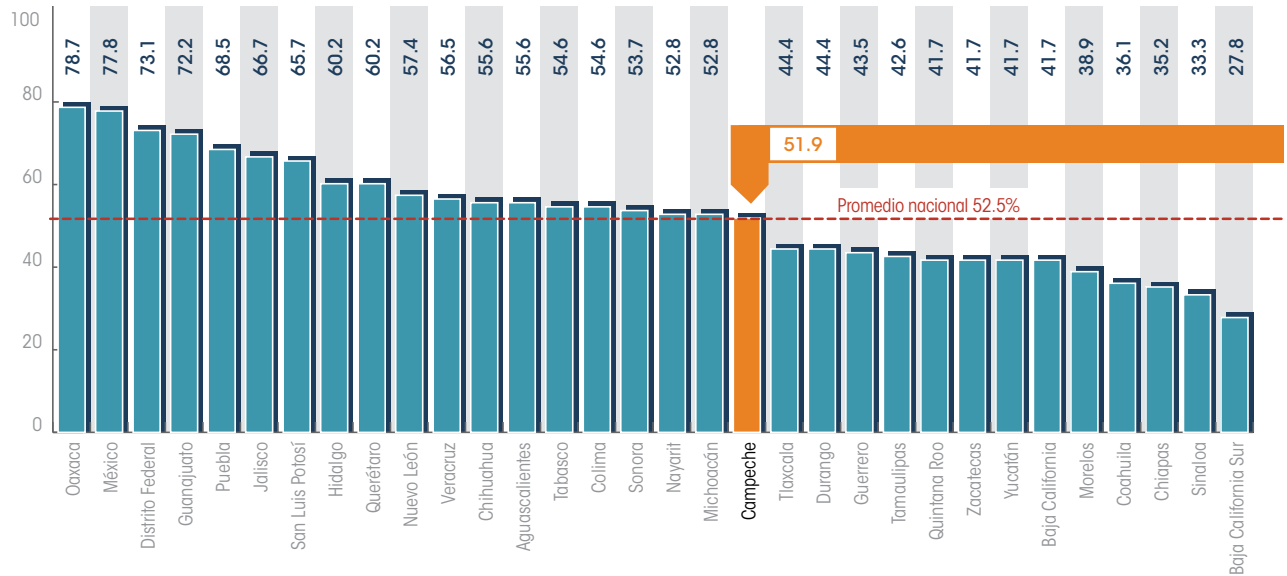
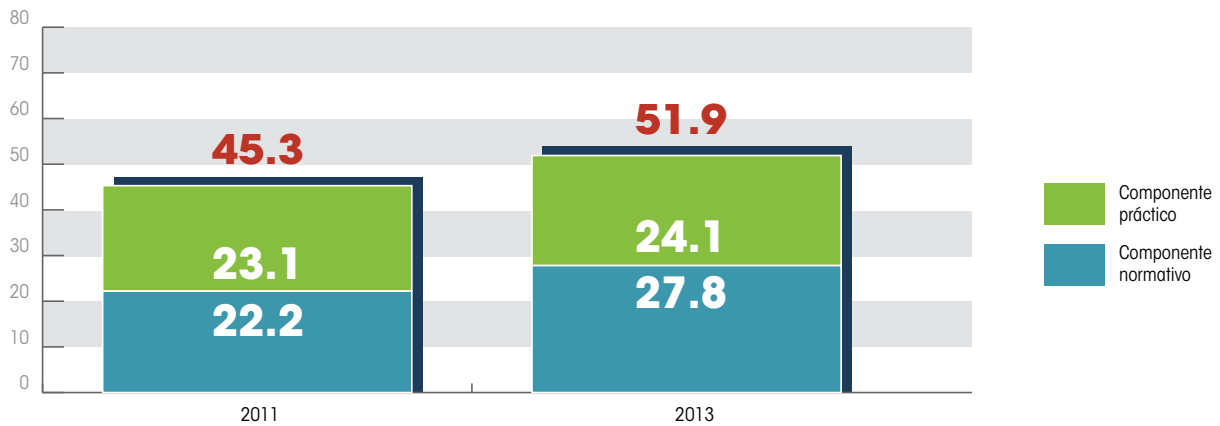


■ **Gráfica 62. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



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

■ **Gráfica 63. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Campeche 2011-2013**



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

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 63 presenta la variación del estado de Campeche 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 muestran los principales hallazgos por cada elemento.

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

En términos generales, Campeche registró un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global, como en el componente normativo y en el práctico. En 2011, presentó un índice de 45.3 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -22.2 en el componente normativo y 23.1 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 51.8 por ciento -27.8 en el componente normativo y 24.1 en el práctico-, lo que significa un incremento de 14.3 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diez en 2011 a la quince en 2013 (gráfica 62).¹⁹

El avance identificado en el plano normativo se debe a que se incluyeron criterios adicionales en el Reglamento de la LDS que regulan el establecimiento de programas nuevos y consideran criterios para la elaboración de padrones de beneficiarios, así como para la difusión de los programas de desarrollo social.

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

La normativa del estado -la LDS- especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. La LDS establece que tendrán especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política estatal y municipal de desarrollo social la población indígena, mujeres, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes o en situación de vulnerabilidad social, además de otros grupos que lo requieran según condiciones de desastre, situación geográfica y social del estado.

¹⁹ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

De igual forma, la LDS describe los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y establece la obligatoriedad de las dependencias y entidades estatales y de los municipios de integrar un padrón único de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo –el Reglamento de la LDS– determina que los programas de desarrollo social nuevos contendrán las acciones para hacer efectivos los derechos para el desarrollo social incluidos en el artículo 6° de la ley.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se ordena la integración y actualización de los padrones de beneficiarios por parte del Gobierno del Estado y de los municipios. Además, el padrón será conjuntado y administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de obtener un padrón único y que podrá ser remitido al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a solicitud de éste. De igual forma, el padrón deberá contener información sobre el nombre del beneficiario y sus datos sociodemográficos.

En la práctica, el estado cuenta con padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013; de los cuales cuatro corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social. La importancia de contar con estos padrones radica en que éstos proveen información que le permiten al estado tomar decisiones de política pública. Si esta información no está actualizada, los padrones dejan de cumplir con su función, pues no aportan información de utilidad a los operadores de la política.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, la LDS, se establece que el Gobierno del Estado deberá publicar en el *Periódico Oficial del Estado* los lineamientos y reglas de operación, así como requisitos de los programas de desarrollo social. Además, el Reglamento de la LDS otorga a la Secretaría de Desarrollo Social las atribuciones de formular y expedir los lineamientos y las reglas de operación que rijan la ejecución de los programas.

En la práctica se identificaron reglas de operación de los programas del estado correspondientes a 2012, mientras que para 2013 están en proceso de actualización y validación en la Unidad Jurídica. Se encontraron diez reglas de operación para los programas que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social y Regional a través de la Dirección de Desarrollo Humano y la Dirección de Recreación Popular. Dichas reglas de operación presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, los tipos de apoyo, los criterios de elegibilidad y la

forma de entrega de los apoyos otorgados. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa; además, esto refleja mejoras en el diseño de los programas.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la LDS– dispone que la Secretaría de Desarrollo Social deberá difundir e informar a la sociedad sobre las reglas y los lineamientos de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, así como el monto del presupuesto asignado para éstos. Sin embargo, los criterios definidos por la LDS no son muy específicos y se mantienen a nivel general.

En la práctica se identificó información para diecisiete programas de desarrollo social dentro del portal de transparencia del estado. La información que se difundió acerca de los programas contiene el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y el presupuesto asignado al programa. Además, para ocho de los diecisiete programas también se determina que deben difundir información sobre los indicadores de desempeño.

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

En la LDS se identificó que el presupuesto para el desarrollo social y combate a la pobreza y para programas sociales es prioritario y de interés público, y no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto y en congruencia con la disponibilidad de los recursos estatales.

En la práctica se reconoció que algunos de los programas incluyen la especificación del presupuesto aprobado por programa. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información sobre presupuesto para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que contribuyan a que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa del estado –LDS– dispone que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí misma o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa. En la misma normativa se precisan los rubros mínimos para la evaluación y se especifica que los programas sociales deberán incluir

los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Aunado a esto, la LDS aporta los siguientes criterios para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social:

- Se medirá básica, pero no exclusivamente el impacto.
- Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Estos indicadores deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales, los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, así como las metas y acciones de la política estatal de desarrollo social.
- La Secretaría de Desarrollo Social puede realizar las evaluaciones por sí misma o por medio de otros. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- La evaluación se hará cada año. Se deberá realizar una evaluación anual de impacto del programa estatal de desarrollo social, así como de los programas, proyectos y acciones que de él se deriven.
- Se deberá dar seguimiento a las evaluaciones y se remitirán al Consejo Consultivo de Desarrollo Social del estado de Campeche, artículo 93 del Reglamento de la LDS, para su opinión y sugerencias, a efecto de dar cumplimiento a sus funciones en dicha materia.

Sin embargo, no se establece una planeación de las evaluaciones, así como la publicación de las evaluaciones realizadas. Si bien el Reglamento de la LDS señala que la Secretaría de Desarrollo Social definirá los criterios para la creación de los indicadores, no se identificó esta información.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social. De igual modo, no se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Por otro lado, no se encontraron estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

En la LDS se establece que para la evaluación de resultados, los programas sociales deberán, de manera invariable, incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Estos indicadores

deben reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales, procedimientos y calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la política estatal de desarrollo social.

En la práctica, el estado cuenta con matrices de indicadores de gestión y de resultados para algunos de los programas de desarrollo social. Los indicadores sólo contienen nombre, método de cálculo y unidad de medida.

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

De acuerdo con la LDS, la Secretaría de Desarrollo Social estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. De igual forma, en el Reglamento de la LDS y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se identifica información sobre la estructura organizacional de esta secretaría. Entre sus atribuciones se encuentra supervisar y evaluar la política de planeación estatal de desarrollo social y regional y su cumplimiento, así como definir los criterios para la elaboración de los indicadores.

En la práctica se encontraron actividades de la Dirección de Seguimiento y Evaluación relacionadas con el monitoreo de programas, principalmente vinculadas a la publicación de padrones de beneficiarios, difusión de programas e indicadores de pobreza; no obstante, no se constató la realización de ejercicios de evaluación a programas.

COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 63, de 2011 a 2013, Campeche presentó un incremento en el índice a nivel global derivado, principalmente, de la variación del componente normativo. El aumento del estado en este componente, en el cual Campeche registró un cambio de 5.6 puntos porcentuales en ese periodo, ubicó al estado en la posición nueve en el avance de este componente.

A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

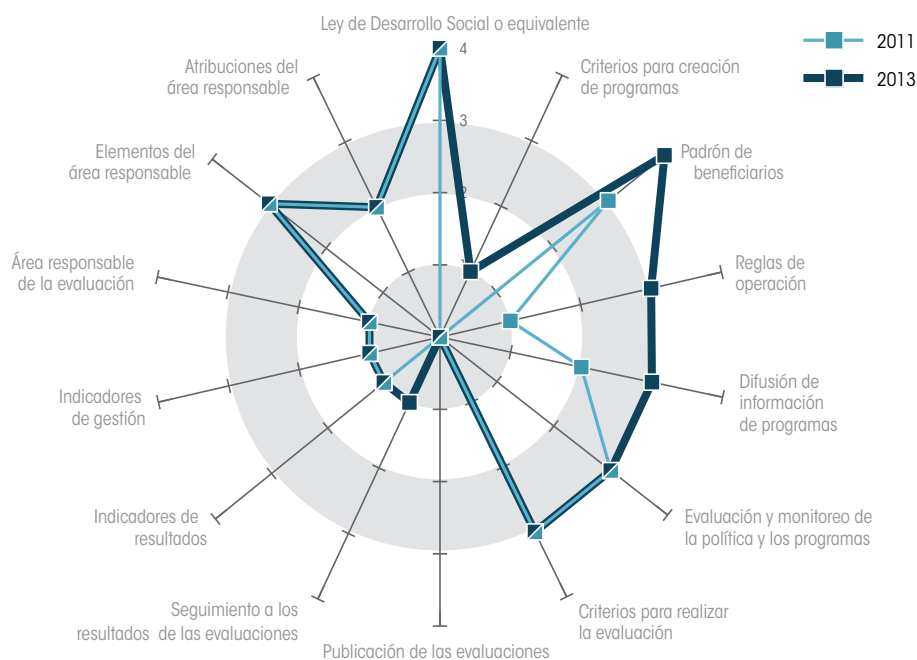
Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

Se definieron criterios adicionales en el Reglamento de la LDS que regulan:

- ✓ El establecimiento de programas nuevos, así como de padrones de beneficiarios.
- ✓ La difusión de los programas de desarrollo social en el estado.

En la gráfica 64 es posible observar que el estado consideró en su normativa algunos criterios para la creación de programas nuevos, así como para la elaboración de reglas de operación de los programas de desarrollo social.

■ Gráfica 64. Cambios en el componente normativo, Campeche 2011-2013



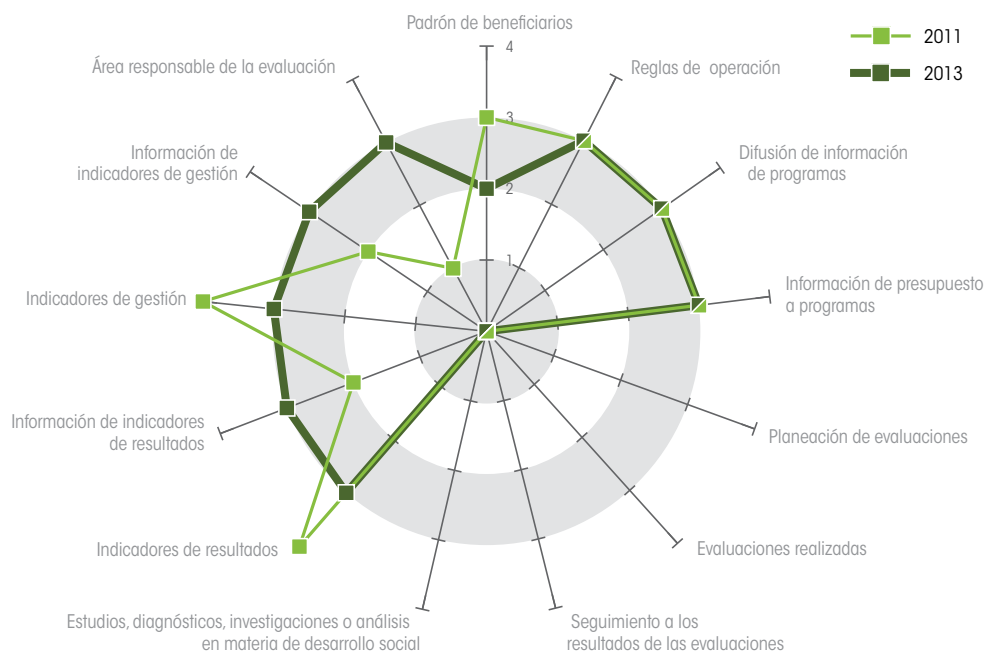
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con información de los servicios y programas de apoyo que ofrece por dependencia, así como matrices de marco lógico de sus programas para 2012.
- ✓ Se describen las características del área encargada de la evaluación en el estado contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✗ No se encontró evidencia de un sistema de información pública que concentre y sistematice los indicadores de gestión y de resultados del estado (por ejemplo, en un archivo informático o base de datos).

Tampoco se encontró en el estado evidencia de estudios, diagnósticos o análisis en materia de desarrollo social, ni de ejercicios de planeación y evaluación a sus programas.

■ Gráfica 65. Cambios en el componente práctico, Campeche 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un incremento de 2011 a la fecha gracias a la publicación de criterios adicionales en el Reglamento de la LDS que definen criterios para el establecimiento de programas nuevos y padrones de beneficiarios, así como criterios para la difusión de los programas de desarrollo social.

Si bien la LDS dispone que se deben publicar las reglas de operación de todos los programas estatales de desarrollo social, no existen criterios mínimos que sirvan como base para la homologación de la información que publica el estado.

Tampoco se identificó la realización de la evaluación anual de la política pública estatal de desarrollo social que ordena la LDS con el fin de revisar, periódicamente, el cumplimiento del objetivo social de los programas, las metas y acciones del estado. Si bien el Reglamento de la LDS señala que el resultado de dicha evaluación se remitirá al Consejo para su opinión y sugerencias, no se observó en la normativa estatal el mandato de publicar las evaluaciones efectuadas.

Finalmente, no se pudo verificar el funcionamiento de un sistema de información pública que concentre y sistematice los indicadores de gestión y de resultados del estado que den seguimiento al desempeño de la política de desarrollo social.

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 Campeche:

Es importante que el estado considere generar criterios y lineamientos que respalden la realización homogénea y sistemática de elementos de monitoreo y evaluación, por lo que éstos deben definir a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

Asimismo, es indispensable dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas de desarrollo social en el estado, ya que esta característica es necesaria 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.

Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información del estado, y en el que se establezcan los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros aspectos. De acuerdo con la normativa, la evaluación debe efectuarse anualmente, por lo que, para su planeación, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultados sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.

En lo concerniente a los indicadores que darán seguimiento al desempeño de los programas, se deben identificar indicadores de gestión y de resultados que permitan tomar las decisiones para su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados, es necesario monitorear su evolución en el tiempo; para ello, se pueden considerar herramientas informáticas o bases de datos que concentren y sistematicen los indicadores de gestión y de resultados del estado.

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, así como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

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.

