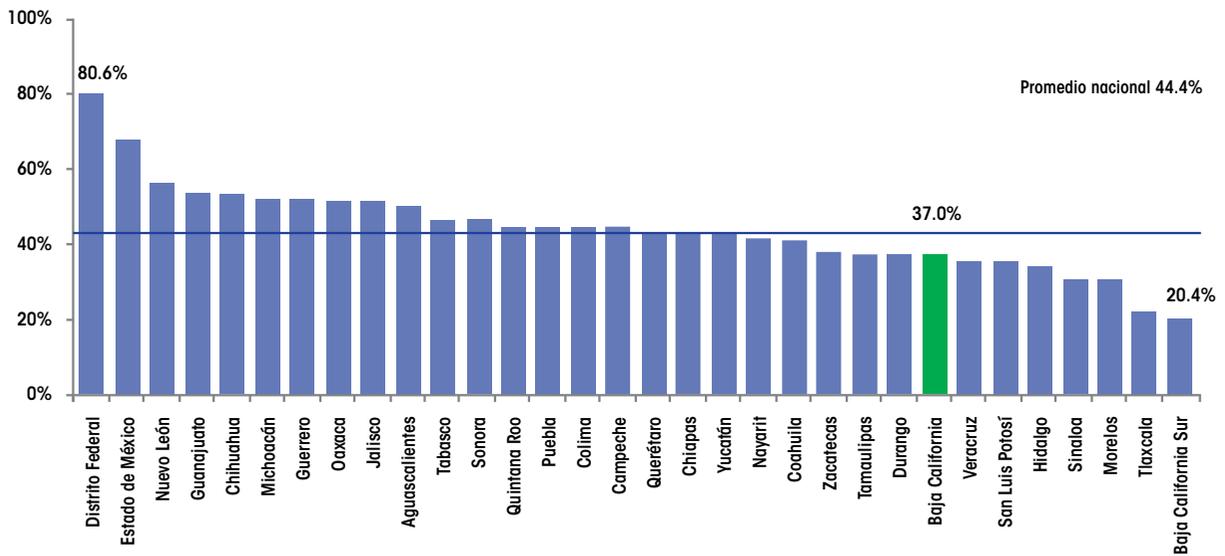


# Baja California

- La Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS) es apenas una iniciativa. Sin embargo la normativa establece la evaluación de la política y los programas de desarrollo social para medir sus resultados y la evaluación del desempeño de los programas estatales para conocer su impacto económico, social e institucional.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Baja California (LOAP) establece como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social evaluar la política y los programas de desarrollo social. También, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto del estado de Baja California (LPEG) instituye que la Secretaría de Planeación y Finanzas debe implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión para las dependencias y entidades, los cuales están concentrados y la última medición disponible corresponde a 2010. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en esta 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 Baja California 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 Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto (LPEG), la Ley de Asistencia Social (LAS) y su Reglamento, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social (RISEDESOE), todos del estado de Baja California, 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:

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

- En la entidad no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social. No obstante, se definen las partidas de asistencia social, entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral de la familia.
- De la misma manera, si bien no se identifican los beneficiarios de las intervenciones de desarrollo social, se determina la población vulnerable sujeta a los servicios de asistencia social.
- En la normativa estatal no se encontraron 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, tipo de apoyo y resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se establece que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOE) debe elaborar las ROP sólo para un programa a su cargo, las cuales 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. No se detectó el establecimiento del contenido que deben tener dichas ROP.
- La SEDESOE en coordinación con el Sistema para el Desarrollo integral de la Familia (DIF) debe constituir un padrón de beneficiarios para el Sistema Estatal de Asistencia Social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre sus programas. Sin embargo, no se identificó la información o características que debe contener.
- Se establece la evaluación de políticas y programas de desarrollo social para medir resultados así como la implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño para realizar una valoración objetiva de los programas estatales y conocer su impacto económico, social e institucional. A pesar de esto, no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se estipula que los resultados de la evaluación del desempeño deberán considerarse en la asignación de recursos presupuestales.

- Otro aspecto que no se observó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse 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 efectuarse, la frecuencia con la cual se llevará cabo y los actores encargados de ello.
- Se dispone que la evaluación del desempeño de los programas se hará con base en indicadores de gestión que permitan concertar lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, calidad, equidad o impacto económico, social o institucional. Si bien, normativamente se requieren indicadores de gestión, la especificación, al señalar la medición del impacto económico, social o institucional, también comprende indicadores de resultados.
- En la normativa no se detectó la información de los indicadores que deberá reportarse como descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían la réplica.
- En materia de difusión no se identificó el mandato de publicar las ROP, el padrón de beneficiarios, la evaluación ni los indicadores. Se estipula la publicación de información de los programas como el tipo de apoyo que otorga y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.
- La LOAP establece que corresponde a la SEDESOE evaluar las políticas y programas de desarrollo social para medir resultados mediante la Unidad de Planeación y Prospectiva. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

La LPEG dicta que la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) debe instaurar el Sistema de Evaluación del Desempeño para realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas que permitan conocer su impacto económico, social e institucional. Su ámbito de acción se establece a nivel estatal debido a que los municipios deben de llevar a cabo su propia evaluación.

El Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es el encargado de controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, que en ese ámbito compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

La Unidad de Evaluación y Prospectiva de la SEDESOE y la SPF forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y son ajenas a la operación de la política y/o los programas. No obstante, la evaluación no constituye la razón de ser de las instituciones.

La Unidad de Evaluación y Prospectiva de la SEDESOE —por sí misma o mediante evaluadores externos— está a cargo de realizar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. Asimismo, está facultada para llevar a cabo estudios sobre el tema.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de las instancias mencionadas 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, 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 se presentan los elementos de monitoreo y evaluación detectados para Baja California:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se identifican los recursos considerados como de desarrollo social, aunque es posible identificar los asignados a la SEDESOE.
- El estado publica el presupuesto asignado a algunos de los programas estatales a cargo de la SEDEOSE, el DIF, la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEEB), y el Instituto de Crédito y Apoyos Educativos (ICAE), 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 realizarlo.
- Para el estado no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- Se localizó sólo un padrón de beneficiarios para 2011 de un programa a cargo del ICAE en el que se especifica el responsable de su integración y el nombre del beneficiario, no obstante, no contiene información sobre su ubicación geográfica, programa del cual recibe el apoyo, tipo de apoyo así como otras de sus características.
- Asimismo, no se detectó evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social, tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión en los Programas Operativos Anuales para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal; la última medición disponible corresponde a 2010. Cabe mencionar que si bien se presentan por programa, no es claro si la definición que se tiene de programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o si se refiere a una categoría de la estructura programática.

La información que se especifica de los indicadores es nombre, frecuencia de medición y meta, pero no se detectó información sobre su fórmula de cálculo, la descripción de lo que busca medir, la unidad de medida, línea base y metas.

- Para la SEDESOE, la SPF y el COPLADE no se detectó evidencia de elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

## Conclusiones

En la normativa se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Sin embargo, existen factores clave que no se detectaron como la instancia facultada para normar la evaluación y generar su planeación, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones y su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la SEDESOE, la SPF y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no se encontró información acerca de las atribuciones específicas y acciones de cada uno, ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Hasta ahora no se encontró evidencia de los elementos de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores antes mencionados. Ahora bien, la Unidad de Planeación y Prospectiva de la SEDESOE tiene la facultad de evaluar a partir de 2007 y la SPF de establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño desde 2010.

Asimismo, los elementos detectados en materia de planeación, ejecución, monitoreo y evaluación están desarticulados por lo que no contribuyen a la generación de acciones integrales en la materia para el estado. Por lo tanto, el reto que afronta Baja California 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 requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir 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 asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para determinar instrumentos de monitoreo y evaluación sobre la política social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática (social, económica, etcétera), incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESOE son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas, ya que esta característica es necesaria 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 nuevos programas, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen el diseño de estos. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- 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 de los programas. Es importante que dichos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la divulgación de las ROP o lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a estos.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas, 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, y en la que se establezca su temporalidad, enfoque externo o interno, objeto, etcétera. 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 para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que permite determinarlos en sus 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 su utilización en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.