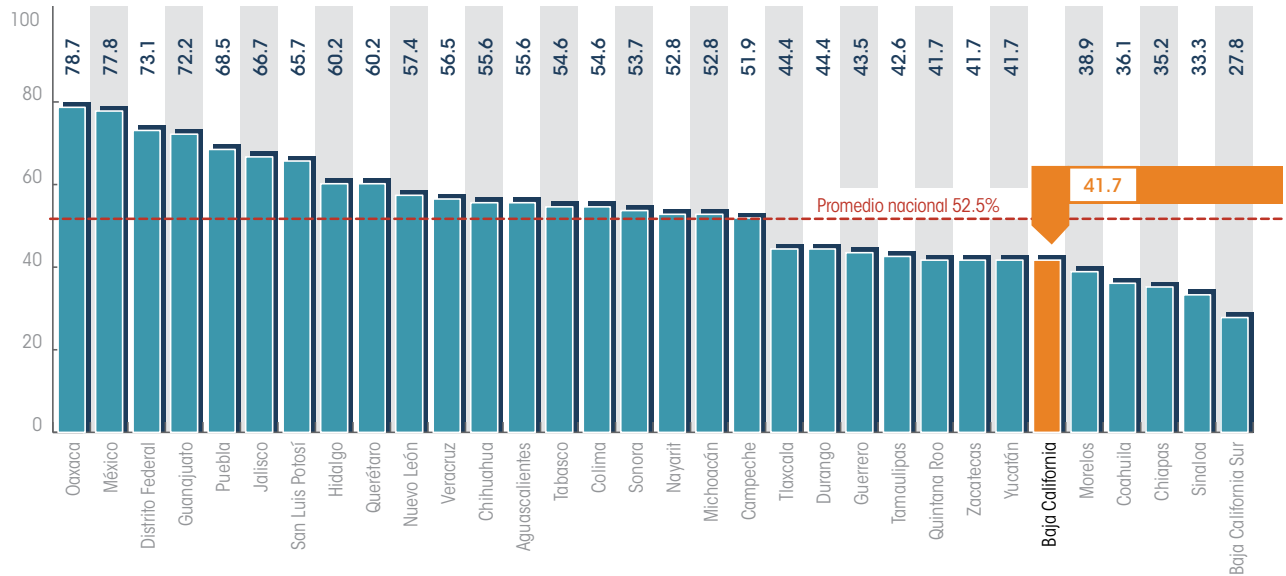


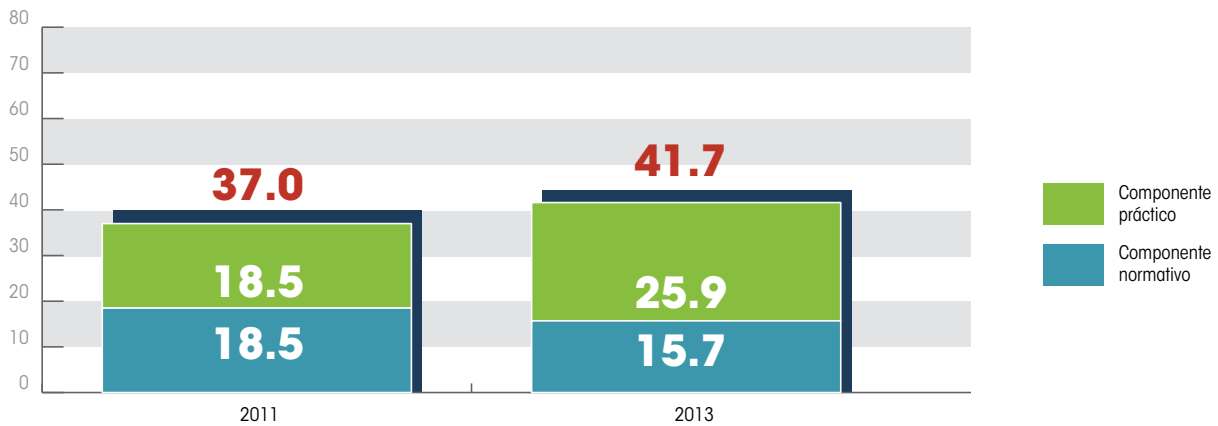
BAJA CALIFORNIA

■ Gráfica 54. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 55. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Baja California 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 55 presenta la variación de Baja California de 2011 a 2013.

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

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

En términos generales, Baja California registró un avance de 2011 a 2013 en el índice global, así como en uno de sus componentes. En 2011, presentó un avance de 37 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -18.5 en el componente normativo y 18.5 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 41.7 por ciento -15.7 en el componente normativo y 25.9 en el práctico-, lo que significa un incremento de 12.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición dieciséis en 2011 a la diecinueve (gráfica 54)¹⁷ en 2013, que comparte con Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, en el cual el estado logró un incremento de cuarenta por ciento en comparación con 2011. No obstante, tuvo una disminución en su componente normativo de quince por ciento, debido a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

El avance identificado en el plano práctico se debe a la publicación de lineamientos para la ejecución del gasto público, realización de estudios relacionados con el desarrollo social e identificación de sistemas de monitoreo a sus programas sociales concentrados en un sistema estatal de indicadores.

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

1. Ley de Desarrollo Social

No se encontró una LDS para la entidad. No obstante, se identificó en la Ley de Asistencia Social el fomento de actividades de bienestar y desarrollo social para un grupo definido de la población en situación de vulnerabilidad. Se menciona

¹⁷ El primer lugar lo ocupa la entidad federativa con un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

que entre sus objetivos está el llevar a cabo programas interinstitucionales que aseguren la atención integral de los grupos sociales vulnerables, promover la organización y participación activa de la comunidad en la atención de los casos que requieran acciones de asistencia social basadas en el apoyo y la solidaridad social, así como el concurso coordinado de las dependencias y entidades públicas, específicamente en comunidades afectadas de marginación.

De igual forma, la normativa establece que se promoverá que las dependencias y entidades del estado, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, destinen los recursos necesarios a los programas de asistencia social.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se describen criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado– estipula que se deberá identificar y registrar a la población objetivo y atendida por dichos programas, desagregada por sexo y grupo de edad en los indicadores y padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda, sin describir criterios adicionales para dichos padrones, o bien, sobre la formación de un padrón único de beneficiarios.

En la práctica se identificó el Padrón de Beneficiarios de los Programas Asistenciales, el cual contiene sólo los nombres de los beneficiarios sin especificar el programa que le otorgó el apoyo, el tipo de apoyo recibido o la dependencia de la cual lo obtuvo. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permitan al estado tomar decisiones de política pública, así como reconocer las posibles duplicidades en el otorgamiento de los bienes y servicios de los programas.

4. Creación de reglas de operación

En su normativa, el estado aún no dispone la elaboración de reglas o lineamientos de operación para sus programas de desarrollo social, así como la información específica que dichos instrumentos deben contener. La importancia de contar con reglas o lineamientos de operación radica en que éstos representan los pasos a seguir para el funcionamiento de los programas, así como de los mecanismos que posee para dar seguimiento y evaluación a sus resultados.

En la práctica se identificaron cinco lineamientos de ejecución del gasto público, los cuales señalan objetivos, tipos de apoyo, requisitos de acceso, dependencias

responsables de los programas, así como otros conceptos que deben considerar las dependencias y entidades que implementan programas y acciones de asistencia social, proyectos productivos, entre otros. Dichos lineamientos están disponibles en la página de internet de la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la Ley de Acceso a la Información Pública de Baja California ordena que todas las dependencias y entidades en el estado deberán poner a disposición del público y actualizar cada tres meses la información sobre los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, así como los montos asignados y criterios de acceso a los programas sociales.

En la práctica se identificó información para 47 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. Entre la información que difunden acerca de los programas se encuentra el objetivo, la institución responsable de operarlo y los apoyos otorgados.

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

En la Ley de Asistencia Social, si bien se establece que se promoverá que las dependencias y entidades del estado destinen los recursos necesarios a los programas de asistencia social, no se describen criterios adicionales para los programas de desarrollo social.

En la práctica, el estado difunde, por medio del portal de transparencia, el presupuesto asignado y ejercido por dependencia. En el caso de los programas sociales, los agrupa en partidas; por ejemplo, para la partida 441000 Ayudas Sociales a Personas existen lineamientos para la ejecución del gasto.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado declara que será la Secretaría de Desarrollo Social la que dará seguimiento y evaluará los resultados de los programas de desarrollo social. En cuanto a la difusión de las evaluaciones, la Ley de Acceso a la Información Pública de la entidad establece la difusión obligatoria de los indicadores de gestión utilizados para evaluar el desempeño, metas y objetivos de los programas operativos, así como los resultados de la evaluación a la que se sometan las dependencias y entidades del estado.

En la práctica, si bien el estado lleva un sistema de monitoreo de sus programas en el marco del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, no ha realizado evaluaciones. Por otro lado, respecto a la información sobre estudios, diag-

nósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, se encontraron dos estudios sobre planeación: uno directamente relacionado con el desarrollo social y otro, con el seguimiento y evaluación de la planeación del estado. Asimismo, existe un diagnóstico de la marginación y estrategias de desarrollo social para Baja California llevado a cabo por el Colegio de la Frontera Norte; sin embargo, no es un documento disponible en la página de internet del estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

La Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado dispone la incorporación de indicadores de gestión en la estructura programática que sirve de base para la formulación de los programas en los que se sustentan los presupuestos de egresos. Hay que destacar que para tales efectos, esta ley define como indicador de gestión el parámetro de medición del desempeño representado por unidades, índices, cocientes o fórmulas que permiten determinar lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, calidad, equidad o impacto económico, social o institucional, y serán la base para el funcionamiento del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en el sistema de monitoreo de sus programas. Asimismo, cuenta con matrices de marco lógico que contienen indicadores, así como programas operativos anuales con indicadores de gestión. Los indicadores encontrados incluyeron elementos como nombre del indicador, descripción, unidad de medida, frecuencia de medición y metas.

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

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde dar seguimiento y evaluar los resultados de los programas de desarrollo social.

Por otro lado, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado determina que la Secretaría de Planeación y Finanzas en el Poder Ejecutivo, las tesorerías municipales en los municipios, y las unidades administrativas deberán crear, en sus respectivos ámbitos de competencia, el Sistema de Evaluación del Desempeño. Dicho sistema se define en esta ley como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas mediante la verificación del grado de cumplimiento de políticas públicas, programas, objetivos y metas.

En la práctica, si bien se identificó un área de planeación y evaluación perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social, no hay evidencia de la coordinación de evaluaciones en el estado, sólo de generación de indicadores de desempeño. Por otro lado, existe la Dirección de Planeación dentro de la Secretaría de Planeación y Finanzas con la atribución de desarrollar las acciones del sistema de seguimiento y evaluación de los programas que ejecutan las dependencias, así como un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), que tiene atribuciones más vinculadas con la planeación del estado que con la evaluación de los programas de desarrollo social, si bien tiene un subcomité enfocado al desarrollo social, no ha aplicado mecanismos de evaluación. Al respecto, no se identificó evidencia de que dichas entidades hayan puesto en marcha mecanismos de evaluación de programas sociales en el estado.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 55, de 2011 a 2013, Baja California presentó un aumento en el índice a nivel global derivado de la variación en el componente práctico. El estado registró un cambio de 7.4 puntos porcentuales de 2011 a 2013 y ocupa la posición número doce en el componente práctico.

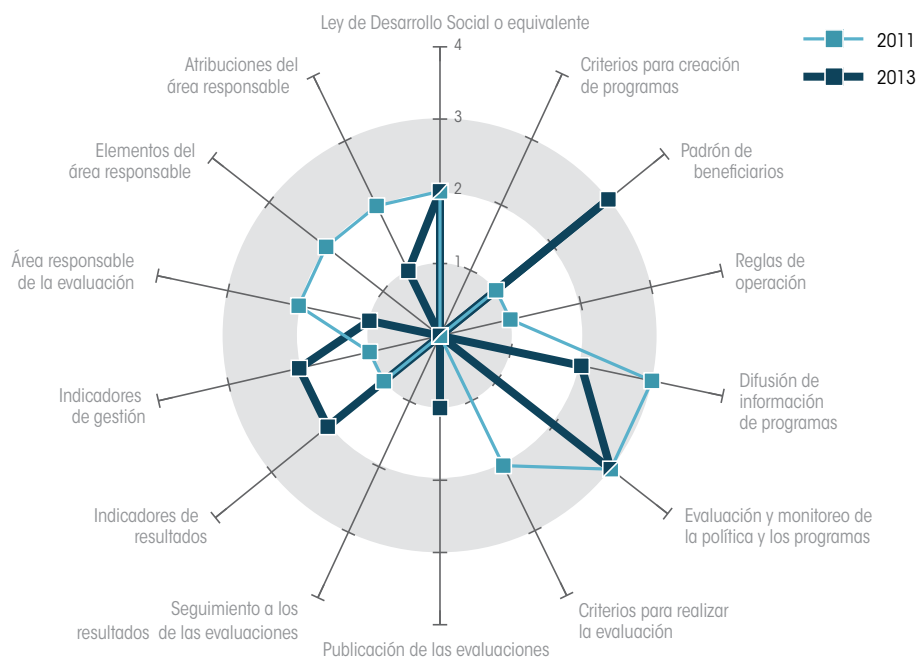
Los principales cambios identificados en el estado son los siguientes:

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

- ✘ El estado modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, el cual contenía algunas atribuciones en materia de evaluación. Actualmente, el área de planeación y evaluación sólo tiene la facultad de generar indicadores de desempeño.
- ✓ El estado incorporó el artículo 25bis en la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado, en el cual se consideran elementos que debe tener el padrón de beneficiarios de los programas implementados en el estado.

La gráfica 56 revela que entre 2011 y 2013, el estado logró aumentar la base normativa al establecer criterios para la integración de los padrones de beneficiarios; sin embargo, dichos esfuerzos fueron contrarrestados con la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, puesto que dejaron de considerarse atribuciones relacionadas con la evaluación de los programas sociales.

■ Gráfica 56. Cambios en el componente normativo, Baja California 2011-2013



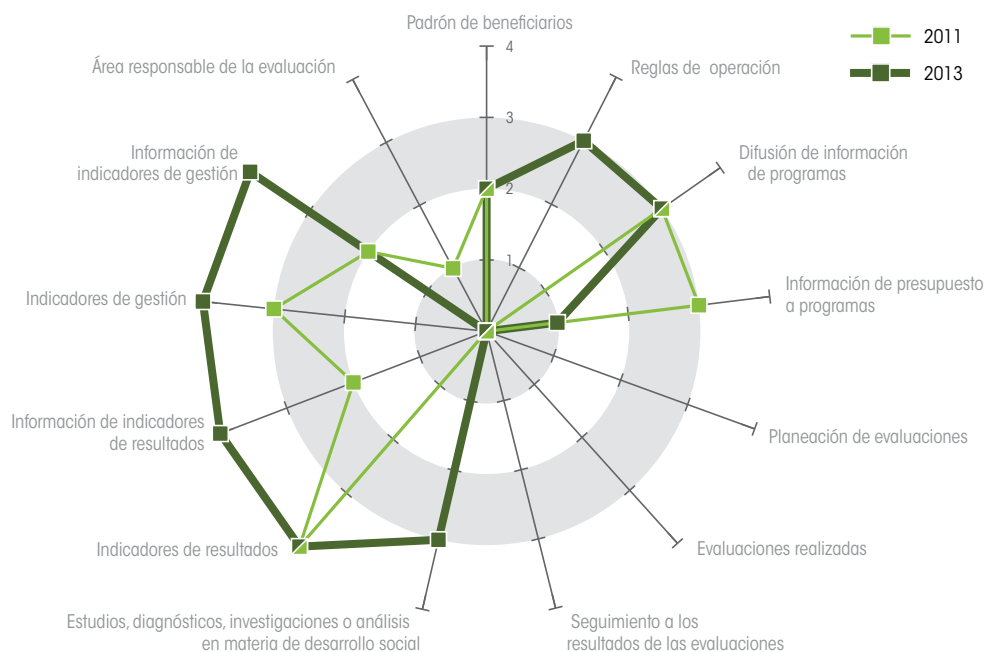
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con lineamientos para la ejecución de recursos, los cuales establecen objetivos, tipos de apoyo, requisitos de acceso, dependencias responsables, entre otros conceptos.
- ✓ El estado ha realizado dos estudios sobre la planeación: uno directamente relacionado con el desarrollo social y otro, con el seguimiento y la evaluación de la planeación del estado.
- ✓ El estado lleva un sistema de monitoreo de sus programas y dispone de matrices de marco lógico para algunos de sus programas sociales.

De acuerdo con la gráfica 57, el estado tuvo un cambio en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, así como en la realización de estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social. No obstante, aún queda pendiente la planeación, la realización y el seguimiento de evaluaciones, así como transparentar el uso de recursos por programa de desarrollo social implementado.

■ Gráfica 57. Cambios en el componente práctico, Baja California 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de indicadores. La Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado establece la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, así como la incorporación de indicadores de gestión en la estructura programática que sirve de base para la formulación de los programas en los que se sustentan los presupuestos de egresos. En cuanto a la difusión de los programas y las acciones de desarrollo social, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California ordena la difusión de los programas del estado, así como de los indicadores y las evaluaciones efectuadas por las entidades y dependencias con el fin de conocer su desempeño.

Por otro lado, sobre el establecimiento de un área de evaluación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala que será la Secretaría de Desarrollo Social la que dará seguimiento y evaluará los resultados de los programas de desarrollo social; no obstante, también se encontraron atribuciones asignadas a

la Secretaría de Planeación y Finanzas concernientes al establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, pero no se identificó en la práctica cuál de estos dos organismos se encarga de la coordinación de la evaluación.

En cuanto al componente práctico, a pesar de no contar con normativa que disponga la elaboración de reglas de operación, el estado ha desarrollado instrumentos que regulan la implementación de programas y apoyos sociales; tal es el caso de sus lineamientos para la ejecución de gasto público.

Finalmente, vale la pena resaltar que uno de los principales retos para Baja California radica en impulsar los anteproyectos de ley para la conformación de una LDS que establezca las bases normativas que lleven a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación de sus programas sociales.

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 esta entidad:

En cuanto al establecimiento de un área de evaluación, si bien se identificaron atribuciones normativas concernientes a la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño por parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas y, por otro, para evaluar programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad, en la práctica no se observan elementos que permitan verificar quién coordina las actividades de evaluación en el estado. Ante ello, es pertinente que se busquen los mecanismos de coordinación entre ambas dependencias para sumar esfuerzos e impulsar el ejercicio de la evaluación.

Fomentar el ejercicio de la transparencia en el uso de los recursos públicos mediante la publicación del presupuesto por programa, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en 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 este sentido, es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar

los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. Así, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa contribuirá a identificar de mejor manera el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda reconocerse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación en un documento oficial, de tal modo que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

No se identificó normativa relacionada con el establecimiento de criterios mínimos para la creación de reglas de operación. Al respecto, el estado debe considerar la incorporación en la normativa de las características que han de tener las reglas de operación, lo que permitirá contar con criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática.

Dado que los recursos son limitados, es importante llevar a cabo una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros.

Si bien se dispone la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos como los tipos de evaluación, o bien, los requisitos que deben cumplir los evaluadores.

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

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