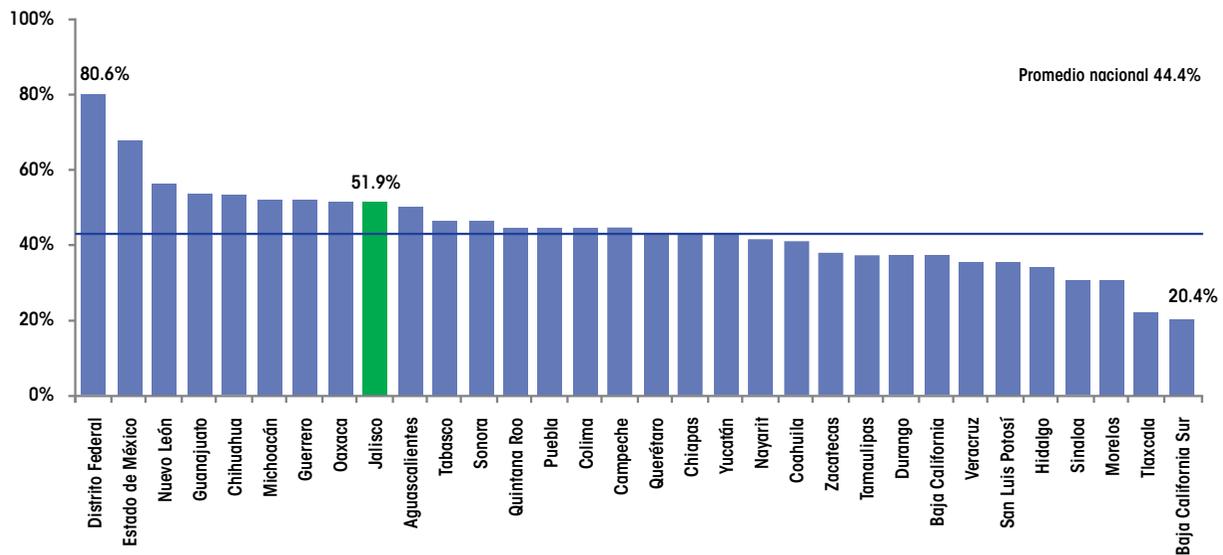


Jalisco

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Jalisco (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social, sin embargo, no se detectó el establecimiento del objetivo de ésta.
- La LDS determina la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de evaluar la política de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión por temas y por programa sectorial del estado, la última medición disponible corresponde a 2011. Asimismo, ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social. No se detectaron estudios estatales en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

En la siguiente gráfica se muestra el avance de Jalisco respecto del resto de las entidades:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación se agrupan en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) en su Reglamento, y en la Ley de Transparencia e Información Pública (LTIP) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2005, Jalisco cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, esta Ley señala que los grupos sociales vulnerables tienen derecho a recibir los apoyos necesarios para superar su situación, aun cuando no se detectó el establecimiento de una población prioritaria.
- En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece que el gobierno del estado debe elaborar y publicar las ROP de todos los programas de desarrollo social estatales, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a éstos, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Si bien no se detectó de manera directa el mandato de elaborar padrones de beneficiarios, se determina que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben elaborar padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre ellos. No se identificó información sobre las características que éstos deben contener.
- Se establece la realización de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Sin embargo, no se detectó el objetivo de la evaluación ni el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se acuerda que para realizar la evaluación se deberá tomar en cuenta la cobertura y número de beneficiarios, calidad de los servicios, mejoras en la calidad de vida de las familias, oportunidad de acceso de los programas, entre otros aspectos.

- Otro factor que no se determinó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan estipularse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan efectuarse, los programas a evaluarse y si podrán llevarse a cabo de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.
- En la normativa no se detectó el mandato de contar con indicadores de resultados y de gestión para la política o los programas de desarrollo social. Los que corresponden a los resultados se

refieren al cambio en las condiciones de vida de la población y los de gestión a la entrega de bienes y servicios, procesos y los relacionados con información presupuestal.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP, los padrones de beneficiarios y de la evaluación.
- La LDS crea el Consejo Estatal de Desarrollo Social como el organismo encargado de realizar la evaluación de la política estatal de desarrollo social. Su ámbito de acción se instaura a nivel estatal debido a que los municipios deben hacer la evaluación de la política municipal.

De la misma manera, el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADE) es el encargado de coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que lleven a cabo los gobiernos federal, estatal y municipal.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, conformado por 10 integrantes: el Secretario de Desarrollo Humano (quien lo presidirá), un secretario técnico, y por consejeros ciudadanos, dos que participen en organizaciones sociales, dos que cuenten con experiencia académica en desarrollo social, dos del sector privado, y dos miembros que participen en sindicatos de trabajadores con representación en el estado. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte del órgano gubernamental la mayoría de sus integrantes.

El Consejo está a cargo de la evaluación anual tanto de la política estatal de desarrollo social como del funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Además, está facultado para efectuar estudios de la materia. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de sus resultados, participar en la construcción de indicadores para programas y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Jalisco:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para 2011 se etiqueta el presupuesto para el gasto social.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), Secretaría de Salud y Secretaría de Educación (SE). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDH y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo en-

tregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP de la SDH corresponden a 2011 y las de la SE varían de los años que van de 2009 a 2011.

- El estado tiene padrones de beneficiarios de programas de la SDH, en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre el responsable de integrar el padrón y otras de sus características. Su temporalidad varía entre los años que van de 2007 a 2011.
- Se registraron evaluaciones realizadas por el estado a programas de desarrollo social en 2009 por evaluadores externos y coordinadas por la Coordinación General de Políticas Públicas. Los informes de éstas incluyen información sobre los responsables de operar el programa evaluado, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, los principales resultados, las recomendaciones derivadas de éstos y cuentan con un resumen ejecutivo. No obstante, no se establecen los datos de contacto del responsable de llevarla a cabo ni su costo.

Hay evidencia de que el estado elaboró un documento a fin de planear el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, pero no se encontró información sobre la ejecución de este plan.

También, se registraron evaluaciones hechas por la Secretaría de Planeación, dos de ellas al Plan Estatal de Desarrollo 2030 y una al Plan Estatal de Desarrollo 2007. En los informes se determina el objetivo de la evaluación, la metodología usada y los principales resultados. No se detectó documentación acerca de los responsables de efectuarla y las recomendaciones derivadas de los resultados. Tampoco se identificó evidencia del uso de estas evaluaciones para mejorar la política o los programas de desarrollo social.

Por último, cabe mencionar que no se observó el uso de estudios para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión concentrados y sistematizados en el Tablero de Indicadores del Desarrollo del estado de Jalisco, éstos se reportan por tema así como por programa sectorial, la última medición disponible corresponde 2011. La información disponible de los indicadores es nombre, descripción de lo que buscan medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Es importante señalar que los indicadores se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa.

Asimismo, se mantiene un seguimiento mensual a la ejecución de los programas operativos anuales de las dependencias del Poder Ejecutivo del estado mediante el Sistema de Seguimiento de Proyectos y Programas Estatales, el cual permite conocer sus características y metas de gestión.

- En cuanto al Consejo no se identificó evidencia de su funcionamiento ni de instrumentos en materia de evaluación implementados por el COPLADE.

Conclusiones

En la LDS y en la LTIP se establecen elementos que generan acciones de monitoreo y evaluación de Jalisco. Si bien no se detectaron factores clave como el responsable de normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, un elemento el impulsor en materia de monitoreo y evaluación puede ser la creación de un organismo independiente a la operación de la política de desarrollo social que funja como el encargado de la tarea.

Cabe mencionar que aun cuando se establece la evaluación de la política de desarrollo social, no se indica su objetivo final, lo cual limita la vinculación entre la evaluación y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales. De la misma manera, no se indica la evaluación a nivel programas, lo que limita el seguimiento de las intervenciones gubernamentales de manera desagregada.

Por otra parte tanto el Consejo como el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2005 Jalisco cuenta con una LDS pero no se detectó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento, aun así, en materia de monitoreo, distintas instancias gubernamentales han impulsado elementos que permiten hacer un seguimiento periódico del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de resultados alcanzados que además contribuyen a darle una continuidad integral a las acciones de gobierno, aun cuando no se lleven a cabo también por programa.

Además, en materia de evaluación se han realizado evaluaciones a programas de desarrollo social pero no se refirió que los planes para dar seguimiento a sus resultados se hayan ejecutado.

De acuerdo con lo anterior, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Oportunidades de mejora

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

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, el objeto de la evaluación (programas, estrategias, acciones, etcétera.) así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien en el PEE se determinan los recursos para el Gasto Social, no es claro qué programas, acciones y políticas lo integran.

- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos en el que se analice la problemática que se busca resolver y se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse los criterios y lineamientos para que la documentación que lo integre sea homogénea.
- Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación que existe. Es importante mencionar que la LDS instituye que la evaluación debe realizarse anualmente, por lo que para su planeación se debe tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido, son observables en el mediano plazo.
- Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar la información que produce el estado en esta materia.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.