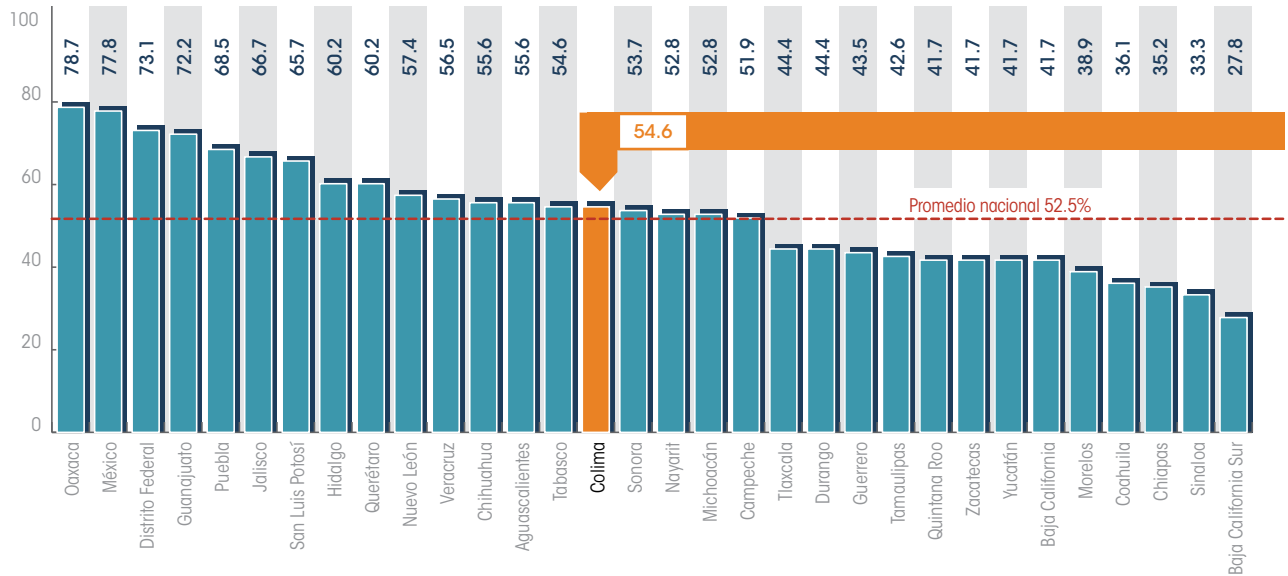
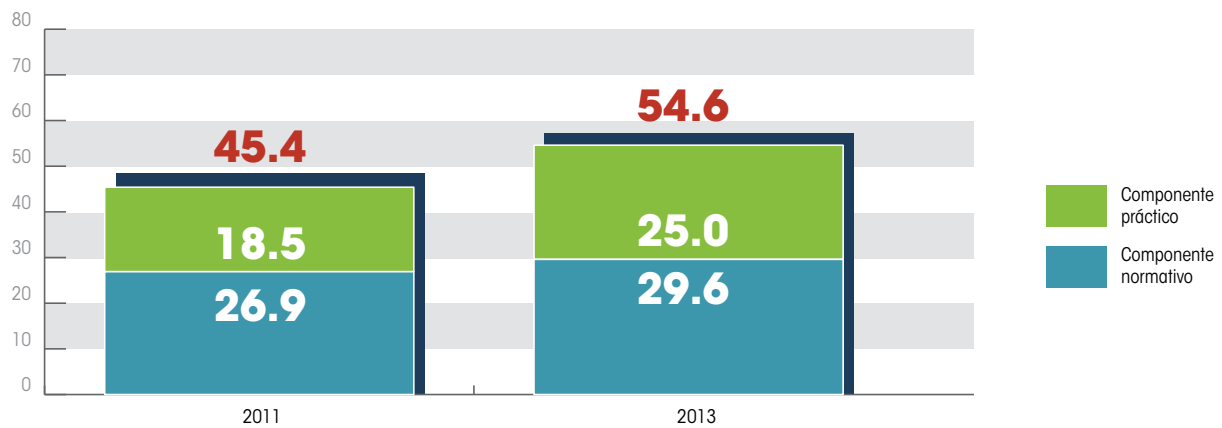


■ **Gráfica 70. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



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

■ **Gráfica 71. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Colima 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 71 muestra la variación que registró Colima 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, Colima registró un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, el estado presentó un índice de 45.4 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -26.9 en el componente normativo y 18.5 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 54.6 por ciento -29.6 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-, lo que significa un incremento de 20.4 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diez en 2011²¹ a la doce en 2013, que también comparte con Tabasco (gráfica 70). Lo anterior revela que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

En seguida 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, que son las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad, marginación, pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social. De igual forma, la LDS define 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; determina la obligatoriedad de integrar un padrón para los programas sociales; y ordena la elaboración de reglas de operación de los programas de algunas secretarías.

²¹ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

La normativa del estado –la LDS– establece que los programas de desarrollo social deben contener: diagnóstico y objetivos; responsabilidad, procedimientos, tiempos de ejecución y autoridades ejecutoras; fuentes de financiamiento; bases de participación social organizada; y mecanismos de evaluación y control. Sin embargo, no señala que deben contener indicadores para su monitoreo y evaluación

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la LDS– establece que las dependencias y entidades que ejecuten programas sociales deberán incorporar al padrón la información de las personas y las familias beneficiadas con ellos.

En la práctica se encontraron veinticuatro padrones de beneficiarios: ocho de la Secretaría de Desarrollo Social; ocho de la Secretaría de Desarrollo Rural; cuatro de la Secretaría de Fomento; dos de la Secretaría de Cultura; y dos de la Secretaría de la Juventud. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En la mayoría de estos padrones es posible ubicar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan y el programa del cual recibe apoyo; sólo algunos padrones cuentan con clave de identificación del beneficiario y el tipo de apoyo. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

4. Creación de reglas de operación

La normativa –la LDS– dispone que la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación deben diseñar reglas de operación de los programas en el ámbito de su competencia.

En la práctica se identificaron las reglas de operación de un solo programa, del subprograma de desarrollo comunitario “Comunidad diferente” del DIF estatal, que fueron emitidas en 2010 y tienen vigencia hasta 2015. Las reglas de operación de este programa ofrecen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad; no es posible identificar información sobre el modo de entrega del apoyo.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima y la LDS– establece que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos de los municipios harán del conocimiento público sus programas operativos de desarrollo social a través de medios accesibles a la población. Además, las entidades del gobierno deberán difundir los servicios que prestan.

En la práctica se encontró información únicamente para ocho programas de desarrollo social. De hecho, sólo se tuvo conocimiento de que la Secretaría de Desarrollo Social difunde información de sus programas. En el portal de internet de las demás secretarías y en el sitio de transparencia del estado no existe información de otros programas de desarrollo social. La información que se publica acerca de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social versa sobre el objetivo, la población objetivo y los apoyos otorgados por programa; no se localizó información sobre los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

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

La normativa que dicta la distribución del presupuesto asignado a los programas sociales es la LDS, la cual ordena que el presupuesto estatal que se destine al gasto social no puede ser inferior al del año fiscal anterior.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se encontró información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social. Al no hallar información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan 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 que regula la evaluación de la política de desarrollo social es la LDS, la cual especifica que la Secretaría de Desarrollo Social implementará un sistema de evaluación con el fin de formular nuevas acciones para identificar los problemas en la implementación de programas y, en su caso, reorientar y reforzar la política de desarrollo social. La LDS detalla las características para la ejecución de las evaluaciones:

- Se establece la frecuencia para realizar las evaluaciones y, en consecuencia, el vínculo de éstas con el proceso presupuestario, pues se determina que las evaluaciones se lleven a cabo en dos etapas: la primera corresponde a los nueve meses iniciales del ejercicio fiscal y la segunda abarca el ejercicio completo; los resultados sirven para la programación y la elaboración del presupuesto de los ejercicios fiscales.
- Para realizar evaluación de resultados, es necesario tomar en cuenta los indicadores de resultados, de gestión y de servicios de los programas para medir su cobertura, calidad e impacto.
- Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el periódico *El Estado de Colima* y deberán ser entregados al Congreso del Estado, a la Comisión Estatal y a la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, no se indican las características que debe tener la publicación de las evaluaciones; por

ejemplo, objetivo de la evaluación, principales hallazgos y resultados, su costo y responsables de realizarla.

- La Comisión de Evaluación será la encargada de emitir recomendaciones a las instancias responsables de la ejecución de los programas con base en los resultados de las evaluaciones.
- La evaluación de los programas de desarrollo social será interna o externa y podrá efectuarse sobre el impacto socioeconómico, el desempeño o la operación de los programas.

En la práctica se identificó que en Colima no se cuenta con una planeación de las evaluaciones ni se han realizado evaluaciones de ningún tipo a los programas de desarrollo social.

Por otro lado, el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo de Colima publica en su portal los 41 estudios y análisis en materia de desarrollo social que ha elaborado desde su creación. Los estudios versan sobre la actividad agrícola, el perfil de los jóvenes, la producción ganadera y las características de las viviendas en el estado, entre otros.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– determina que para la evaluación, los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios. Asimismo, la normativa específica que los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas de desarrollo social, mientras que los indicadores de gestión y servicios, los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas. No obstante, la normativa no describe las características de los indicadores de resultados y de gestión.

En la práctica, el estado cuenta con el documento *Compendio de indicadores del desarrollo social, económico y financiero del estado de Colima*, emitido por la Secretaría de Planeación; contiene datos históricos de indicadores de resultados y se actualiza trimestralmente; además de ser público, porque se encuentra en el portal de transparencia del estado. Los indicadores están divididos por temas: desarrollo social, económico y financiero. La información que se tiene para los indicadores de resultados es: nombre, frecuencia de medición, valor para Colima y posición de la entidad respecto al nacional.

Por otra parte, se encontraron indicadores de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Desarrollo Urbano. Cada una publica sus indicadores y éstos se alojan en la página de transparencia del estado. En general, los indicadores contienen información sobre el nombre, la unidad de

medida y las metas. No se cuenta con información del método de cálculo ni de la línea base del indicador.

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

En la normativa se establece que la evaluación de la política y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los municipios y los órganos autónomos estará a cargo de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social. El propósito es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de los programas de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos de modo total o parcial.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social y está compuesto por catorce integrantes: el secretario de Desarrollo Social (en representación del Poder Ejecutivo estatal), un secretario ejecutivo designado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social de Colima, seis investigadores de reconocido prestigio, y seis consejeros representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales.

Hay que señalar que la normativa no especifica que la Comisión esté dotada de personalidad jurídica ni autonomía técnica y de gestión; está facultada para emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones, aprobar los indicadores de resultados y de gestión de los programas de desarrollo social, y llevar a cabo estudios en la materia. La atribución que no queda comprendida dentro del marco de acción de la Comisión es realizar la planeación de las evaluaciones y los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica no se observó evidencia del funcionamiento de la Comisión de Evaluación. Tampoco, que la Secretaría de Desarrollo Social de Colima y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima implementen elementos en materia de evaluación y monitoreo.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 71, de 2011 a 2013, Colima presentó un avance en el índice a nivel global, en el componente normativo y en el práctico. El mayor cambio se dio en el plano práctico, en el cual la entidad registró un cambio de 6.5 puntos porcentuales. En 2013, ocupó la posición número trece en este componente, junto con Hidalgo, Sonora y Tabasco.

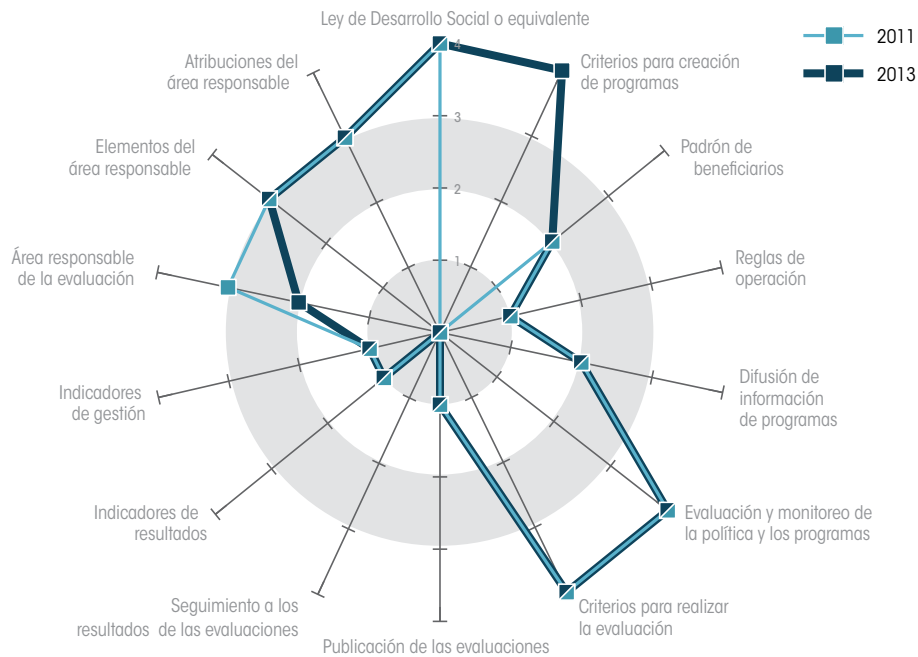
A continuación se presentan los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ Se adicionó a la LDS el artículo 32, en el que se establecen los elementos mínimos que deben contener los programas de desarrollo social: diagnóstico, objetivos, fuentes de financiamiento y mecanismos de evaluación, entre otros.
- ✓ Se adicionó a la LDS los artículos 34bis 4 y 34bis 6, en los que se dispone que la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación deben diseñar las reglas de operación de sus programas.

En la gráfica 72 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado realizó pequeños cambios para fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Aún está pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación y de los padrones de beneficiarios, así como especificar las características de la publicación de evaluaciones y de los indicadores de gestión y de resultados, prescribir el seguimiento de los resultados de las evaluaciones, y fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 72. Cambios en el componente normativo, Colima 2011-2013



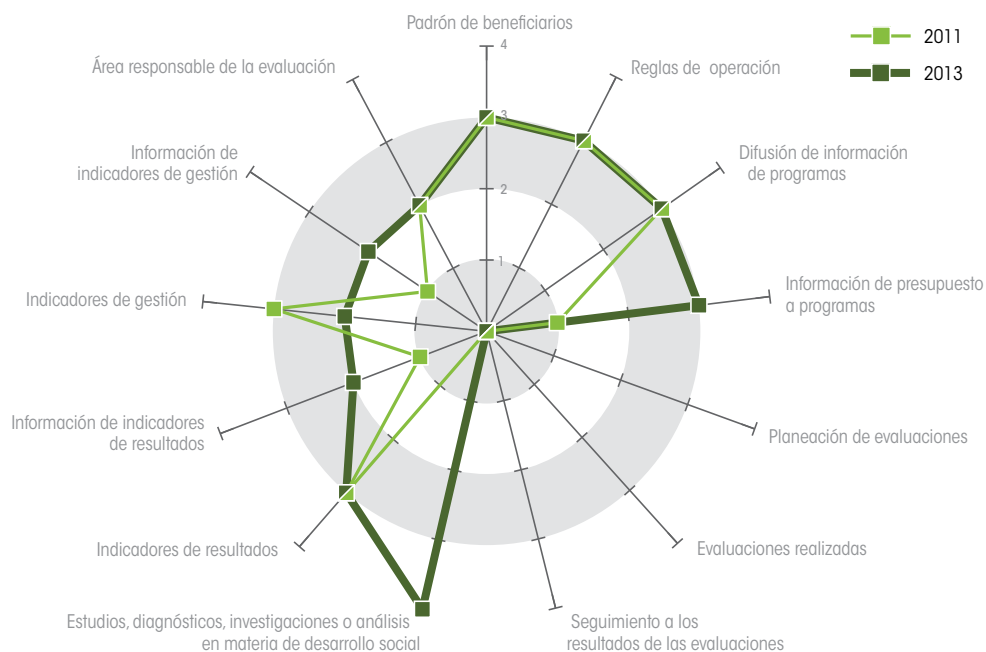
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no se encontraron estudios o diagnósticos para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. En cambio, en 2013 se identificó que el estado llevó a cabo estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social; éstos se encuentran en el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo. Hasta la fecha se han hecho 41 estudios o diagnósticos.
- ✓ El Compendio de Indicadores del Desarrollo Social, Económico y Financiero del Estado de Colima, emitido por la Secretaría de Planeación, cuenta con mayor información de los indicadores de resultados que la que se proporcionó en 2011.
- ✓ Los indicadores de gestión de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Desarrollo Urbano ofrecen más información que la que se proporcionó en 2011.
- ✓ En el Presupuesto de Egresos para ejercicios fiscales anteriores a 2013 sólo existe información del presupuesto asignado a acciones de desarrollo social dentro de la clasificación funcional del gasto. Por su parte, en el de 2013 se pueden identificar los montos asignados para algunos programas de desarrollo social.
- ✗ A pesar de que en 2011 el estado contaba con reglas de operación para dos de sus programas de desarrollo social, una de ellas ya no está vigente ni se han publicado reglas de operación nuevas.

De acuerdo con la gráfica 73, el estado presentó una mejora en la información que se proporciona sobre los indicadores de resultados y de gestión, en la realización de estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social y en la información que se difunde sobre el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

■ Gráfica 73. Cambios en el componente práctico, Colima 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente práctico, el estado presenta avance de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe ante todo a que mejoró la información que se presenta sobre los indicadores de resultados y de gestión y a que existe un organismo encargado de publicar estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social. Además, el estado difunde información del presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social dentro del Presupuesto de Egresos del Estado para 2013.

Por otro lado, el pequeño avance en el componente normativo se debió a la modificación de la LDS, que permitió que dicha ley precisara las características que deben contener los programas de desarrollo social y la elaboración de las reglas de operación por parte de las secretarías de Educación y Desarrollo Social.

Si bien es cierto que en el estado se ha trabajado para implementar elementos de monitoreo y evaluación, aún es necesario llevar a la práctica elementos que se norman en las leyes estatales. Por ello, las oportunidades de mejora para Colima radican en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el

sistema de monitoreo y evaluación, así como en continuar y mejorar la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

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 en Colima:

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 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 dotar de autonomía técnica y de gestión a la Comisión de Evaluación.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa es 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 un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, es deseable que se realicen diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Implementar la creación y publicación de las reglas de operación de los programas. La difusión de éstas favorece el transparentar el acceso a los programas.

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

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas y puesto que ya se cuenta con el documento normativo que rige

las evaluaciones, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que procede de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es necesario continuar y extender la práctica de tener indicadores de gestión y de resultados, así como precisar con qué programa de desarrollo social se relacionan, de forma que puedan conocerse las conclusiones individuales y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

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.