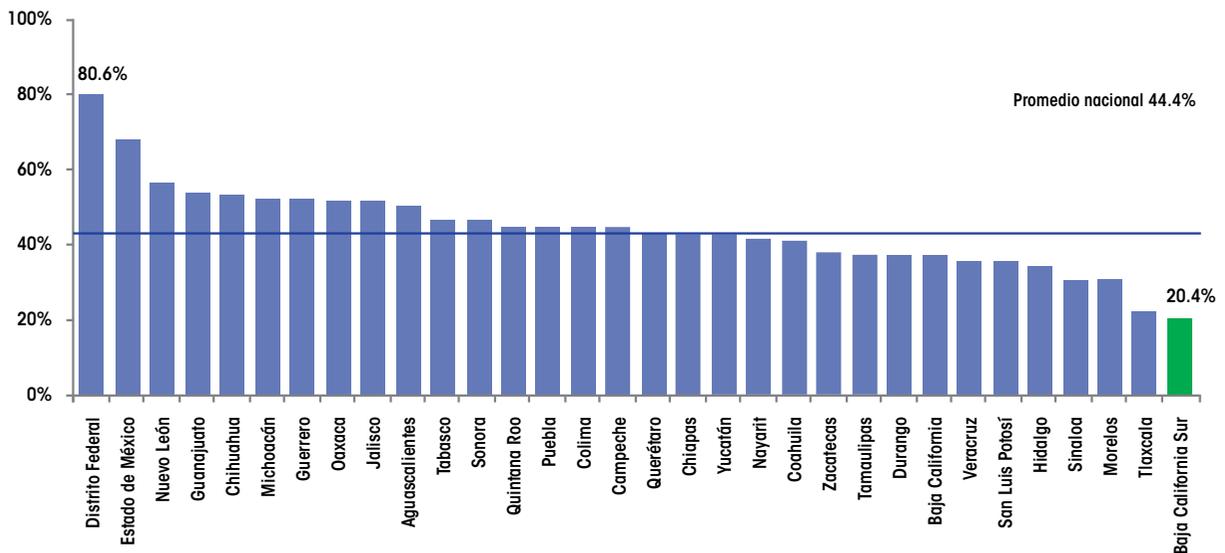


Baja California Sur

- La Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS) es apenas es una iniciativa. La normativa estatal establece la evaluación de los programas gubernamentales sin definir su objetivo.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública de Baja California Sur (LOAP) estipula como atribución de la Contraloría General del estado disponer conjuntamente con la Secretaría de Finanzas la evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales.
- El estado tiene indicadores de gestión por dependencia. Sin embargo, no se detectó información de su medición. Tampoco se observaron indicadores de resultados, evaluaciones de programas, políticas ni estudios de desarrollo social.

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 Baja California Sur 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 los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LESAS), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), todas del estado de Baja California Sur, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Para la entidad no se detectó un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población, no obstante, se encontró que cuenta con una iniciativa de LDS en la que se establecen elementos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

Enseguida se describen los principales elementos identificados en la normativa:

- Para el estado no se identificó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que determine su población prioritaria, únicamente se establece la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- Tampoco 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.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se detectó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). Las ROP buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.
- En la normativa de Baja California Sur no se detectó el mandato de elaborar un padrón de beneficiarios de los programas como tal, no obstante, se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (entidades gubernamentales) deben publicar los destinatarios de toda entrega de recursos públicos. 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 conformación de un sistema de evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales, que se deduce, incluye lo social, sin embargo no se detectó el objetivo de la implementación de este sistema, ni las características con las cuales se deberá constituir. Igualmente, aun cuando se establece que deberá vigilarse el cumplimiento del sistema, no se identificó el mandato de evaluar los programas estatales ni el de dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe llevar a cabo una planeación de las evaluaciones, con la cual se establezcan prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse, la frecuencia con la cual se realizarán, los actores respon-

sables y si se podrán hacer de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.

- En la normativa no se detectó el mandato de fijar indicadores de resultados, pero se establece que las entidades gubernamentales deben publicar sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Tampoco se observó la información de los indicadores que deberá reportarse como la descripción de lo que se busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base, metas y características que permitirían su réplica.
- En materia de difusión se identifica que las entidades gubernamentales deben publicar información de los programas como el tipo de apoyo que otorga y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los destinatarios de toda entrega de recursos públicos, y sus indicadores de gestión. No se detectó el mandato de difundir información del sistema de evaluación.
- La LOAP instituye como atribución de la Contraloría General (CG) determinar conjuntamente con la Secretaría de Finanzas (SECFIN) la evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales mas no se observó su ámbito de acción.

Esta misma Ley postula que la Secretaria General de Gobierno, es la encargada de evaluar las acciones de todos aquellos organismos que desarrollen actividades de bienestar social en beneficio de los habitantes de la entidad.

Así, el estado cuenta con un Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), no obstante, no se detectó información acerca de sus atribuciones en materia de evaluación.

La CG y la SECFIN forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas estatales. Sin embargo, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La CG y la SECFIN están a cargo de instaurar el sistema de control de la eficiencia en la aplicación del gasto público y de evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales, que se deduce, incluye lo social. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas instancias son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para la entidad:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) 2011 es posible identificar el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, sin embargo, no se identificó dicha información para los años 2009 y 2010.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos de los programas estatales, mas no fue posible detectar la dependencia o dependencias a las que corresponden estos últimos; la última documentación disponible es del ejercicio 2011. Además, en los Lineamientos de Presupuesto basado en Resultados se establece que 43 programas estatales presupuestaron por programa, no obstante, únicamente se indica el número de éstos por dependencia. El planteamiento de un presupuesto por programa 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.

- Para Baja California Sur no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- En la entidad no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Asimismo, no se observó evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora a la política de desarrollo social. Tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de gestión en la página de internet de Transparencia para algunas dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, los cuales están alineados a los programas de las dependencias, pero, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura programática. La información que se especifica de los indicadores es nombre y fórmula de cálculo; no se detalla la que se refiere a su medición, descripción de lo que busca medir cada uno, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base ni metas.

De la misma manera, en el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública 2005-2009 de la SECFIN se realiza un análisis para 12 dependencias sobre la eficiencia en la administración de los recursos, el avance presupuestal, apego normativo y calidad de los servicios, el último valor disponible es para 2009. La información que se especifica de los indicadores es su nombre y valor de la meta alcanzada para este periodo.

- Para la CG, y el COPLADE no se identificó evidencia de elementos en materia de evaluación y monitoreo implementados.

Conclusiones

En la normativa se establecen elementos que dan pie al monitoreo y a un sistema de evaluación respecto del presupuesto de egresos y las políticas en los programas gubernamentales en el estado. Sin embargo, no se detectaron elementos clave como la realización de evaluaciones a los programas, la existencia de una instancia facultada para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las anteriores y darles seguimiento, así como la realización de estudios de desarrollo social.

La CG y la SECFIN, tienen entre otras atribuciones, la de generar un sistema de evaluación, pero no se detectó información al respecto, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite el que-

hacer de cada uno de estos actores, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

Además, el hecho de que una de las instancias encargadas de implementar el sistema de evaluación sea la CG del estado puede contribuir a ver la evaluación como un elemento de control más que como un elemento que permita mejorar los programas y políticas estatales, al tener dicha área las atribuciones de control y vigilancia de los recursos públicos.

Ahora bien, aun cuando se determina la evaluación de los programas gubernamentales, 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.

Hasta ahora no se observó evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores mencionados para los programas y políticas, cabe señalar que la LOAP está vigente desde 2005. Por tanto, el reto que enfrenta Baja California Sur es estructurar elementos de monitoreo y evaluación, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la 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:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, que vayan más allá de aspectos generales. Para ello, es importante delimitar las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la evaluación. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas a un área ajena al control y vigilancia de los recursos públicos.
- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática (social, económica, entre otras.), incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales.
- Se sugiere dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas ya que esto es necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando un programa como 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.
- La realización de un diagnóstico para la creación de nuevos programas en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño es un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. La matriz de Marco Lógico es una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa.

- Es fundamental contar con criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP o lineamientos de operación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP o lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación y difusión de padrones de beneficiarios e incluso de un padrón único, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón 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 y los tipos de evaluación que requiera el estado. Para realizarla 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. El Marco Lógico es una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles.
- 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 su utilización, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.