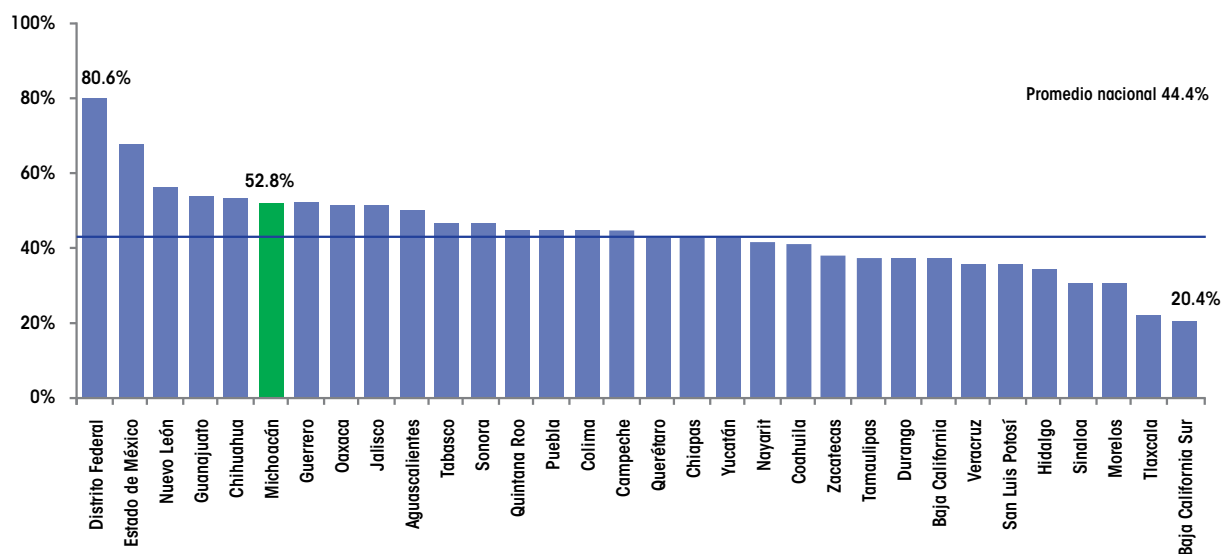


Michoacán

- La Ley de Desarrollo Social del estado (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los programas y acciones que la integran.
- La LDS instituye la creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Social como encargado de evaluar la política de desarrollo social estatal. No se especifica si está dotado con autonomía técnica y de gestión.
- Cuenta con indicadores de resultados y de gestión por rubros del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, la última medición disponible corresponde a 2010. También, ha realizado evaluaciones de programas estatales 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 Michoacán 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

La Ley de Desarrollo Social (LDS) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados:

- A partir de 2007, Michoacán cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que son sujetos de atención prioritaria de la política social, las personas y los grupos sociales en situación de pobreza y marginación.
- 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 determina que todos los programas estatales de desarrollo social deberán sujetarse a las ROP, las cuales buscan regular la operación y otorgan transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.

Las ROP deben ser públicas y especificar información sobre la población objetivo, las instancias encargadas de la operación del programa, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y los indicadores para su evaluación. No se detectó que deba reportarse el objetivo del programa, tipo de apoyo entregado ni la forma de hacerlo, asimismo, tampoco se identificó al responsable de su elaboración.

- En la normativa no se detectó el mandato de elaborar un padrón de beneficiarios de los programas como tal, no obstante, se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar los nombres de los beneficiarios de los programas de desarrollo social. Cabe mencionar que no se identificó la información o características que debe contener esta publicación, lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación de la política de desarrollo social, la cual tiene por objeto revisar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones de la política de desarrollo social, para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Asimismo, se acuerda que las autoridades ejecutoras de los programas no podrán ser designadas para evaluarlos, por lo que la evaluación podrá ser efectuada por evaluadores externos.

- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan determinarse 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 llevarse a cabo, su frecuencia, y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se instituye que los programas de desarrollo social deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, de gestión y de servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto. Se establece que los de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de las políticas públicas, programas, metas y acciones de la política estatal de desarrollo social; y los de gestión, los resultados y la calidad de los servicios. Sin embargo, en la normativa no se detectó la información de los indicadores que deberán reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Asimismo, su Presupuesto de Egresos (PEE) 2011 señala que a nivel estatal y municipal, así como en el ámbito de los Poderes Legislativo, Judicial y las entidades autónomas, se deberá contar con matrices de indicadores para los programas de gasto en el marco de la implementación del Presupuesto basado en Resultados, cabe aclarar que la vigencia de este documento es anual.

- Respecto a la difusión se conviene la publicación de las ROP, los nombres de los beneficiarios de los programas de desarrollo social y de los resultados de la evaluación, la cual también deberá enviarse al Congreso del estado. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se dispone de manera directa su publicación.
- La LDS crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de la evaluación de los programas y proyectos de la política de desarrollo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Asimismo, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo del estado (CPLADE) es la encargada de diseñar, constituir y aplicar los mecanismos de evaluación que requieran los programas estatales y de establecer, difundir y llevar a cabo un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño e impacto socioeconómico de éstos.

También, la Secretaría de Política Social (SEPSOL) cuenta con una Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales encargada de proponer mecanismos para la evaluación de programas sociales del estado, no sólo de la SEPSOL, y de coordinar estudios e investigaciones que aporten elementos que sirvan para el diseño de programas y acciones de impacto social.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 10 integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el titular de la SEPSOL), y el resto se dividen entre personas de instituciones académicas, públicas o privadas del estado; de asociaciones legalmente constituidas que participen activamente en los programas de desarrollo social; y de las organizaciones que representen a los sectores productivos de la entidad. 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 la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

El Consejo está a cargo de evaluar por sí mismo o mediante evaluadores externos los programas y proyectos de la política de desarrollo social del estado y de emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Consejo son realizar la planeación de las evaluaciones, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, llevar a cabo estudios de desarrollo social,

brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales y normar la evaluación, aunque si tiene la autoridad de proponer criterios de valoración de los programas sociales. Aún si estas facultades 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 detectados para Michoacán:

- En el PEE para los años de 2009 a 2011 no se establece el presupuesto considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEPSOL.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la CPLADE, la Secretaría de Educación, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, el Instituto de Vivienda, y la Comisión de Pesca, con una estructura heterogénea, si bien todas tienen información sobre el objetivo del programa y la institución responsable de su operación, difiere la incorporación de la población objetivo, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios de elegibilidad. Las ROP corresponden a los años que van de 2007 a 2011.
- El estado tiene publicados dos padrones de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y de la Secretaría de la Mujer (SM) con una estructura heterogénea, si bien en todos se especifica el perfil del beneficiario y el programa del cual recibe el apoyo difiere la incorporación de su ubicación geográfica, el responsable de la integración de padrón, el tipo de apoyo entregado y otras de sus características. El padrón de la SDR es corresponde a 2011 y el de la SM, a 2010.
- El estado posee una evaluación en materia de diseño con enfoque de género al programa Apoyo Integral al Comercio al Detalle, realizada en 2008 por un organismo y coordinada por la SM. El informe contiene el nombre de la institución que la realizó, su objetivo, los principales resultados, las recomendaciones derivadas de los resultados y un resumen ejecutivo. No se detectó información sobre la metodología usada en la evaluación, su costo, los datos de los encargados de la operación del programa y los datos de contacto de quien la llevo a cabo.

Cabe mencionar que no se encontró evidencia de uso o seguimiento a las recomendaciones de la evaluación para mejorar la política de desarrollo social del estado ni tampoco del uso de estudios estatales para efectuar acciones de mejora de ésta. No se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión en el Sistema Integral de Planeación a cargo de la CPLADE, en el que se integran por rubros del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 y por dependencia. Éstos se encuentran sistematizados y el último valor disponible varía entre 2005 y 2010, cabe mencionar que este sistema no es público.

De acuerdo con información del estado, los indicadores cuentan con una ficha técnica en la que se especifica su nombre, descripción de lo que busca medir, frecuencia de medición, unidad de medida y línea base, mas no se detectó la que se refiere a sus metas. Es importante indicar que en este sistema los indicadores se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

Asimismo, la CPLADE cuenta con un Sistema de Gestión para dar seguimiento al avance de la ejecución de proyectos por dependencia, los cuales están alineados al Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012. En este sistema realiza una semaforización de acuerdo con su grado de avance con un horizonte a 2012.

- En cuando al Consejo Consultivo, no se detectó evidencia de su funcionamiento. Tampoco se detectaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas Sociales de la SEPSOL.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que propician el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Michoacán. Si bien no se detectaron factores clave como la instancia facultada para normar la evaluación o el de realizar una planeación de las evaluaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Además del Consejo, la CPLADE y la SEPSOL cuentan con 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 su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos actores para el desarrollo de sus tareas.

Por otra parte, a pesar de que el estado posee una LDS desde 2007, hasta ahora no se observó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento ni de que los instrumentos de planeación y ejecución que establece se encuentren consolidados o iniciados en algunos casos. Sin embargo, este estado ha impulsado elementos de monitoreo y evaluación que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel programa.

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 para Michoacán:

- 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, 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 consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEPSOL son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica 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 elaboración de programas nuevos, en el cual 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, que algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a éstos.
- 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 además los criterios y lineamientos de manera que la información que lo integra 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, la frecuencia y los tipos de evaluación. Para ello 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 que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.