolución del elemento 2011-2017



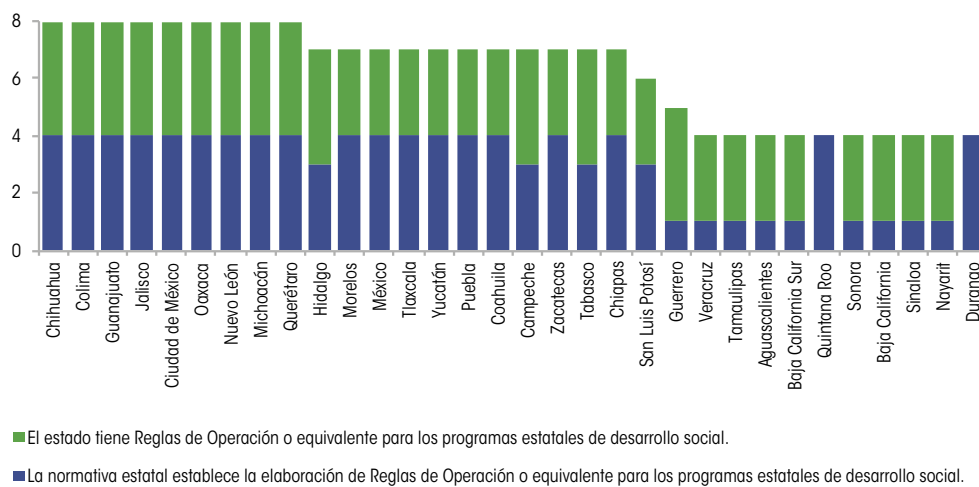
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Resultados 2017

En los seis años del diagnóstico, la elaboración de reglas de operación ha sido un elemento con uno de los mayores avances en las entidades federativas. En 2017, el número de entidades con esta normativa aumentó a 32 y las que publican sus reglas de operación llegaron a 30 (ver gráfica 22).

Destacan nueve entidades que tienen normativa que establece que las reglas de operación de los programas deben contar con el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo y la forma de entrega de los apoyos, los criterios de elegibilidad, los indicadores para el monitoreo de programas, entre otros; además, han publicado reglas de operación que cumplen estas características. Dos entidades –Quintana Roo y Durango– tienen normativa con todas las características, pero no han publicado reglas de operación de sus programas.

Gráfica 22. Elaboración de reglas de operación o equivalente, 2017



- El estado tiene Reglas de Operación o equivalente para los programas estatales de desarrollo social.
- La normativa estatal establece la elaboración de Reglas de Operación o equivalente para los programas estatales de desarrollo social.

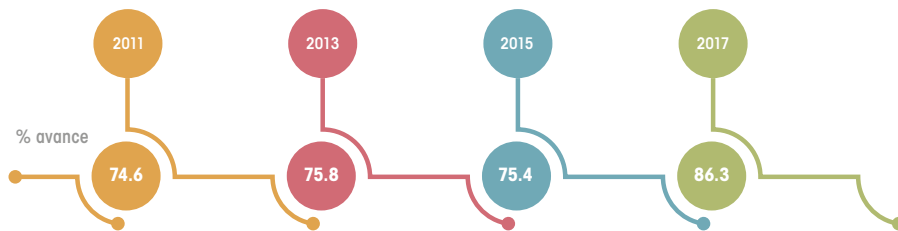
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Tlaxcala, Coahuila y Chiapas son las entidades que, en 2017, han tenido mayor avance en este elemento. Las tres emitieron normativa en la materia: en Tlaxcala se incluyó en la nueva LDS; en Coahuila se elaboraron lineamientos para la conformación de reglas de operación; y en Chiapas se publicaron las normas presupuestarias para la administración pública y se pusieron a disposición de la ciudadanía las reglas de operación de sus programas sociales.

Las entidades que registraron retroceso fueron Quintana Roo, Veracruz, Tamaulipas y Durango. En Quintana Roo y Tamaulipas, la normativa sobre la elaboración de reglas de operación se mantuvo, pero no se encontraron reglas de operación publicadas. En cambio, Veracruz y Durango no actualizaron su normativa sobre reglas de operación, a pesar de que sí publicaron este instrumento para sus programas sociales.

Elemento 5: Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social

Evolución del elemento 2011-2017



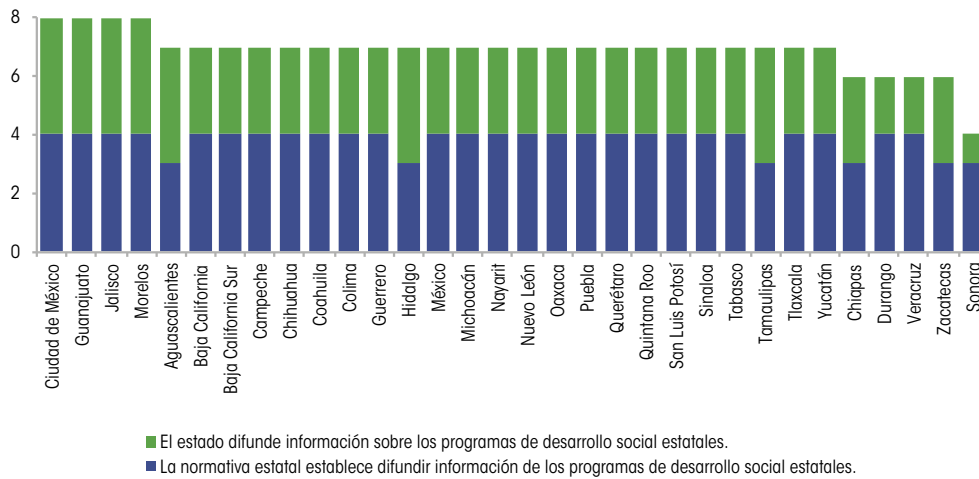
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Resultados 2017

En este ejercicio, 26 entidades disponen de normativa que establece la difusión del objetivo de los programas, su población objetivo, el tipo de apoyo, el presupuesto asignado, la población objetivo, la lista de beneficiarios, entre otros. Únicamente seis entidades no prevén todos estos criterios. Respecto a la práctica, solo cuatro entidades publican este tipo de información y las demás no difunden todos los aspectos mencionados (ver gráfica 23).



Gráfica 23. Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

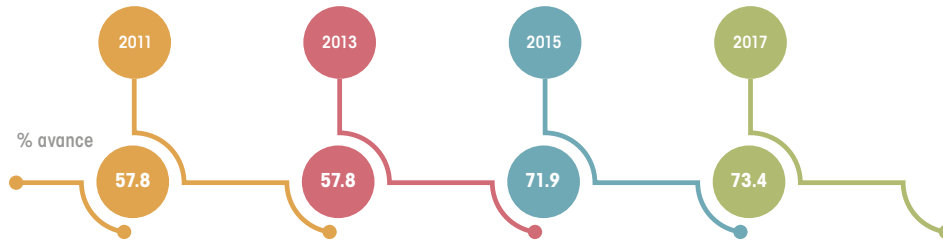
El mayor avance en la difusión de información de los programas de desarrollo social se dio en ocho entidades: Baja California, Aguascalientes, Colima, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Gran parte de estos cambios se debe a las reformas a las leyes estatales de transparencia que realizaron las entidades en los últimos años.

En 2017, Morelos se sumó al grupo de estados que cuentan con todos los criterios al actualizar su ley de transparencia. En la práctica, esta entidad difunde información de los apoyos que otorgan los programas, los criterios de elegibilidad, la lista de beneficiarios y el presupuesto asignado al programa.

Dos entidades tuvieron retrocesos en este elemento: Sonora y Durango. En el caso de la primera, se actualizó la información de algunos programas disponibles, pero no se incluyeron las características mencionadas; por su parte, la segunda retrocedió en el aspecto práctico porque sus programas ya no incorporaron información sobre la población objetivo.

Elemento 6: Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social

Evolución del elemento 2011-2017

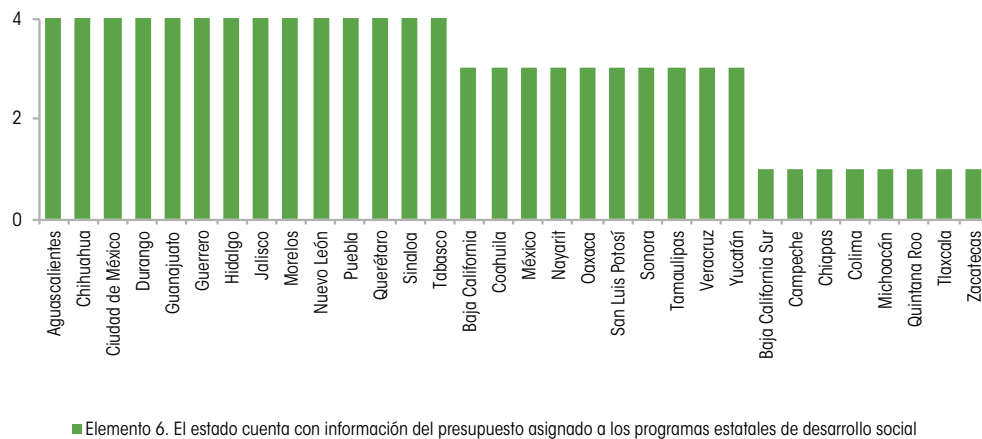


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Resultados 2017

En 2017, 14 entidades presentan información actualizada y desagregada del presupuesto asignado a todos los programas sociales estatales; 10 tienen de algunos de sus programas sociales y 8 cuentan con información agregada del presupuesto (ver gráfica 24). Solo la Ciudad de México y Jalisco han difundido la información desagregada del presupuesto de todos los programas de desarrollo social en las cuatro mediciones del diagnóstico.

Gráfica 24. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En este último diagnóstico, nueve entidades mejoraron la información sobre el presupuesto que asignan a sus programas: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Morelos, Puebla, Querétaro y Sinaloa. Todas estas



publicaron, en 2017, información presupuestaria actualizada y desagregada de todos sus programas sociales.

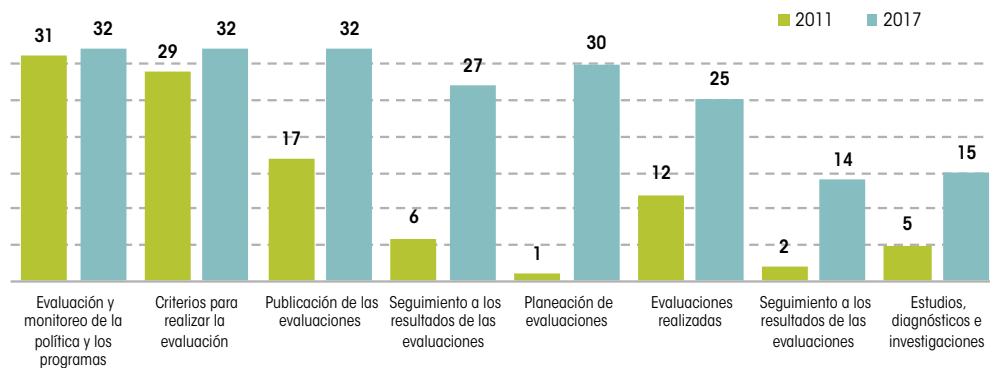
Por otra parte, Estado de México, Campeche, Michoacán y Tlaxcala disminuyeron su puntaje en este elemento. El primero actualizó y desagregó la información de solo algunos de sus programas sociales, mientras que Campeche, Michoacán y Tlaxcala publicaron información del presupuesto asignado a acciones de desarrollo social, pero sin desagregar el presupuesto por programa.

Elemento 7: Monitoreo y evaluación

Resultados 2017

Este elemento se desagrega en ocho diferentes temas relacionados con la evaluación de los programas sociales. En 2017, todas las entidades federativas cuentan con normativa que establece la obligatoriedad de evaluar la política y los programas sociales, así como lineamientos para realizar las evaluaciones y publicar las evaluaciones realizadas (ver gráfica 25). En contraste, aspectos como el seguimiento a los resultados y la realización de estudios son normados por menos de la mitad de las entidades.

Gráfica 25. Evolución del elemento de monitoreo y evaluación, 2011-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En el Diagnóstico 2017 solo Jalisco ha obtenido la máxima puntuación en este elemento, ya que cuenta con todos los instrumentos de evaluación mencionados y estos, además, presentan cada una de las características que evalúa el diagnóstico. Por el contrario, únicamente Baja California Sur no posee todos los instrumentos y ha alcanzado menos de 25% de los criterios que se evalúan para este elemento, ya que carece de una planeación pública de sus evaluaciones, evaluaciones realizadas, seguimiento a sus resultados, y estudios o investigaciones sobre desarrollo social.

En este elemento, las entidades con un mayor avance de 2015 a 2017 fueron Yucatán, Baja California, y Campeche. En contraste, las que mostraron un retroceso fueron el Estado de México, Guerrero, Ciudad de México, Oaxaca, San Luis Potosí y Colima. En el siguiente apartado se analiza en detalle el avance de las entidades federativas en estos instrumentos.

Establecimiento de la evaluación y el monitoreo de la política y los programas de desarrollo social

En 2017, todas las entidades disponen de un instrumento normativo que especifica el objetivo que deben tener las evaluaciones, uso para decisiones presupuestarias, criterios para evaluar, área responsable, publicación de evaluaciones, seguimiento a resultados y definición de indicadores.

En el periodo 2015-2017, cuatro entidades federativas avanzaron y alcanzaron con ello la máxima puntuación en este instrumento: Sinaloa, Coahuila, Tamaulipas y Baja California Sur. Las tres primeras incorporan a su normativa el uso de la evaluación para decisiones presupuestarias, su publicación, el seguimiento a sus resultados y el establecimiento de indicadores.

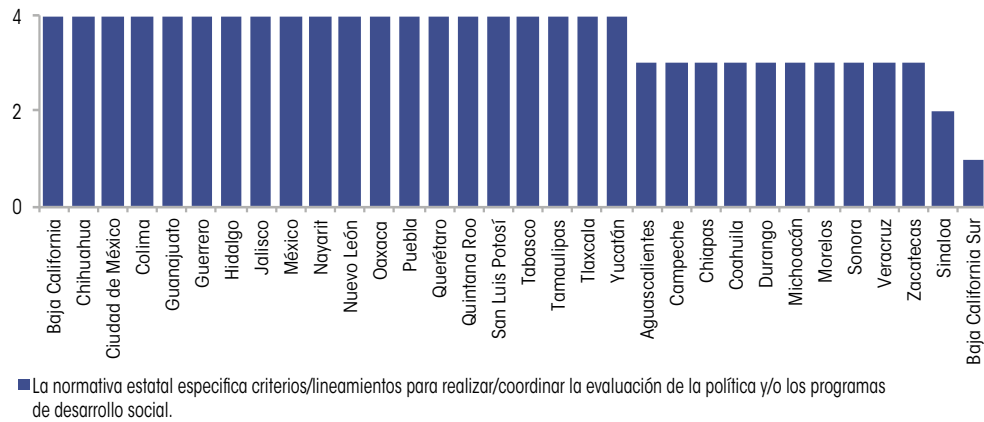
Lineamientos para coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

Desde 2015, 16 entidades han obtenido la máxima puntuación en la definición de lineamientos o criterios para coordinar o realizar la evaluación de sus programas sociales. Cuentan con normativa que especifica la evaluación del resultado o el impacto de las políticas sociales, el uso de indicadores para las evaluaciones, la realización de la evaluación por parte de instancias independientes a la política social, y la definición de requisitos que deben cumplir los evaluadores.

Las entidades que en este diagnóstico registraron un mayor avance y alcanzaron la máxima puntuación fueron Baja California, Tamaulipas, Quintana Roo y Yucatán. Las dos primeras modificaron su LDS para incluir las características mencionadas, mientras que las dos últimas diseñaron normas que especifican requisitos que deben cumplir los evaluadores, tipos de evaluación que pueden hacerse y planeación de las evaluaciones.



Gráfica 26. Lineamientos para realizar la evaluación de la política y programas sociales, 2017

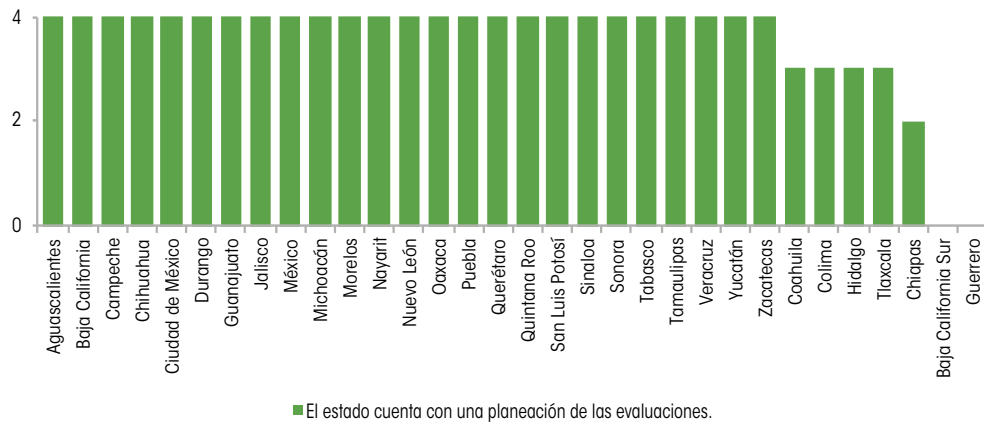


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Planeación de las evaluaciones

Este instrumento es uno de los que ha reportado más avance. En este último diagnóstico, 30 entidades planean sus evaluaciones, de las cuales 25 poseen todas las características que estudia este diagnóstico (ver gráfica 27).

Gráfica 27. Planeación de las evaluaciones, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

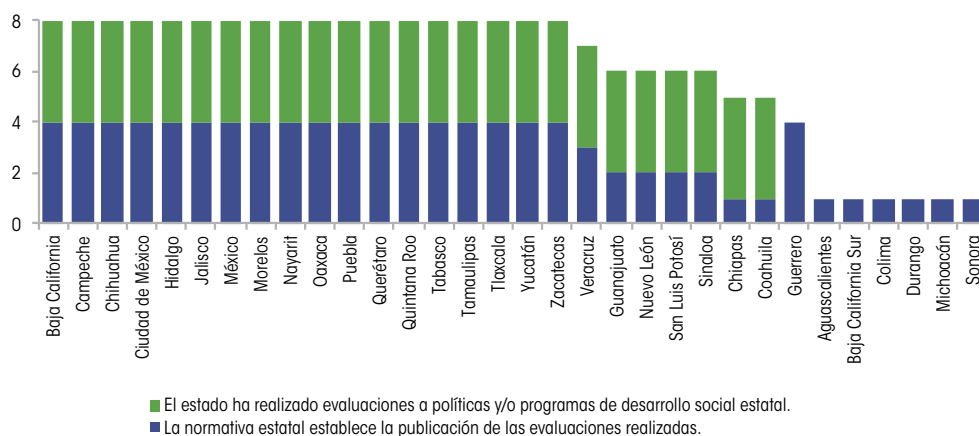
En el periodo 2015-2017, 16 entidades han mantenido el máximo puntaje: todos sus planes de evaluación fueron actualizados en los dos últimos años, especifican los programas que se evaluarán, los tipos de evaluación y definen el plazo para hacer las evaluaciones.

Además, ocho entidades mostraron un avance y alcanzaron el puntaje más alto: Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, Puebla, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. De ellas, destaca el caso de Michoacán, que, en 2015, carecía de un plan de evaluación, pero ya en este diagnóstico publicó uno que cumple con todas las características mencionadas.

Publicación de evaluaciones realizadas

En 2017, todas las entidades poseen un documento normativo que ordena la publicación de las evaluaciones de los programas sociales que contengan los datos de los responsables y los evaluadores, costo y objetivo de la evaluación, metodología, principales resultados, recomendaciones y un resumen ejecutivo. En la práctica, el número de entidades que publican sus evaluaciones aumentó a 25 (ver gráfica 28).

Gráfica 28. Publicación de evaluaciones realizadas, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En 2017, ocho entidades han mantenido la máxima puntuación tanto en la normativa como en la práctica de publicación de evaluaciones: Baja California, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tabasco. En la práctica, las evaluaciones que publican estas entidades presentan las características mencionadas y fueron efectuadas por un organismo ajeno a la ejecución de programas sociales.

En este mismo periodo, 10 entidades mostraron avances y lograron la máxima puntuación en este instrumento: Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. De ellas, destaca Quintana Roo, que, en 2015, no contaba con normativa y carecía de evaluaciones publicadas.

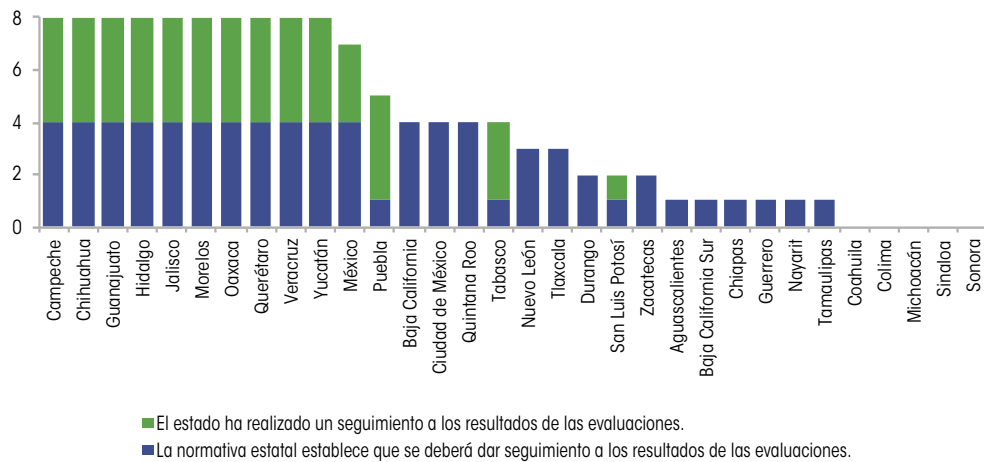


Por el contrario, dos entidades reportaron retrocesos: Guerrero y Baja California Sur. El primer estado mantuvo la normativa sobre la publicación de evaluaciones; sin embargo, no se encontraron evaluaciones publicadas. El segundo emitió una LDS que incorpora la evaluación de los programas, pero no describe el tipo de información que debe publicarse; en la práctica, esta entidad tampoco tiene evaluaciones publicadas.

Seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

En 2017, hay 27 entidades que ya norman el seguimiento de resultados y, en la práctica, 14 disponen de este instrumento. El desarrollo de estos instrumentos es heterogéneo (ver gráfica 29). Por otra parte, hay cinco que no han normado ni cuentan en la práctica con este tipo de instrumento: Coahuila, Colima, Michoacán, Sinaloa y Sonora.

Gráfica 29. Seguimiento a los resultados de las evaluaciones, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Solo Jalisco ha alcanzado y conservado la máxima puntuación en este instrumento. Su normativa establece que se deben definir los aspectos que se mejorarán como resultado de las evaluaciones, las acciones, los responsables, los plazos y mecanismos de coordinación entre los responsables; en la práctica, esta entidad cuenta con un instrumento que incluye todas las características que define la normativa.

En este diagnóstico, hay nueve entidades que han mejorado y alcanzado la máxima puntuación en este instrumento: Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Veracruz y Yucatán. De este grupo, resalta el caso de Campeche, que en este año cumple casi todas las características, a excepción del plazo en el que se realizarán las acciones.

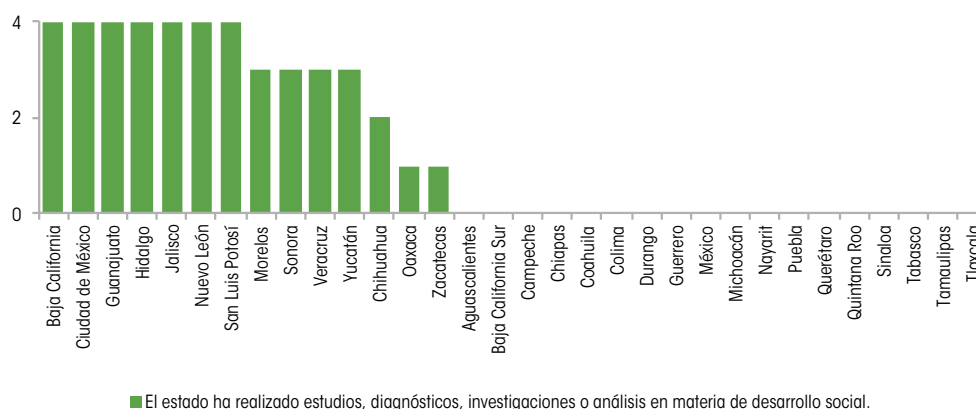
En este periodo, algunas entidades tienen normativa que define el seguimiento a resultados, pero en la práctica no disponen de este mecanismo. Tal es el caso de Baja California, Quintana Roo, Nuevo León, Tlaxcala, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas. De este grupo, solo Baja California y Quintana Roo incluyen en su normativa todas las características mencionadas.

Además, tres entidades retrocedieron en este instrumento: San Luis Potosí, Ciudad de México y el Estado de México. En este diagnóstico, San Luis Potosí dejó de publicar sus lineamientos normativos y no implementó su mecanismo para dar seguimiento a resultados; la Ciudad de México mantuvo su normativa, pero no hizo público su mecanismo de seguimiento; y el Estado de México también conservó su normativa, pero su mecanismo de seguimiento dejó de incorporar a los responsables de las acciones.

Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social

La elaboración de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social muestra un comportamiento heterogéneo: en 2017, solo 14 entidades llevan a cabo algún ejercicio de esta índole que identifica un problema social y sus dimensiones, se analizan sus causas, y se incluye una propuesta de acciones para mejora (ver gráfica 30). Únicamente siete presentan toda la información que analiza este diagnóstico.

Gráfica 30. Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

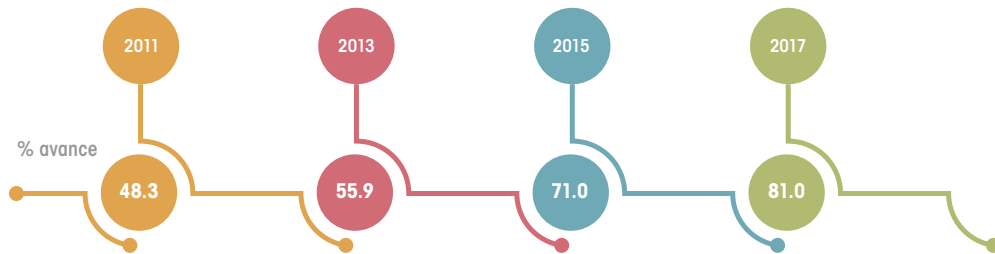
En 2017, cuatro entidades han conservado la máxima puntuación: Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León, al cumplir las características señaladas. En contraste, 13 entidades, en este mismo año, no han elaborado instrumentos de este tipo.



Asimismo, siete entidades retrocedieron: Veracruz, Oaxaca, Colima, Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala. Los dos primeros estados publicaron estudios, análisis o investigaciones que dejaron de contar con algunas de las características citadas. En las demás entidades, en este mismo año, no se encontró publicado un instrumento similar.

Elemento 8: Indicadores de resultados y de gestión

Evolución del elemento 2011-2017

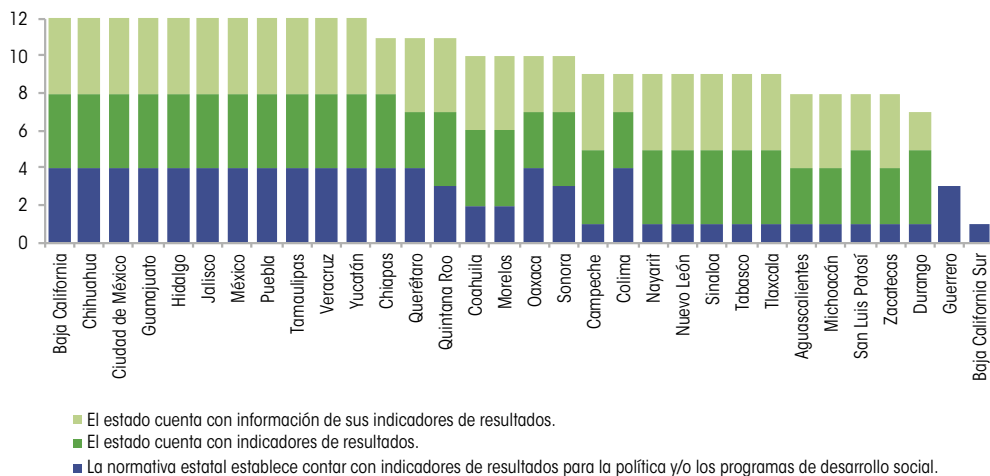


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Indicadores de resultados para la política y los programas de desarrollo social

En 2017, todas las entidades han regulado la elaboración de indicadores de resultados y 30 instrumentan este tipo de indicadores con algunas de estas características: son usados para monitorear los resultados alcanzados en el estado y están concentrados o sistematizados en una base de datos; además, tienen nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia, línea base y metas (ver gráfica 31).

Gráfica 31. Indicadores de resultados, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

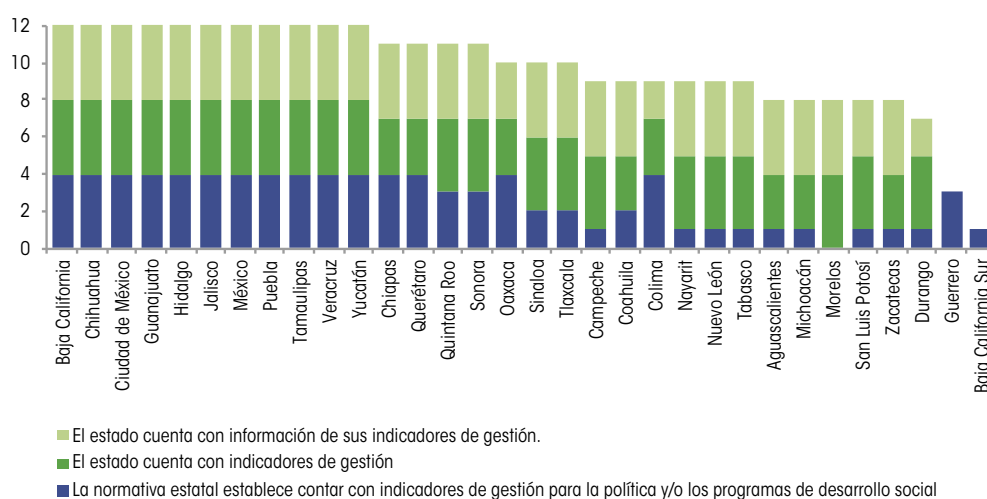
En este año, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas y Yucatán lograron el máximo avance en el elemento. Esto se explica, principalmente, por los cambios en la normativa para incluir el nombre de los indicadores, la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia y las metas; en la práctica, los indicadores de estas entidades incluyeron línea base, frecuencia de medición y metas. Otro caso que destaca es Quintana Roo: en 2015 carecía de indicadores de resultados y ahora registra 91.2% de avance en el elemento.

Las entidades con mayor retroceso son Guerrero y Baja California Sur, ya que ambas dejaron de elaborar indicadores estratégicos para medir el avance de los programas de desarrollo social y mantuvieron su normativa sin ninguna actualización. Oaxaca tuvo un retroceso de un punto porcentual debido a que los indicadores dejaron de incluir la unidad de medida.

Indicadores de gestión para la política y los programas de desarrollo social

En 2017, el número de entidades con normativa que establece la elaboración de indicadores de gestión llegó a 31 y, en la práctica, 30 los elaboraron. Los indicadores de estas entidades especifican que son usados para monitorear los resultados alcanzados en el estado y están concentrados o sistematizados en una base de datos; además, tienen nombre, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia, línea base y metas.

Gráfica 32. Indicadores de gestión, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

Las entidades con el mayor avance y que, además, alcanzaron el puntaje máximo en este periodo en el elemento son Baja California, Chihuahua,

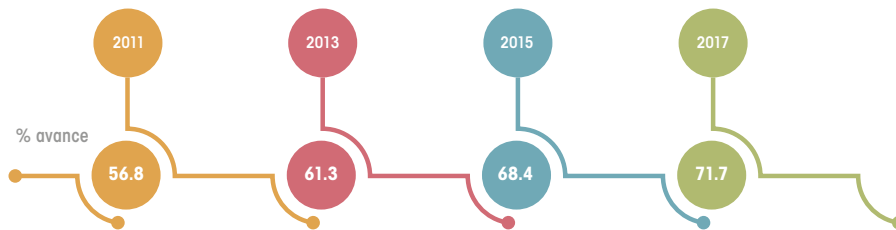


Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y Tamaulipas. Los cambios en estas entidades se deben principalmente a las modificaciones en la normativa para incluir nombre, descripción de lo que buscan medir y frecuencia de medición; en la práctica, estas entidades concentraron los resultados en una base de datos e incluyeron línea base, frecuencia de medición y metas.

Por otra parte, las entidades con el menor avance en la última medición del diagnóstico y con la mayor disminución entre 2015 y 2017 son Baja California Sur y Guerrero: en la parte normativa se mantuvieron sin ninguna actualización y, en la práctica, ambas entidades dejaron de elaborar este instrumento de monitoreo de la política y los programas de desarrollo social.

Elemento 9: Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado

Evolución del elemento 2011-2017

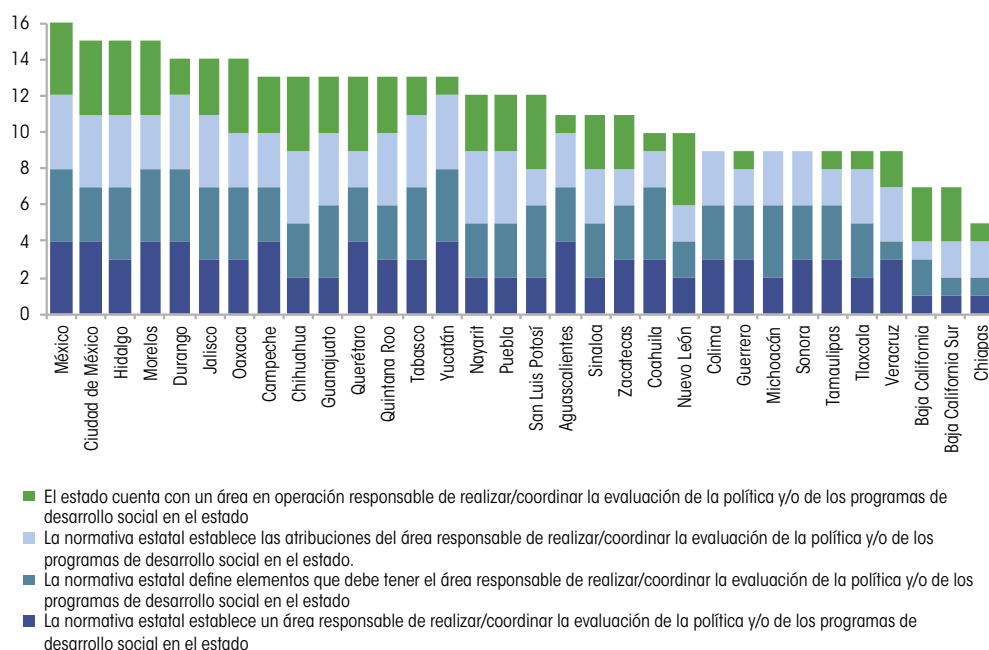


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En 2017, las 32 entidades han establecido en su normativa un área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, sus atribuciones y los elementos que debe tener el área responsable; sin embargo, existe gran heterogeneidad en el avance de cada una de las entidades federativas.

En la práctica, si bien el promedio del porcentaje de avance de las entidades ha pasado de 50.8 a 61.8% de 2011 a 2017, respectivamente, disminuyó el número de entidades que cuentan con evidencia pública de que el área está en operación: en 2011 eran 31 y en 2017 son 29. Los estados donde no se identificó un área en operación son Colima, Michoacán y Sonora.

Gráfica 33. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política social y los programas de desarrollo social, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

El Estado de México alcanzó el máximo avance en 2015 y en este diagnóstico mantuvo su reglamentación y la operación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social. En la normativa se define que este consejo es un organismo público descentralizado de carácter estatal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social; se establece, además, su estructura organizacional, los mecanismos de vinculación con otras dependencias que tienen atribuciones de evaluar, así como las facultades del área.

Las entidades con el mayor avance entre 2015 y 2017 son Morelos y Durango. En la primera, a finales de 2015, se creó la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social, órgano técnico cuya función es la calificación de las acciones que en materia de desarrollo social realizan las secretarías, entidades y órganos del Poder Ejecutivo estatal y de los ayuntamientos. En Durango, el cambio se debe a la creación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, área encargada de coordinar y llevar a cabo la evaluación de los programas y la política social en la entidad.

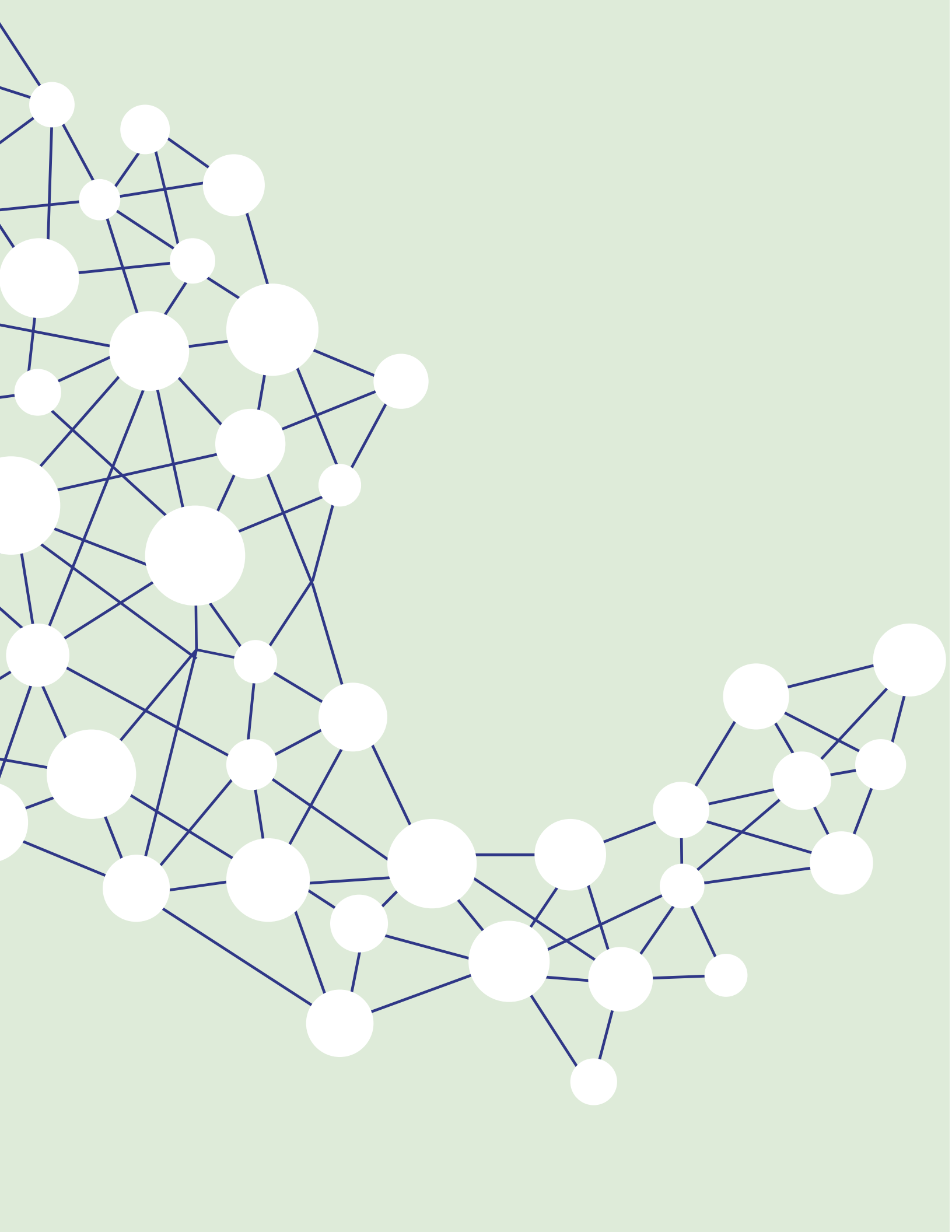
Los estados que disminuyeron en este elemento son Aguascalientes, Chiapas, Colima, Guerrero, Michoacán y Tabasco. Los cambios en Aguascalientes, Guerrero, Michoacán y Tabasco se deben, principalmente, a que no se encontró información en el portal de internet del área responsable de evaluar,



como su objetivo, la estructura organizacional y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras áreas con atribuciones similares.

Por su parte, en Colima, en el Diagnóstico 2015, operaba la Comisión Estatal de Desarrollo Social, encargada de coordinar la evaluación de la política y los programas sociales en la entidad; sin embargo, en 2017 no se encontró un portal de internet que difundiera información sobre su existencia.

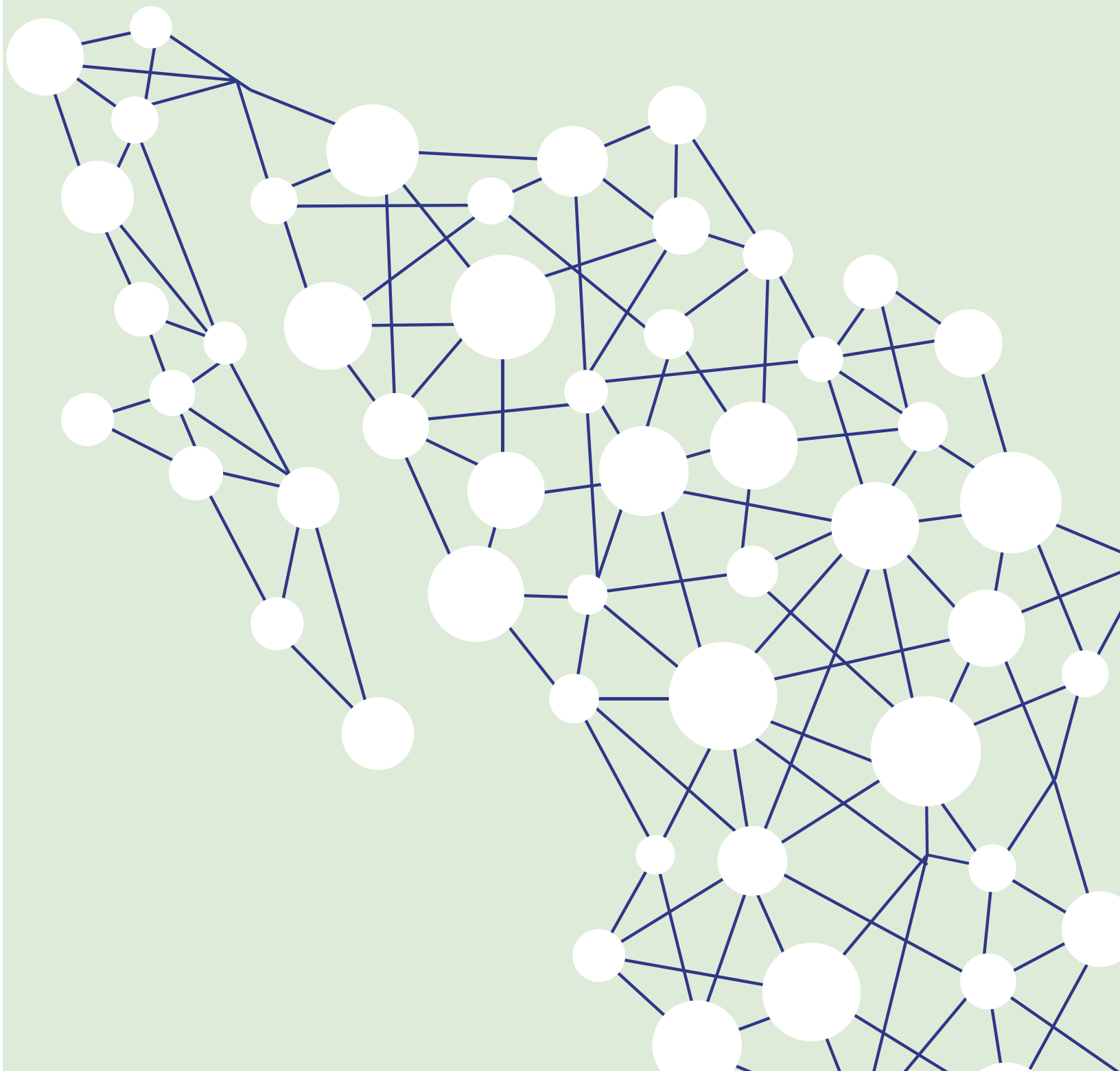
Finalmente, en Chiapas funcionaba el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado, pero en 2017 este organismo desapareció y ahora opera la Dirección de Seguimiento y Evaluación, dependiente de la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programas de Gobierno.



Capítulo

3

Hallazgos sobre acceso a la información

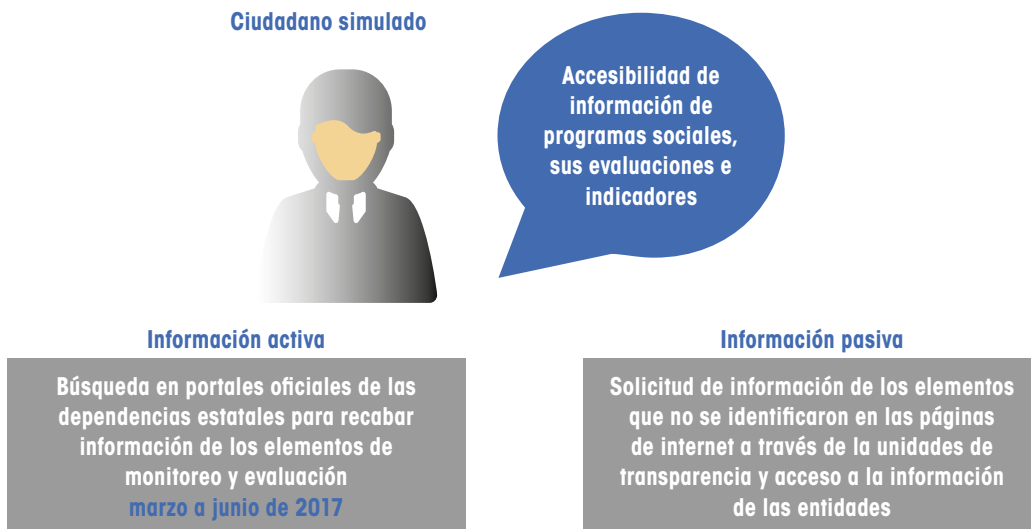




Elementos de acceso a la información

Para identificar la información de los elementos de monitoreo y evaluación,⁸ un *ciudadano simulado*⁹ realizó el proceso plasmado en la figura 7.

Figura 7. Proceso de búsqueda de información del ciudadano simulado



⁸ De acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la accesibilidad se refiere a la disponibilidad de información para la gama más amplia de usuarios sin importar el propósito (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

⁹ El concepto "ciudadano simulado" se retomó del mecanismo instrumentado por la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en la administración pública federal denominado usuario simulado; este mecanismo se utilizó para evaluar, a través de la operación encubierta de servidores públicos, prestadores de servicios y ciudadanos en general, el desempeño de los funcionarios federales en trámites, prestación de servicios y ejecución de licitaciones.



Figura 8. Atributos a analizar



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

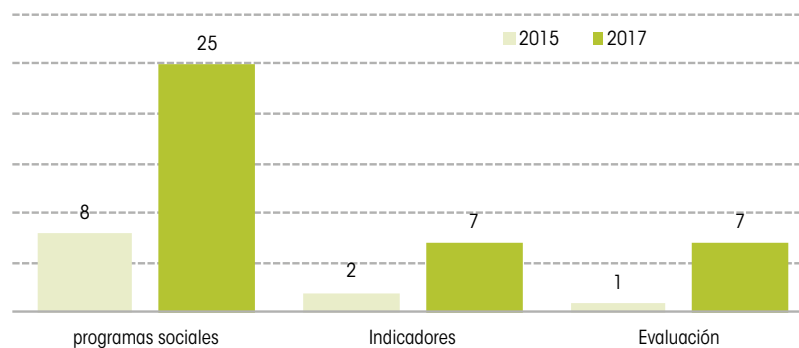
Resultados de información activa

A continuación se presentan los resultados para cada uno de los atributos considerados en la información activa.

Contenidos

Para valorar este atributo, se verificó que las páginas de gobierno estatales incluyeran un vínculo directo a información sobre los siguientes elementos de monitoreo y evaluación: programas estatales de desarrollo social, indicadores de resultados o de gestión, y evaluaciones de los programas sociales.

Gráfica 34. Número de entidades que difunden información sobre programas sociales, indicadores y resultados de evaluaciones, 2015-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

En este año se identificó que las entidades federativas mejoraron la difusión de información sobre sus programas sociales (ver gráfica 34): 25 entidades cuentan con información ya sea en la página de la dependencia de desarrollo

social o en la página principal del estado. Solo Tlaxcala, Tamaulipas, Sinaloa, Nuevo León, Nayarit, Chiapas y Campeche no ofrecen un vínculo directo a información sobre programas sociales. Esto representa un avance, pues, en 2015, únicamente ocho entidades tenían un vínculo directo a la información de sus programas sociales.

En comparación con el diagnóstico anterior, este año hay más entidades en cuyas páginas principales aparece un vínculo directo a indicadores de resultados o de gestión (ver gráfica 34). En 2015, en dos entidades se identificó un vínculo directo a bases de datos o sistemas de indicadores; en 2017, el número de entidades con esta característica aumentó a siete.

Finalmente, este avance se observa también en el número de entidades que cuentan con un vínculo directo a evaluaciones de los programas sociales (ver gráfica 34). En 2015, solo una entidad tenía un acceso directo a la información de los resultados de las evaluaciones. En 2017, siete entidades ofrecen vínculo directo con esta información en el portal principal de la entidad y en las páginas de las secretarías de desarrollo social o su similar.

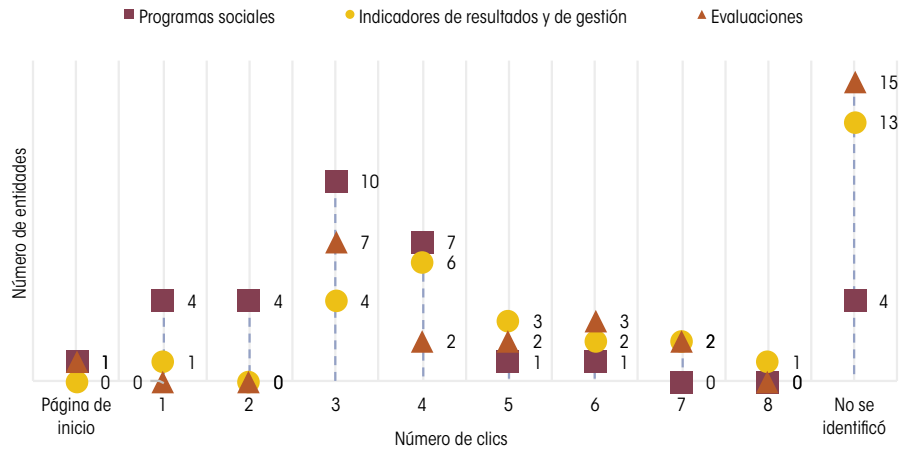
Accesibilidad

Para valorar este atributo, se tomó en cuenta el número promedio de clics que se dan desde la página de inicio del gobierno del estado hasta la información de los siguientes rubros: información de programas sociales, evaluaciones de programas e indicadores de resultados o de gestión. En 2017 se observa que, en términos generales, la información sobre estos tres rubros se encuentra, aproximadamente, a 3.9 clics promedio desde la página de inicio del gobierno del estado. Esta cantidad aumentó respecto a 2015, año en que la información estaba disponible a tres clics en promedio.

La gráfica 35 muestra la relación entre el número de clics que se dan en las páginas de gobierno para llegar a cada uno de los rubros del atributo y el número de entidades.



Gráfica 35. Accesibilidad de información en las páginas de gobierno (número de entidades federativas), 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017.

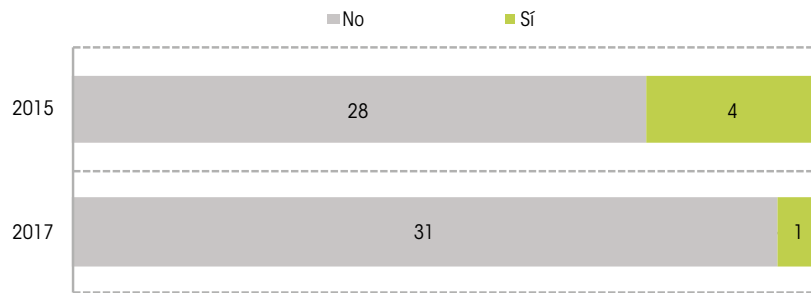
A continuación se explican algunos hallazgos relevantes identificados en 2017 en cada uno de los rubros; se considera el número de clics que se dan desde la página principal del gobierno de cada entidad:

Programas sociales	<ul style="list-style-type: none"> En 2017, en promedio, un ciudadano debe dar 2.89 clics para acceder a la información sobre programas sociales de las entidades. En 2015, esta cantidad era 2.5. En Coahuila, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas se debe dar un clic. En Baja California se deben dar hasta seis clics.
Indicadores de resultados o de gestión	<ul style="list-style-type: none"> En 2017, en promedio, se deben dar 4.5 clics para acceder a información de indicadores. En 2015, esta cantidad era cinco en promedio. En Coahuila se debe dar un clic para llegar a esta información. En Campeche, ocho.
Evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> En 2017, en siete entidades los resultados de las evaluaciones estaban disponibles a tres clics. En cambio, en 2015, en dos entidades estaban a dos. En ocho entidades no se encontró información para este rubro.

Vigencia

Para valorar este atributo, se verificó que las páginas principales de los gobiernos estatales mostraran en alguna sección la fecha en la que se había realizado la última actualización de los contenidos sobre monitoreo y evaluación. En general, se observa un retroceso en este atributo: en 2017 solo Baja California Sur publicó la fecha de actualización de sus contenidos; en cambio, en 2015, cuatro entidades la tenían publicada (ver gráfica 36).

Gráfica 36. Vigencia en las páginas estatales en 2015 y 2017 (número de entidades)



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017

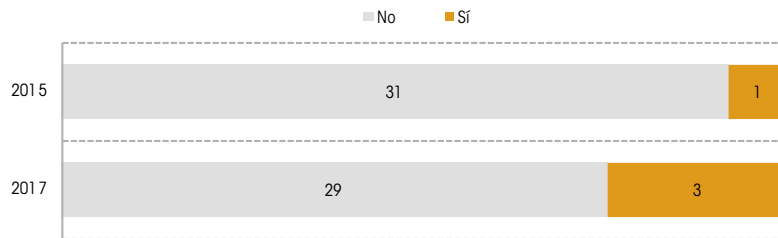
Datos abiertos

Este atributo se refiere a la disponibilidad de datos de carácter público que puedan ser actualizados sin restricciones y en formatos accesibles de procesar. Para valorarlo, se consideró la información que las entidades publican respecto a sus indicadores de gestión o de resultados y se constató que esta se proporcionara en archivos de uso generalizado, es decir, en formatos electrónicos que facilitaran su reutilización; por ejemplo, Excel, .txt, .csv, entre otros, a excepción de los formatos en .pdf.

En 2017, algunas entidades federativas tuvieron avances en este atributo. Durango, Puebla y Zacatecas ofrecen información sobre indicadores de gestión o de resultados que se encuentra en formatos que facilitan su reutilización y, además, esta información es funcional (no está dañada ni incompleta), de libre acceso y uso. En cambio, en 2015, solo Jalisco contaba con información con estas características.



Gráfica 37. Número de entidades que cuentan con información en formato de datos abiertos



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017

Resultados de información pasiva

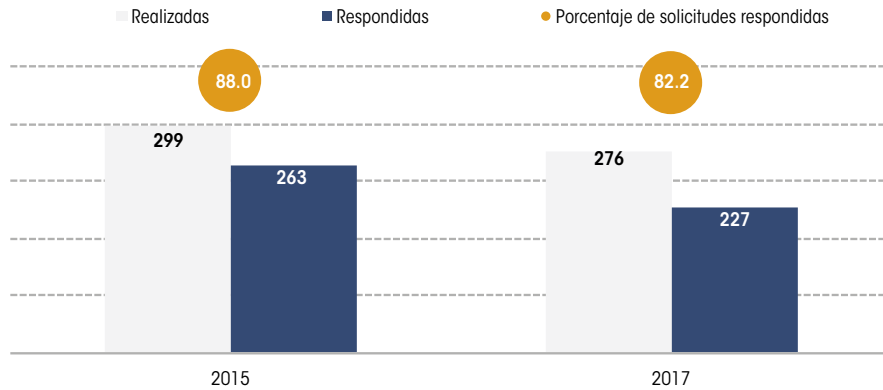
Para efectuar el análisis de la información pasiva, es decir, los procesos de solicitud de acceso a la información que se realizaron cuando la información sobre monitoreo y evaluación no estaba disponible en los portales de gobiernos estatales, se consideraron tres atributos. El primero de ellos se refiere al nivel de respuesta de las solicitudes; el segundo, al tiempo y los plazos legales de respuesta; y el tercero, a la calidad de respuesta, esto es, si cumple con lo solicitado.

A continuación se presentan los resultados para cada uno de los atributos analizados en información pasiva.

Nivel de respuesta

En 2017, el ciudadano simulado formuló 276 solicitudes de información, de las cuales hubo un menor nivel de respuesta que en el diagnóstico anterior. De las solicitudes realizadas, se obtuvo respuesta en 227, lo que representa 82.2% del total. En cambio, en 2015, de 299 solicitudes elaboradas, se recibió un nivel de respuesta de 88.0% (ver gráfica 38).

Gráfica 38. Solicitudes de información realizadas en 2015 y 2017

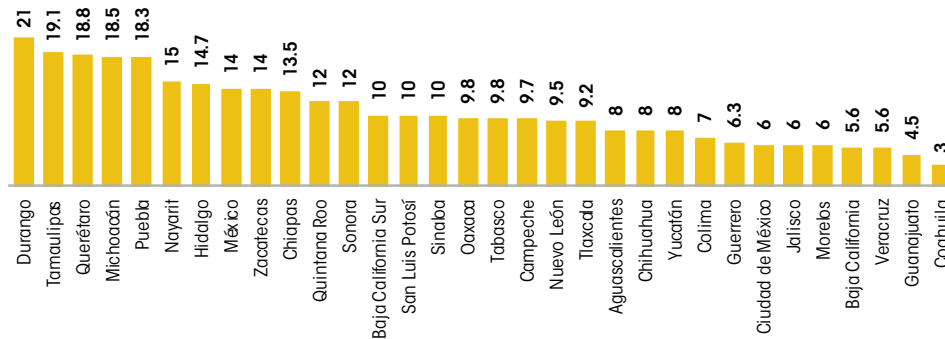


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017

Tiempo y plazos legales de respuesta

El tiempo de respuesta de las solicitudes de acceso a la información concernientes al monitoreo y evaluación de la política social tuvo mejoras. En 2017, los gobiernos estatales demoraron 10.7 días en promedio para responderlas: Coahuila fue la entidad que tuvo un menor tiempo de respuesta, con tres días en promedio, mientras que Durango fue la entidad que más tiempo se tardó, con 21 días (ver gráfica 39).

Gráfica 39. Tiempo de respuesta a las solicitudes de información, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017

Estos resultados contrastan con los de 2015, cuando el tiempo promedio de las entidades federativas para responder una solicitud de acceso a la información sobre elementos de monitoreo y evaluación era de 12.1 días: Guerrero era la entidad con mayor tiempo promedio (28 días) y Sonora, la mejor, con solo dos días.



En este diagnóstico, el plazo de respuesta de las solicitudes de información realizadas cumplió con el periodo definido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰ en la mayoría de las entidades federativas: 20 días; solo Durango respondió en 21 días. En cambio, en 2015, cuatro entidades excedieron el plazo legal: Estado de México, Durango, Guerrero y Veracruz.

Calidad de las respuestas

Para analizar este atributo, se valoró si las respuestas de las solicitudes de acceso a la información cumplían con ciertas características. En primer lugar, si la respuesta proporcionada incluía la información solicitada, o no; en segundo, si la entrega de la información se hizo vía electrónica o si se pidió al ciudadano simulado que acudiera a la unidad de transparencia a recoger la información; en tercero, si la obtención de la información representaba un gasto económico para el ciudadano simulado; y finalmente, si la información proporcionada en documentos escaneados era legible.

Figura 9. Calidad de la respuesta



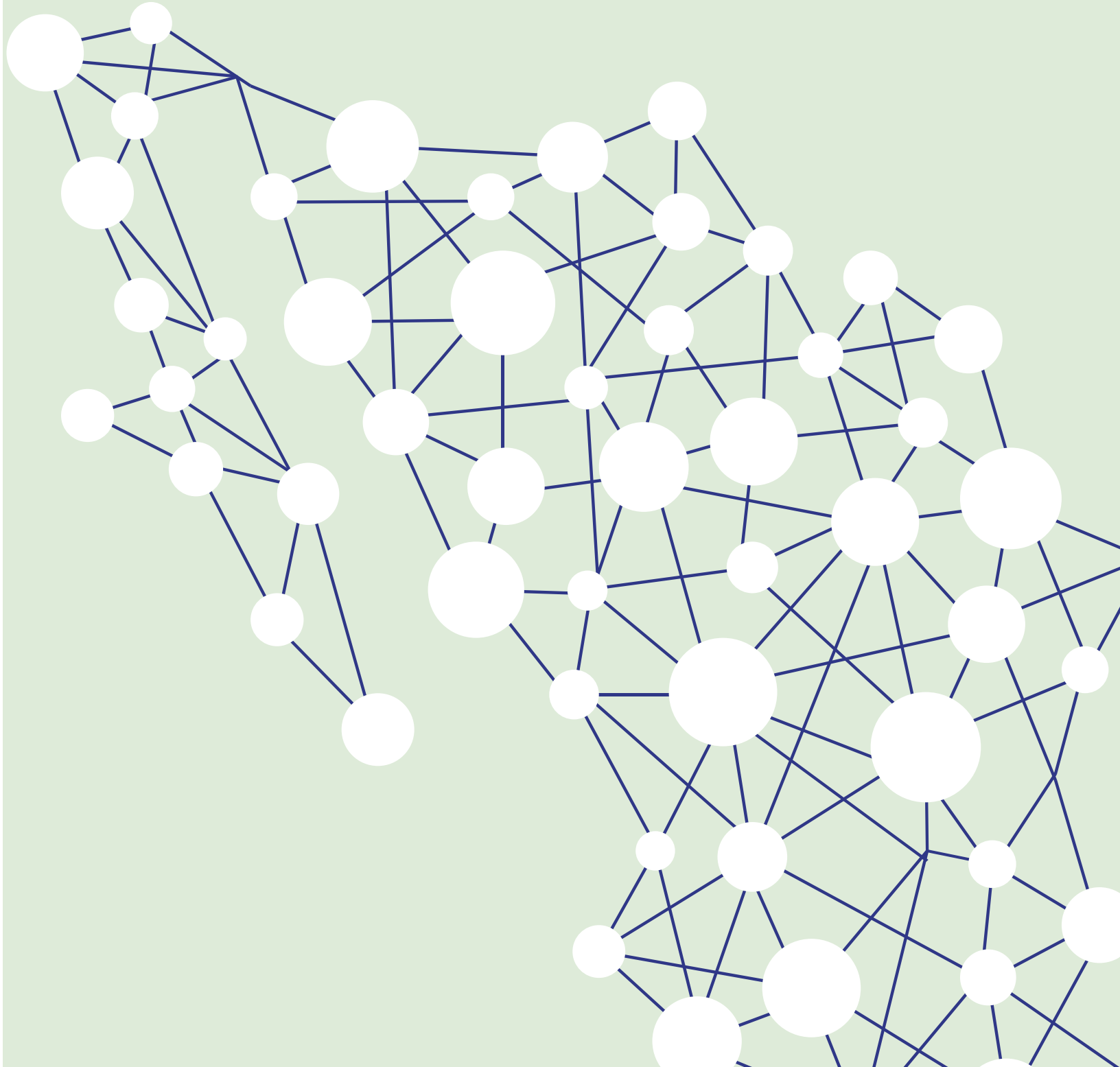
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2017

En cuanto a la primera característica, solo 11 entidades federativas respondieron las solicitudes con la información solicitada, de tal manera que de las 276 solicitudes realizadas, en 55.8% la respuesta contenía la información requerida. Respecto a la segunda característica, Campeche fue la única entidad que le pidió al ciudadano simulado que acudiera a las instalaciones de la

¹⁰ El artículo 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que "la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de veinte días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquella".

unidad de transparencia para conseguir la información solicitada; también, en ese estado, la obtención de la información implicaba un gasto económico para el ciudadano. Finalmente, en 30 entidades la información que se entregó en un documento escaneado era legible.

Conclusiones y sugerencias





Conclusiones

Los esfuerzos iniciados en 2011 por las entidades federativas en la construcción de elementos de monitoreo y evaluación se pueden observar en la tendencia de los resultados del índice. En los cuatro diagnósticos, el promedio nacional se ha incrementado: en la primera medición se tenía un avance de 44.4 puntos; en 2017, el promedio es de 75.3 puntos porcentuales, es decir, hubo un aumento de 69.7%.

Si bien todas las entidades han avanzado en el fortalecimiento de los elementos de monitoreo y evaluación, este ha sido a diferentes ritmos y de forma heterogénea: en las cuatro mediciones del diagnóstico ha existido una brecha de cerca de 60 puntos porcentuales entre el de mayor y menor avance. Hidalgo y Morelos han avanzado 62.0 y 60.2 puntos porcentuales, respectivamente, en las cuatro mediciones del diagnóstico, mientras que Michoacán creció 6.5 puntos y Guerrero retrocedió 2.8 puntos porcentuales respecto a 2011.

La posición relativa en la que se han ubicado las entidades federativas en las cuatro mediciones del diagnóstico ha tenido variaciones, pero, en general, se conservan en los mismos grupos de avance. Los estados que iniciaron en los grupos de avance altos se han mantenido en ellos (Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Oaxaca). En el otro extremo hay entidades que han permanecido en la parte baja del índice (Baja California Sur y Guerrero). Finalmente, hay un tercer grupo de entidades que han pasado de los grupos bajos a los altos (Hidalgo, Morelos y Yucatán).

En cuanto al componente normativo y al práctico, las entidades han incluido un mayor número de elementos de monitoreo y evaluación. Muestra de ello es que, en 2011, las entidades contaban con 42.9% del componente normativo y 45.9 del práctico; en 2017, registran un avance de 76.6 y 73.9%, respectivamente.



A continuación se presentan aspectos relevantes de cada uno de los elementos, así como áreas de oportunidad en las que se sugiere mejorar:

Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente

Desde 2013, todas las entidades cuentan con una LDS o Ley de Asistencia Social, la cual sirve como marco de referencia para regular las directrices de la política de desarrollo social en la entidad. En 2017 se tiene un avance de 92.2% en los criterios considerados en este elemento.

Las áreas de oportunidad son las siguientes:

- Incluir criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social.
- Normar en la ley aspectos como la creación de programas nuevos, la generación de un padrón de beneficiarios y, en algunos casos, el monitoreo y la evaluación, de tal manera que se garantice la sostenibilidad de las prácticas, independientemente de los cambios de gobierno.

Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social

En 2017, este elemento es el que mayor variación ha experimentado desde la primera medición del índice; sin embargo, aún constituye uno de los que menor avance tiene, pues en este último año registra un avance de 59.4% de los criterios considerados.

El contar con elementos para el diseño de la política y los programas de desarrollo social permite un mayor efecto en la resolución de los problemas públicos y evita la duplicidad de esfuerzos. Por lo anterior, las áreas de oportunidad son las siguientes:

- Especificar en la normativa que, para la creación de un programa social, es necesaria la elaboración de un diagnóstico que identifique el problema que se busca atender.
- Precisar la entidad o dependencia encargada de operar el programa.
- Incluir en el diseño del programa, al menos, su objetivo, población objetivo y tipo de apoyo que se entrega.

Creación de un padrón de beneficiarios

En 2011, el promedio de avance de este elemento era de 46.5 puntos; en todas las entidades había una normativa que establecía la creación de padrones de beneficiarios, y en 25 de ellas estos ya existían. En 2017, el promedio es de 72.3 puntos porcentuales, y 29 entidades han publicado sus padrones de beneficiarios.

Con este instrumento se mejora la transparencia, se monitorea la entrega de los apoyos, se llevan a cabo evaluaciones y se evitan duplicidades. Además, facilita la sistematización de la información del perfil de los beneficiarios de los programas sociales, y se conoce qué bienes o servicios se están entregando y cuándo se están recibiendo. Por lo anterior, las áreas de oportunidad en este elemento son las siguientes:

- Disponer en la normativa que los padrones incluyan criterios como el domicilio geográfico, la clave de identificación para cada beneficiario y el programa del cual se recibe el apoyo.
- En la práctica, publicar el área responsable de integrarlo, la clave única de identificación y el tipo de apoyo.

Elaboración de reglas de operación o equivalente

Entre 2011 y 2017, el elemento sobre la elaboración de las reglas de operación se ha incrementado en 72.4%, al pasar de 45.3 a 78.1 puntos porcentuales, respectivamente. En este último año, 32 entidades cuentan con esta normativa y 30 publican sus reglas de operación.

Con las reglas de operación se tiene información, en un solo documento, de los objetivos, los bienes o servicios que se entregan, la descripción de la población objetivo y los mecanismos de operación. Las áreas de oportunidad son las siguientes:

- Disponer en la normativa que las reglas de operación incluyan el tipo de apoyo que otorga el programa, la institución responsable de la operación y la forma de entregar los apoyos.
- En la práctica se sugiere que este instrumento contenga información como la población a la que va dirigida el programa y el objetivo de este. En general, que constituya un documento homologado para todos sus programas; esto, con el propósito de evitar tener reglas de operación más limitadas para unos programas y más completas para otros.

Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social

Desde 2011, la difusión de la información acerca de los programas de desarrollo social ha sido uno de los elementos que mayor avance ha tenido. En este año, a partir de las reformas aplicadas a las leyes de transparencia de las entidades federativas, todas cuentan con normativa y práctica, con un porcentaje promedio de avance de 86.3 puntos porcentuales.

La difusión sobre los programas y las acciones que implementan las entidades se considera una práctica que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas. Permite acercar los bienes o servicios a la población que se encuentra en una situación de vulnerabilidad.



Las áreas de oportunidad en este elemento son las siguientes:

- Establecer en la normativa la difusión del objetivo, población y tipo de apoyo que otorgan los programas.
- En la práctica, difundir el padrón de beneficiarios, el presupuesto asignado al programa y la ficha técnica de los indicadores de los programas estatales.

Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social

En comparación con las mediciones anteriores del diagnóstico, en 2017 las entidades poseen más información sobre el presupuesto de los programas y las acciones de desarrollo social: 14 tienen información actualizada y desagregada de todos los programas sociales; 10, información actualizada y desagregada de algunos de sus programas; y 8, información del presupuesto asignado a acciones de desarrollo social, pero no se encuentra desagregada por programa.

El contar con el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social es importante porque permite avanzar en la rendición de cuentas y transparencia de los recursos, así como evaluar los resultados obtenidos por cada programa con base en los recursos que opera.

El área de oportunidad en este elemento es la siguiente:

- Que las entidades cuenten con información actualizada del presupuesto asignado a cada programa de desarrollo social estatal.

Monitoreo y evaluación

De 2011 a 2017, las entidades federativas han creado y mejorado los instrumentos que favorecen la implementación de las prácticas de monitoreo y evaluación. En la primera edición del diagnóstico hubo un avance de apenas 25.6 puntos, mientras que en 2017 fueron 70.3 puntos porcentuales, es decir, un incremento de 173.8%.

La importancia de la evaluación radica en que es un factor de cambio de la política social, ya que, a través de la evidencia que se genera, se puede identificar lo que sí funciona y lo que se puede mejorar en el diseño, desempeño, planeación, operación y presupuesto de la política y los programas sociales. En este sentido, las áreas de oportunidad en este elemento son las siguientes:

- Establecer en la normativa que la publicación de las evaluaciones debe incluir datos del responsable de la ejecución del programa y la instancia evaluadora, costo de la evaluación y los principales hallazgos.

- Incluir en la realización de ejercicios de evaluación los principales hallazgos y resultados de la evaluación, describir la metodología utilizada, elaborar un resumen ejecutivo y publicar los costos de la evaluación.
- Disponer en la normativa que se deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones y, en la práctica, incluir las acciones que se realizarán para mejorar cada uno de los aspectos y los responsables de ejecutarlas. Este punto es el más importante para garantizar que las evaluaciones sean usadas para la mejora de la política pública.
- De manera complementaria a las evaluaciones, llevar a cabo estudios, diagnósticos e investigaciones en materia de desarrollo social que permitan fortalecer el diagnóstico de la problemática que busca atender la política de desarrollo social.

Instrumentos de monitoreo

Desde 2011, el elemento relacionado con la elaboración de indicadores de resultados y de gestión ha sido uno de los de mayor avance en el diagnóstico. En la primera edición del índice se tuvo un avance de 48.3 puntos porcentuales y en la última medición, de 81.0 puntos.

Los indicadores de resultados y de gestión permiten observar el avance de los objetivos planteados por el programa, dan a conocer, de manera histórica, su desempeño y brindan información clave para la toma de decisiones; esto, con la finalidad de ajustar, mejorar y corregir la ejecución del programa.

Las áreas de oportunidad en este elemento son las siguientes:

- Disponer que los indicadores de resultados y de gestión incluyan una descripción de lo que buscan medir, el nombre, la frecuencia de medición y la línea base. En la práctica es necesario elaborar una ficha técnica que especifique esta información.
- Transitar hacia la generación de menos, pero mejores indicadores, principalmente de resultados y de gestión.
- Concentrar o sistematizar, en la práctica, los indicadores en una base de datos o archivo informático que permita la consulta de la ciudadanía.

Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado

En 2017, las 32 entidades han considerado en su normativa criterios para establecer un área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, sus atribuciones y los elementos que debe tener el área; sin embargo, existe gran heterogeneidad en el avance de cada una de las entidades federativas.



Un aspecto clave en los elementos de monitoreo y evaluación es el funcionamiento de un área responsable de realizar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social que sea ajena a la operación de la política y los programas sociales.

Las áreas de oportunidad en este elemento son las siguientes:

- Especificar en las atribuciones del área responsable de evaluar la política de desarrollo social la planeación de las evaluaciones, la realización de estudios e investigaciones, y el brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación a las instancias gubernamentales.
- Es importante que las entidades federativas logren institucionalizar el área responsable de coordinar o evaluar la política social, con la finalidad de asegurar la perdurabilidad de los instrumentos de monitoreo y evaluación y favorecer el uso de la información.
- Visibilizar el área encargada de la evaluación en la entidad mediante la difusión de sus objetivos, la estructura organizacional y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras áreas con la atribución de monitoreo y evaluación.

Elementos de acceso a la información

En 2015 se incorporó en el diagnóstico un análisis sobre transparencia y acceso a la información de los elementos de monitoreo y evaluación. Desde entonces, se ha observado que las entidades federativas han emprendido esfuerzos paulatinos para garantizar el derecho ciudadano a la información y, específicamente, a la información sobre la política y las acciones de desarrollo social; sin embargo, aún hay retos pendientes.

En 2015, solo ocho entidades difundían información sobre sus programas sociales; en 2017, el número de entidades se incrementó a 25. En cuanto a datos abiertos, en 2015 solo Jalisco contaba con este tipo de información; en cambio, en 2017, Durango, Puebla y Zacatecas también difundieron datos abiertos. Finalmente, el tiempo de respuesta a solicitudes de información sobre monitoreo y evaluación mejoró al pasar de 12.1 días en promedio en 2015 a 10.7 días en promedio en 2017.

Las áreas de oportunidad en este tema son:

- Mejorar la accesibilidad, es decir, reducir el número de clics que tiene que dar un ciudadano para consultar información sobre programas sociales, evaluaciones e indicadores.
- Incorporar la fecha de vigencia de la información que se publica en todas sus páginas.

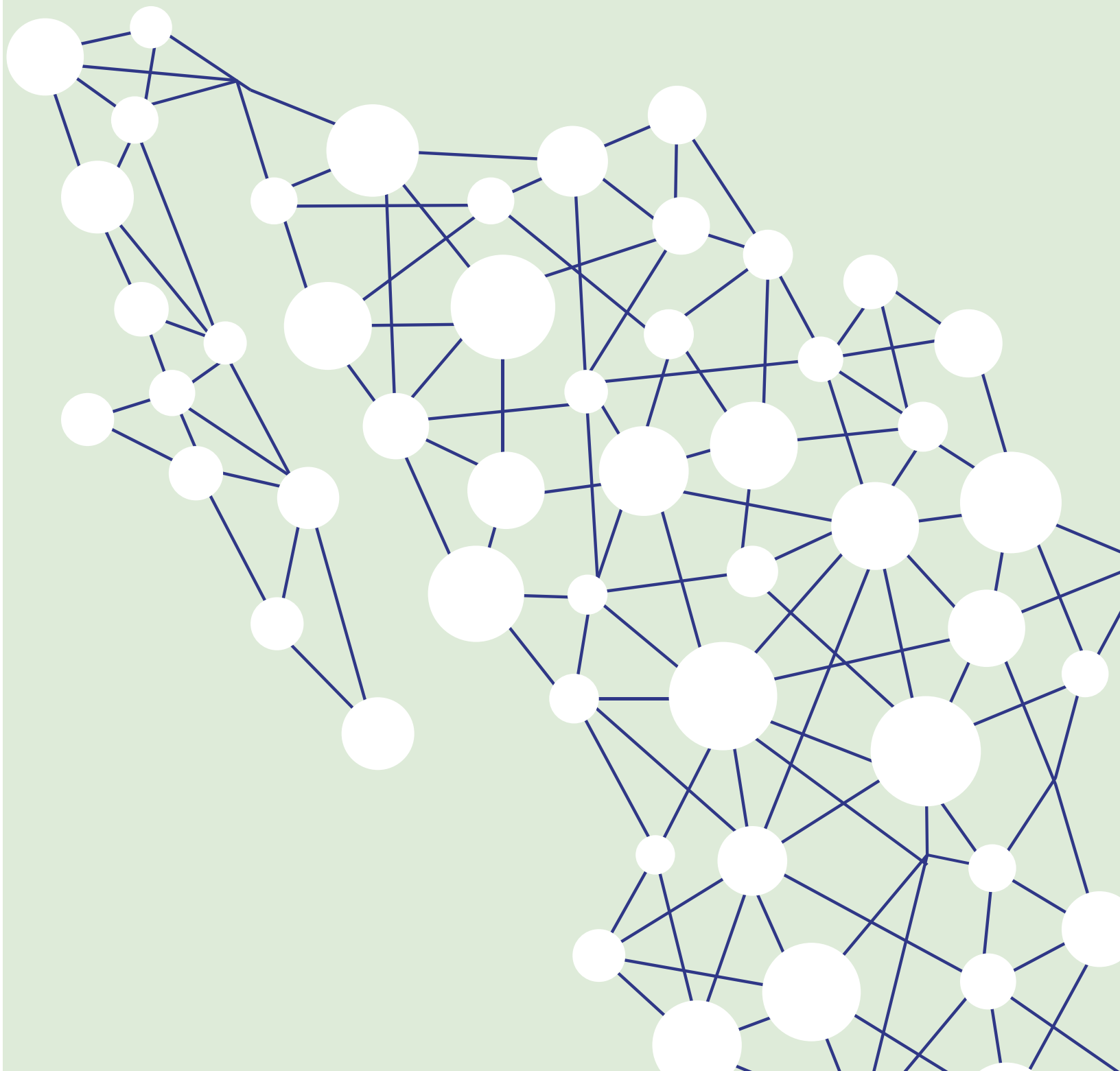
- Aumentar el número de solicitudes de acceso a la información que se responden y proporcionar la información solicitada en un formato legible y de fácil uso.

Retos generales

Las entidades federativas han establecido condiciones que favorecen la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación; no obstante, un reto importante es la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación (SME). Un SME está integrado por un conjunto de herramientas que dan cuenta del desarrollo y desempeño de las intervenciones gubernamentales.

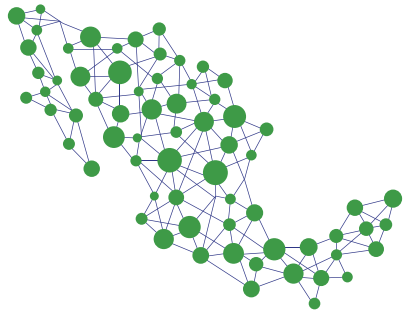
Un SME institucionalizado es articulado, perdurable y produce información que se utiliza para la toma de decisiones. Es articulado cuando los actores involucrados en el proceso de monitoreo y evaluación establecen vínculos por medio de canales institucionales para la toma de decisiones; es perdurable si ha logrado mantenerse en funcionamiento a lo largo del tiempo y ha resistido los procesos de transición de los cambios de gobierno; por último, debe generar información que efectivamente se utilice en los procesos de políticas públicas.

Referencias bibliográficas



- CONEVAL (2012). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*. Ciudad de México. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf
- ____ (2014). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*. Ciudad de México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf
- ____ (2016). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015*. Ciudad de México. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf
- Diario Oficial de la Federación* (28 de noviembre de 2016). Ley de Planeación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf
- ____ (4 de mayo de 2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIIP.pdf>
- ____ (15 de septiembre de 2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- ____ (18 de julio de 2016). Ley de Coordinación Fiscal. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf
- ____ (30 de diciembre de 2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LF-PRH_301215.pdf
- ____ (30 de marzo de 2007). Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>
- ____ (24 de agosto de 2005). Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2343.pdf>
- ____ (1 de julio de 2016). Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Foa, R y Tanner, J.C. (2012). *Methodology of the Indices of Social Development*. Recuperado de http://www.indsocdev.org/resources/Methodology%20of%20the%20Social%20Development%20Indices_%20jan11.pdf
- Mark, K. y Pfeiffer, J. (2011). *Monitoring and evaluation in the United States Government: An overview*. Washington, DC: IEG-Banco Mundial. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/472991468142480736/Monitoring-and-evaluation-in-the-United-States-government-an-overview>

Este libro se terminó de imprimir en el mes de enero de 2018 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80, Col. Felipe Pescador, CP.06280, Ciudad de México.
La edición consta de 500 ejemplares.



El monitoreo y la evaluación son herramientas que permiten valorar, a partir de la evidencia, los resultados del desempeño gubernamental, así como la calidad y eficacia de las políticas públicas. En nuestro país, desde finales de la década de los noventa, se han emprendido acciones para que esas herramientas conduzcan a la construcción de un gobierno basado en resultados. Aunque los esfuerzos por evaluar los programas fueron ejercicios aislados a nivel federal y no lograron institucionalizar la práctica del monitoreo y la evaluación, fue en 2004, con la Ley General de Desarrollo Social, cuando se sentaron las bases para integrar esos esfuerzos en el ámbito federal y se establecieron mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y las acciones. En 2010, el CONEVAL desarrolló un primer ejercicio para identificar los elementos de monitoreo y evaluación con los que contaban las entidades federativas. Ello permitió conocer, de manera general, el avance y sentó las bases para el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, llevado a cabo en 2011, 2013, 2015 y 2017.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur No. 810
Col. Del Valle
CP. 03100
Del. Benito Juárez
Ciudad de México

www.coneval.org.mx

