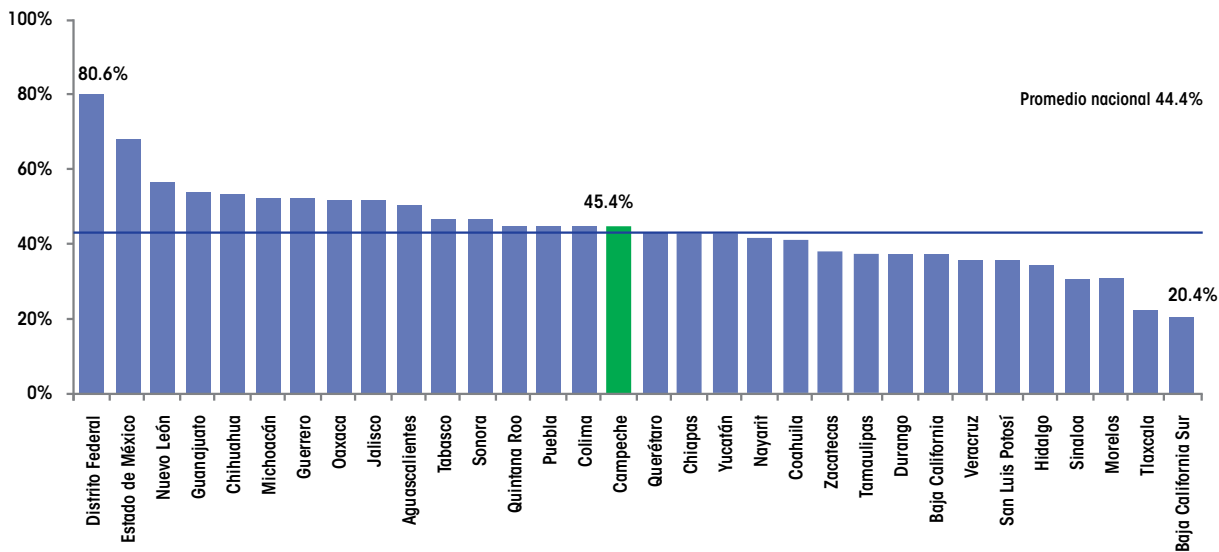


Campeche

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Campeche (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social del estado para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS establece como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo, la última medición disponible corresponde a 2011. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales ni estudios estatales en materia 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 Campeche 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 de Desarrollo Social (LDS), su Reglamento (RLDS), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (RSEDESORE), todas del estado de Campeche, se plantean instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. Se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- A partir de 2008, Campeche cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, esta Ley dispone que tendrán especial atención en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política estatal y municipal de desarrollo social de la población en situación de vulnerabilidad social.
- Se asienta que los programas de desarrollo social deben considerar un diagnóstico, el planteamiento de estrategias para la vinculación y coordinación de acciones de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación. Sin embargo, no se identificó si corresponden a criterios que las dependencias y entidades estatales deben tener para justificar la creación de programas nuevos.
- Se acuerda que el gobierno del estado debe publicar las ROP de todos los programas estatales de desarrollo social, las cuales buscan regular la operación y otorgar transparencia, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. Cabe mencionar que no se detectó el establecimiento de un actor específico encargado de elaborar las ROP ni de un contenido mínimo para éstas que permita su homologación.
- Se establece la conformación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional (SEDESORE) con base en los padrones del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Los padrones deberán contener información sobre el perfil del beneficiario, una clave única de registro por cada uno y su ubicación geográfica, no obstante, no se detectó el mandato que dicte que incluyan información sobre el programa del cual reciben el apoyo y el tipo de apoyo, lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Asimismo, se acuerda que la SEDESORE publicará los lineamientos generales para la integración y actualización del padrón de beneficiarios, sin embargo no se encontró evidencia de que éstos hayan sido emitidos.
- Se conviene la realización de la evaluación anual de la política pública estatal de desarrollo social para revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de sus programas, metas y acciones, para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se refirió 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.
- Se determina que para la evaluación se medirá al menos el impacto de la política sobre las condiciones y la calidad de vida de las personas en desventaja y marginación y se instaurarán recomendaciones y medidas para la adecuación o reorientación de las políticas que mejoren la eficacia del desarrollo social.

La evaluación podrá realizarse dos veces al año, en el mes de febrero para informar los resultados alcanzados de los programas durante el año inmediato anterior y presentar el programa de trabajo para el año actual, y en el mes de agosto, para emitir propuestas en la programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente. Asimismo, podrá ser realizada por evaluadores externos.

- Otro aspecto que no se identificó en la normativa es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual se establezcan prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles, donde se definan los diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse, su frecuencia y los programas que serán sujetos de ésta.
- Se acuerda que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, los cuales deberán 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. Sin embargo, no se detectó la información de los indicadores que deberá reportarse como descripción de lo que se busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían la réplica.
- En materia de difusión, se acuerda la publicación de las ROP e indicadores de gestión; no se identificó este mandato para el padrón único de beneficiarios, los resultados de la evaluación ni para los indicadores de resultados.
- La LDS dispone que la SEDESORE es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social mediante la Subsecretaría de Programación y Control. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Asimismo, esta Ley estipula que la evaluación y seguimiento de los programas sociales que implemente el gobierno del estado y los municipios la llevará cabo el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADECAM) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Subsecretaría de Programación y Control forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y además, tiene como atribución participar de los programas sectoriales de la SEDESORE, por lo que la evaluación no constituye la razón de ser de esta área.

La SEDESORE está a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. De igual manera, está facultada para fijar los requisitos para los evaluadores externos y definir los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, gestión y servicios. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la SEDESORE son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social, brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales y emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, esta última es facultad del COPLADECAM y de los COPLADEMUN; aunque las atribuciones mencionadas pueden no corresponder exclusivamente al SEDESORE, 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 de la entidad:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para los años 2009 y 2010, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos destinados a la SEDESORE.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Pesca y Acuacultura y de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR). La última información disponible es del ejercicio 2010. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados pero al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con lineamientos de operación sólo para algunos programas estatales a cargo de la SEDESORE, con una estructura homogénea que especifica el responsable de su operación, objetivo, población objetivo, tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Los lineamientos corresponden a 2010.
- El estado cuenta con algunos padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social del estado a cargo de la SEDESORE y de la SDR. Éstos incluyen información sobre la ubicación geográfica de los beneficiarios, no obstante, no siempre especifican su nombre, el programa del cual recibe apoyo, el tipo de apoyo y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Asimismo, no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social o de la documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado da seguimiento a indicadores de resultados y de gestión concentrados en los Informes de Gobierno de la Administración 2009–2016, los cuales están alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo y la última medición disponible corresponde a 2011. La información que se incluye es el nombre, valor y unidad de medida; mas no la descripción de lo que busca medir el indicador, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Cabe mencionar que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- Para la SEDESORE no se detectó evidencia de elementos en materia de monitoreo y evaluación implementados, tampoco de los implementados por el COPLADECAM y los COPLADEMUN.

Conclusiones

En la LDS, RLDS, LTAI y en el RSEDESORE, se fijaron elementos que dan pie al monitoreo y evaluación de los programas sociales de Campeche. A pesar de esto, existen factores clave que no se detectaron como el organismo facultado para normar la evaluación, generar un plan de las valoraciones y el seguimiento a las recomendaciones.

La SEDESORE, el COPLADECAM y los COPLADEMUN tienen atribuciones de evaluación, pero no se identificó información acerca de las facultades y acciones específicas al respecto, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

De la misma manera, a pesar de que desde 2003 la Subsecretaría de Programación y Control cuenta con la atribución de evaluación, no se detectaron ejercicios en la materia. Sin embargo, cabe mencionar que el hecho de que el área encargada de la evaluación de la política de desarrollo social no sea independiente de la ejecución de intervenciones en la materia, puede contribuir a generar la percepción de que puede ser poco rigurosa o que sus resultados sean poco objetivos.

Por otra parte, en materia de monitoreo Campeche ha impulsado instrumentos que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y en algunos casos de los resultados alcanzados a nivel política. El reto que afronta la entidad es el de implementar elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, 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 impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere 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 programas a una sola área de gobierno, ajena a la operación de éstos de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas en la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. En el PEE 2011 se determina una categoría presupuestal en la que se fija el presupuesto de desarrollo social, no obstante, no es claro qué programas, acciones o proyectos lo integran.
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto es un factor necesario para presupuestar con base 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 nuevos programas, 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, algunos programas cuentan con lineamientos de operación, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de estos. Por ende, es importante que sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a éstos.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas estatales de desarrollo social, 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 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 realizarse anualmente, por lo que para su planeación, 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. 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 información que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.