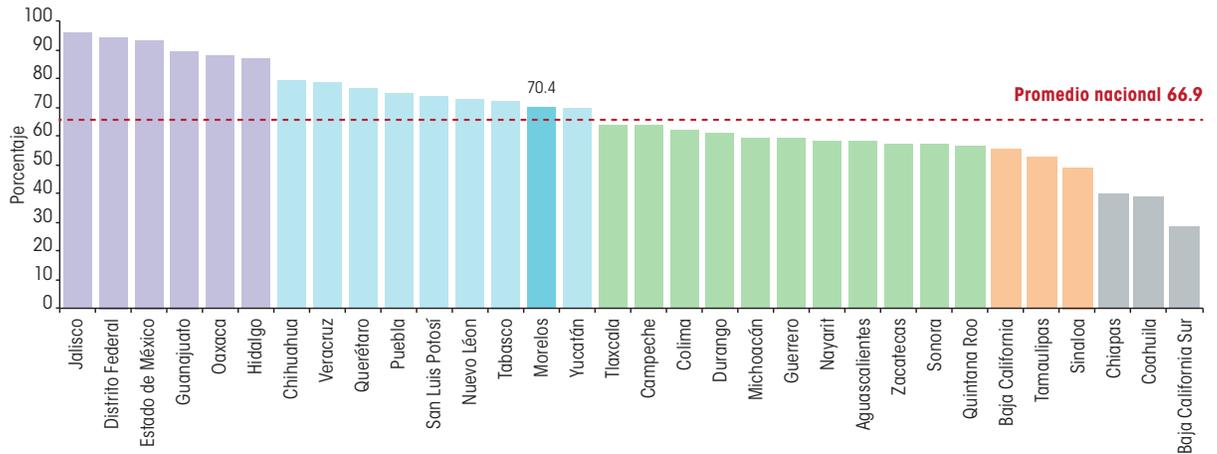


MORELOS POSICIÓN



I. RESULTADOS GENERALES

Gráfica 1. Índice de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015. Morelos

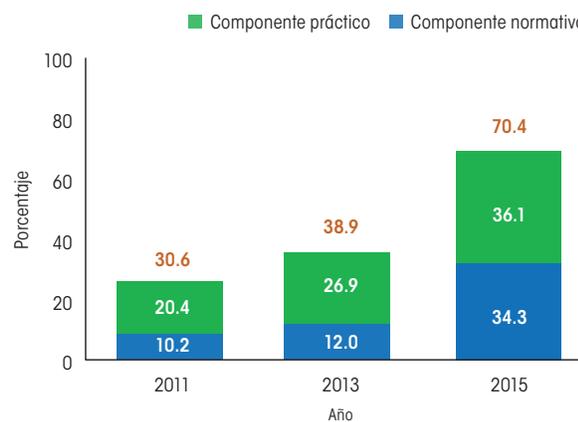


En la gráfica 1 se muestra que Morelos se ubicó en el grupo de entidades con avance medio-alto en el Índice de monitoreo y evaluación. A cuatro años de la realización del primer ejercicio de Diagnóstico, pasó del grupo de resultados con avance bajo en 2011 al de avance medio-alto en 2013. En 2015 continúa en el grupo del segmento de avance medio-alto en la regulación e implementación de elementos que fortalecen el proceso de monitoreo y evaluación de la política y programas de desarrollo social.

En 2011 Morelos se colocó en la posición 29 con un Índice global de 30.6 por ciento; en 2013, en la posición 28 con 38.9 por ciento, y en 2015, en la posición 14 con 70.4 por ciento, es decir, 3.5 puntos porcentuales por arriba del promedio nacional.

En la gráfica 2 se observa que de 2011 a 2015 Morelos registró un aumento en el Índice global de 39.8 puntos porcentuales.

Gráfica 2. Índice de monitoreo y evaluación. Morelos, 2011-2015



En el periodo 2013-2015 se observó un aumento en ambos componentes. El normativo se incrementó 22.3 puntos porcentuales debido a la emisión de la Ley de Desarrollo Social y otros documentos que regulan la evaluación y el seguimiento a sus recomendaciones, así como las reglas de operación y los padrones. El práctico aumentó 9.2 puntos porcentuales debido al hallazgo de indicadores de gestión y resultados, y a la realización de evaluaciones, principalmente.

En el periodo 2011-2013 se presentó un incremento de 1.8 puntos porcentuales en el componente normativo debido a la regulación del padrón de beneficiarios y la difusión de programas. Por otro lado, el componente práctico aumentó 6.5 puntos porcentuales porque se identificó más información sobre indicadores y reglas de operación.

En 2011 Morelos mostró un mayor avance en el componente práctico: 20.4 por ciento, en contraste con 10.2 del normativo. Esto representó un reto para la entidad en cuanto al fortalecimiento de los instrumentos que regulan las prácticas de monitoreo y evaluación.

II. COMPONENTE NORMATIVO



RESULTADOS RELEVANTES DE 2015

- Se emitió la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos en noviembre 2013, normativa que cimentó los pilares del desarrollo social en la entidad y reguló varios instrumentos de monitoreo y evaluación. Esta determina que los programas de desarrollo social deberán diseñar reglas de operación y especifica algunos criterios para su elaboración: población objetivo del programa, tipo de apoyo otorgado por el programa y criterios de elegibilidad de los beneficiarios.
- La Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos delinea las pautas para la evaluación y el monitoreo, entre ellas que estas quedarán bajo la responsabilidad de instancias ajenas al ejecutor de la política y programas de desarrollo social. También establece diferentes tipos de evaluación y el diseño de un planeamiento de las mismas. De igual modo, menciona los aspectos que deben publicarse al realizar una evaluación: objetivo general y específico de la evaluación, metodología, principales resultados, recomendaciones al programa o política evaluada, datos de los responsables de la ejecución de la política y programa evaluado, datos de la instancia evaluadora y costo.
- Asimismo, la ley plantea el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y menciona que se debe establecer la responsabilidad de las instancias ejecutoras de programas sociales de realizar las acciones para cada uno de los aspectos de mejora encontrados.
- Por último, esa normativa designa que la Comisión Estatal será el área responsable de la evaluación; esta es un organismo ajeno a la operación de la política o a los programas de desarrollo social, tiene personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, y no posee la atribución de operar la política o programas de desarrollo social. De igual forma, instaura algunos elementos y atribuciones de la Comisión Estatal.

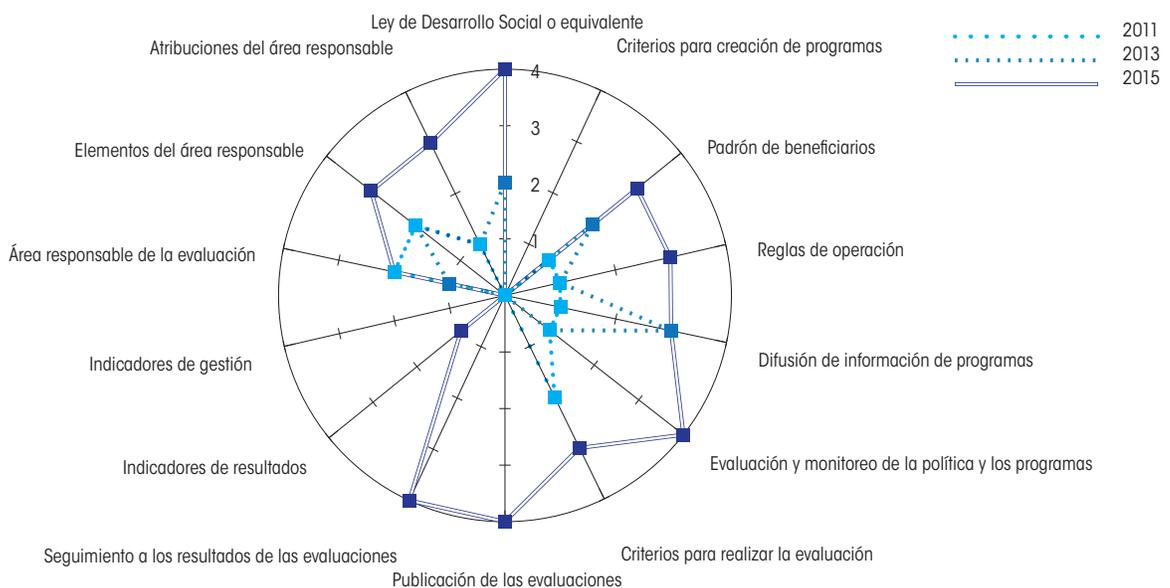


- En marzo de 2014 se emitió el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos, el cual norma la política y programas de desarrollo social al puntualizar que los programas deben incluir un padrón de beneficiarios que especifique el perfil del beneficiario, programa del cual recibe el apoyo, clave de identificación de cada uno sin que experimente alguna modificación en el periodo y área responsable de integrarlo. Al mismo tiempo, dicha normativa formula algunos criterios para la difusión de información referente a los programas de desarrollo social, como los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y su presupuesto asignado.
- Se publicó el Plan Anual de Evaluación 2015 de la entidad que pauta las reglas para el seguimiento a los resultados de las evaluaciones: la inclusión en los reportes de seguimiento de los responsables de realizar las acciones identificadas, el plazo en el que se efectuarán las acciones y los mecanismos o acciones de coordinación a fin de atender los aspectos establecidos cuando involucran a más de una dependencia o entidad, entre otros.

VARIACIÓN, 2011-2015

En la gráfica 3 se observa que entre 2011 y 2015 Morelos avanzó en el componente normativo. En este último ejercicio de Diagnóstico fue la entidad con mayor avance en este componente debido a la emisión de la Ley de Desarrollo Social para el estado de Morelos; a la normativa para regular el padrón de beneficiarios, las reglas de operación, la evaluación y el monitoreo de la política y programas de desarrollo social, y a los criterios para efectuar evaluaciones, publicarlas y dar seguimiento a sus resultados. Asimismo, se encontró normativa que fortalece el área responsable de la evaluación en cuanto a sus elementos y atribuciones. En contraste, se observa que no reflejó avances en la regulación de los indicadores de gestión y resultados y la creación de programas nuevos.

Gráfica 3. Cambios en el componente normativo. Morelos, 2011-2015



- ✓ **Ley de Desarrollo Social o equivalente:** en 2011 y 2013 se consideró la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana para el Estado de Morelos, la cual establecía los principales mecanismos de acción del desarrollo social enfocado en temas de salud pública. En el ejercicio 2015 se consideró la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos que se publicó en noviembre de 2013.
- ✓ **Criterios para la creación de programas:** no se encontraron criterios para la creación de programas nuevos de desarrollo social en ninguno de los tres ejercicios (2011, 2013 y 2015).
- ✓ **Padrón de beneficiarios:** en 2011 y 2013 se consideró la Ley de Información Pública del Estado de Morelos, la cual establecía que los programas estatales deberían contar con padrones de beneficiarios y especificaba algunos criterios que debían contemplar. En el ejercicio 2015 se consideró el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos de marzo 2014, en la cual se mencionaban lineamientos para su elaboración.
- ✓ **Reglas de Operación (ROP):** si bien en 2011 y 2013 el Reglamento interno de la Secretaría de Desarrollo Social establecía que los programas estatales debían regirse por reglas de operación, no especificaba los criterios para su elaboración. En 2015 se consideró la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos, la cual estableció algunos criterios para ese efecto.
- ✓ **Evaluación y monitoreo de la política y programas:** si bien en 2011 y 2013 la normativa establecía que los programas estatales debían monitorearse y evaluarse, en el ejercicio 2015 se publicó la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos, cuya especificación recae en los programas de desarrollo social al señalar que serán objeto de monitoreo y evaluación, además de instaurar criterios para su elaboración.
- ✓ **Criterios para realizar la evaluación:** a diferencia del Diagnóstico 2013 en el que no se halló normativa que estableciera criterios para la evaluación de los programas de desarrollo social, en 2015 se consideró la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos, la cual definió algunos criterios para la evaluación.
- ✓ **Publicación de las evaluaciones:** si bien en 2011 y 2013 no se encontró normativa que regulara la publicación de las evaluaciones de programas de desarrollo social, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos estipuló en 2015 que debían publicarse las evaluaciones de programas de desarrollo social y los criterios que debían abarcar.
- ✓ **Seguimiento a los resultados de las evaluaciones:** en los ejercicios de Diagnóstico previos no se encontró normativa para regular el proceso de seguimiento a los resultados de las evaluaciones de los programas de desarrollo social. En cambio, en este ejercicio se definieron los criterios que deben incluir los seguimientos a los resultados de las evaluaciones en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos y el Plan anual de Evaluación 2015.
- ✓ **Indicadores de resultados:** en 2011 y 2013 no se localizó registro de normativa para regular el diseño de los indicadores de resultados. En el ejercicio 2015 la Ley de Desa-



rollo Social del Estado de Morelos determinó que los programas de desarrollo social debían contener indicadores de resultados para su monitoreo y evaluación, pero no se pautaron reglas para su diseño.

- ✓ **Indicadores de gestión:** no se identificó normativa que estableciera la integración de indicadores de gestión para la política y programas de desarrollo social en ninguno de los tres ejercicios de Diagnóstico (2011, 2013 y 2015) para evaluar y monitorear las acciones de desarrollo social.
- ✓ **Área responsable de la evaluación:** si bien en 2013 la normativa señalaba un área responsable de la evaluación, no definía criterios para su creación. En 2015 se consideró la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos, en la cual se menciona que la Comisión Estatal era el área encargada de evaluar la política y programas de desarrollo social.
- ✓ **Elementos del área responsable de la evaluación:** en 2011 y 2013 se encontró normativa que definía algunos elementos atribuibles al área responsable de la evaluación de la política y programas de desarrollo social. En 2015 la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos complementó los elementos que se le atribuyen al área responsable de la evaluación.
- ✓ **Atribuciones del área responsable de la evaluación:** en 2011 y 2013 la normativa reglamentaba que el área responsable de la evaluación debía incluir atribuciones claras de operación, pero no especificaba cuáles. En 2015 la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos reguló algunas de las que el área debía englobar.

III. COMPONENTE PRÁCTICO



RESULTADOS RELEVANTES DE 2015

- Se identificaron reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Cultura con estructura homogénea, las cuales cuentan con: objetivo del programa, población objetivo del mismo, institución responsable de operarlo, criterios de elegibilidad y forma de entrega de los apoyos otorgados por este. Sin embargo, solo las emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social cuentan con indicadores para el monitoreo y la evaluación.
- Se publicó un Plan Anual de Evaluación en 2015, el cual especifica los programas de desarrollo social a evaluarse, así como los tipos de evaluaciones que se realizarán y el plazo para su ejecución. El Comité Técnico de la Comisión Estatal de Evaluación es el encargado de la programación de este Plan. Cabe destacar que el Comité está integrado por siete Comisionados Ciudadanos involucrados en los temas de desarrollo social cuyos cargos son honoríficos, así como por académicos de diversas instituciones de investigación e integrantes de Organizaciones No Gubernamentales.
- Se registraron evaluaciones públicas a programas de la Secretaría de Hacienda, efectuadas por un organismo independiente del ejecutor del programa. Las evaluaciones

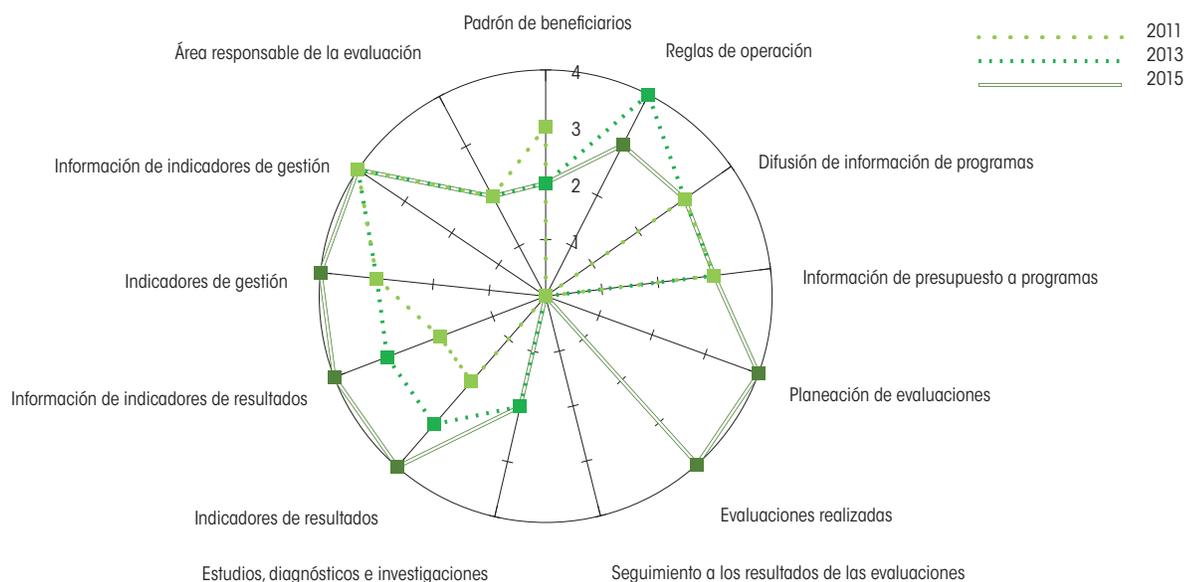
incluyen información referente al objetivo de la evaluación, la metodología, las sugerencias y recomendaciones realizadas al programa evaluado, un resumen ejecutivo, los datos de los responsables de ejecutarla y los datos generales de quien la realizó. Sin embargo, ninguna evaluación hace mención a su costo.

- Se localizaron fichas de los indicadores de resultados y de gestión en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Se contaba con la medición de los indicadores hasta 2014 y la información estaba sistematizada y concentrada en una base. Aparecía información del nombre, la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y las metas de los indicadores.

VARIACIÓN, 2011-2015

En la gráfica 4 se observa que entre 2011 y 2015 Morelos experimentó un aumento en el componente práctico debido a que mostró una planeación de las evaluaciones, realizó evaluaciones, y usó y contó con información más amplia de sus indicadores de resultados y de gestión. No obstante, aún se presentan retos en el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, el padrón de beneficiarios y las reglas de operación.

Gráfica 4. Cambios en el componente práctico. Morelos, 2011-2015



- ✓ **Padrón de beneficiarios:** en promedio se encontró menos información en los padrones de beneficiarios en comparación con 2011 (p.ej., no hubo información sobre el perfil del beneficiario, el programa del cual recibe apoyo, la clave de identificación para cada beneficiario que no cambie en el tiempo y otros).



- ✓ **Reglas de Operación (ROP):** en promedio, se encontró menos información sobre las reglas de operación en comparación con 2013. En 2015 no se menciona el uso de indicadores para el monitoreo y/o la evaluación de los programas.
- ✓ **Planeación de las evaluaciones:** si bien en los ejercicios de 2011 y 2013 no se identificó la planeación de evaluaciones de políticas o programas de desarrollo social, en 2015 se publicó el Plan Anual de Evaluación de la entidad.
- ✓ **Evaluaciones realizadas:** en los dos ejercicios anteriores del Diagnóstico (2011 y 2013) no se obtuvo registro de evaluaciones de políticas o programas de desarrollo social. En 2015 se detectaron evaluaciones de programas de la Secretaría de Hacienda.
- ✓ **Seguimiento a los resultados de las evaluaciones:** como resultado de la falta de evaluaciones para ejercicios previos, no hubo seguimiento a sus resultados. Se espera contar con información para ejercicios posteriores.
- ✓ **Indicadores de resultados y de gestión:** en promedio, se localizó mayor uso y más información sobre los indicadores de resultados y de gestión que en los ejercicios anteriores.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE ACCIÓN



Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que brinde datos para retroalimentar la política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo. Para su logro, se requiere una combinación de elementos técnicos y políticos, así como la coordinación y articulación interinstitucional entre los diseñadores, operadores y responsables de la evaluación de la política de desarrollo social.

En ese sentido, desde 2011 Morelos realizó esfuerzos en los planos normativo y práctico encaminados a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación, lo cual se refleja en su constante avance en el Índice de monitoreo y evaluación, ya que del grupo de entidades con menor avance en 2011 pasó al grupo de entidades con avance medio-alto en 2015.

No obstante, es fundamental que Morelos persevere en la integración de un padrón único de beneficiarios, mejore los formatos de seguimiento a los resultados de las evaluaciones y la información que presenta en las reglas de operación de cada programa. A continuación se presentan sugerencias de acción por componente.

COMPONENTE NORMATIVO

Morelos cuenta con una base normativa que sustenta la institucionalización de elementos para promover el monitoreo y la evaluación de la política social, debido en gran parte a la publicación de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos y su Reglamento. Sin embargo, es necesario fortalecer dichos instrumentos mediante el mejoramiento de la normativa que establece la integración de indicadores de

resultados para evaluar y monitorear la política y programas de desarrollo social, pues no se definen criterios para su diseño (p. ej., la creación de fichas técnicas en las que se mencione el nombre del indicador, la descripción de lo que busca medir y el método de cálculo, entre otros).

Al mismo tiempo, se sugiere emitir normativa que regule los criterios para la creación de programas nuevos y la integración de indicadores de gestión para el monitoreo y la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. Estos son necesarios para medir el avance y éxito de los mismos.

COMPONENTE PRÁCTICO

Si bien la calidad de los instrumentos es homogénea, pues presenta un diseño semejante en formato y estructura, no siempre se establece la correspondencia entre el número de instrumentos para cada programa social y, por tanto, no todos los programas que tienen reglas de operación cuentan con padrón de beneficiarios o indicadores de resultados. Lo anterior permitirá articular el diseño y la operación de la política y programas de desarrollo social.

Asimismo, la entidad debe ampliar la información integrada en los padrones de beneficiarios para incluir: perfil del beneficiario, clave de identificación de cada uno de ellos sin que sufra modificaciones en el tiempo y tipo de apoyo que otorga el programa, entre otros elementos. De igual forma, se sugiere trabajar en la integración de los padrones de beneficiarios en un padrón único que englobe toda la información sobre los beneficiarios de los programas sociales en el estado. Por otro lado, se detectó que no se ha dado seguimiento a los resultados de las evaluaciones, proceso que es indispensable para informar a la ciudadanía sobre los cambios de acción de los programas y para fomentar la mejora de los programas de desarrollo social. Por último, es aconsejable realizar estudios, diagnósticos e investigaciones para identificar los problemas sociales que son prioritarios en la política o programas de desarrollo social.

V. HALLAZGOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MORELOS

La fase de integrar la información para llevar a cabo el Diagnóstico 2015 se basó en dos procesos: 1) la información proporcionada por un enlace oficial designado por el Poder Ejecutivo del estado (en este caso el enlace fue la Secretaría de Hacienda) y 2) la información recolectada a través de un ciudadano simulado.¹⁷ En este ejercicio se consideró la búsqueda en las páginas web de las dependencias estatales y las solicitudes al portal de Transparencia. A continuación se presentan los hallazgos identificados en el segundo proceso.

¹⁷ Con el propósito de verificar que la información fuera pública y estuviera disponible para la ciudadanía, se llevó a cabo un ejercicio simulado en el cual un externo contestó el cuestionario del Diagnóstico 2015. Con ese objeto, realizó una búsqueda independiente de la información en los portales oficiales de las dependencias estatales y mediante solicitudes de transparencia.



El sistema de solicitud de información de Morelos se encuentra en la plataforma Infomex. Para realizar una solicitud, el sistema no permite el anonimato y requiere que se determine la dependencia a quien se pide la información. Acerca de la información no identificada en las páginas web se enviaron diez solicitudes, de las cuales ocho obtuvieron respuesta en un tiempo promedio de seis días.



En el curso de la búsqueda de información se localizaron documentos normativos en materia de evaluación. Ejemplo de ello es el Programa Anual de Evaluación del Desarrollo Social 2015 que establece la programación de la evaluación de programas estatales de desarrollo a cargo del Comité Técnico de la Comisión Estatal de Evaluación.



El portal de internet oficial del Gobierno del Estado no proporciona información relevante acerca de los programas sociales que operan en la entidad. Además, no fue posible localizar en dicho portal ligas directas a las secretarías o dependencias que componen la administración pública estatal; solo se hallaron algunas reglas de operación de ciertos programas sociales y un padrón de beneficiarios de un programa social específico.