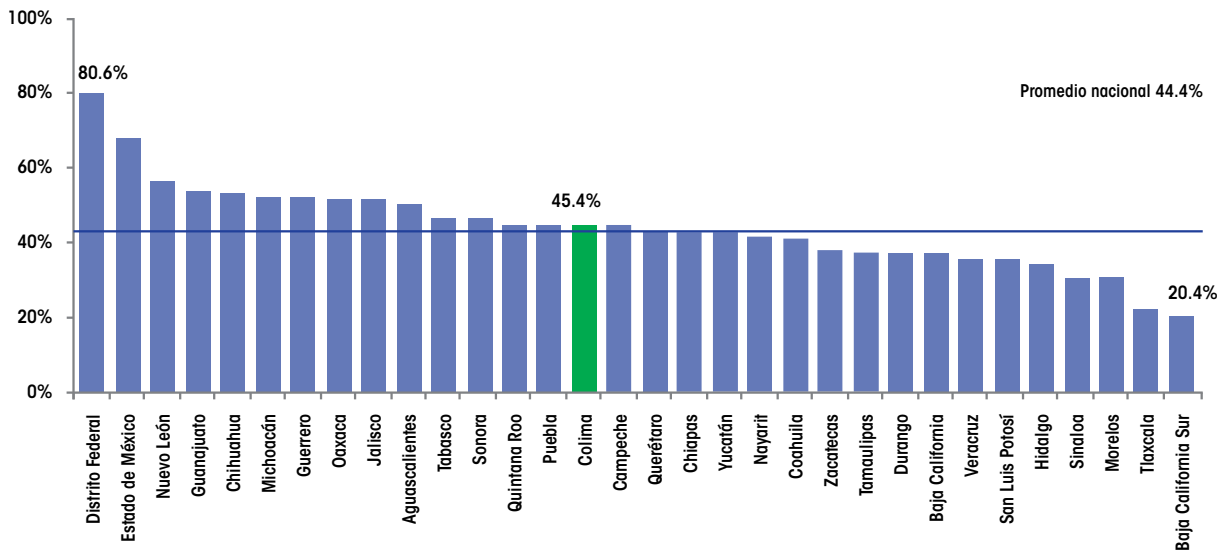


Colima

- La Ley de Desarrollo Social para el estado de Colima (LDS) establece la evaluación de la política estatal de desarrollo para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS establece la creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social como el encargado de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social. No se especifica si cuenta con autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los temas de desarrollo social, economía y finanzas. 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 Colima 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 de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa:

- A partir de 2009, Colima cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Igualmente, se señala que toda persona o grupo social en situación pobreza tendrá preferencia a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social.
- En la normativa de Colima no 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.
- Se establece la difusión de las ROP de todos los programas de desarrollo social que se aplican en el estado, sin embargo, sólo para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESCOL) y la Secretaría de Educación (SECOLIMA) se detectó el mandato de diseñar las ROP de los programas en el ámbito de su competencia. Éstas 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 de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se establece la integración y publicación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEDESCOL, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. A su vez, se señala que la SEDESCOL debe publicar los lineamientos para la integración y actualización del padrón, sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que deben contener los padrones.
- Se determina la realización y publicación de la evaluación de la política de desarrollo para revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones que la integran y modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se identificó 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.

La evaluación podrá ser de impacto socio-económico, de desempeño, de operación, o de otros aspectos y será interna cuando sea realizada por quienes implementan los programas, y externa cuando sea ejecutada por evaluadores externos. Además, se acuerda que la evaluación se llevará a cabo en dos etapas que comprenden el ejercicio fiscal; la primera dentro de los primeros nueve meses del ejercicio fiscal, para que sus resultados sirvan de apoyo para programación y la presupuestación del siguiente año fiscal y para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación; y, la segunda abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales

- Tampoco se identificó si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan delimitarse 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 tipos de evaluación que puedan implementarse y los programas que serán evaluados.

- Se determina que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios. Los de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, y los de gestión y servicios, los procedimientos y la calidad de los servicios.

En la normativa no encontró la información de los indicadores que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP, el padrón de beneficiarios y de los resultados de la evaluación, la que además deberán ser entregada al Congreso del estado y a la SEDESCOL. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se estipula de manera directa su divulgación.
- La LDS crea a la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Comisión) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado, su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.
- La misma Ley conviene que la SEDESCOL debe implementar un sistema de evaluación para conocer de manera integral y sistemática la operación y resultado de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social a fin de formular nuevas acciones para identificar los problemas en la realización de programas y en su caso reorientar y reforzar la política de desarrollo social.

También, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADECOL) es el encargado de la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de todas las demás acciones de la planeación para el desarrollo que se ejecuten en el estado y estará conformado por subcomités sectoriales, regionales y especiales.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 14 integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el Secretario de Desarrollo Social), un Secretario Ejecutivo designado por el titular de la SEDESCOL, seis investigadores de reconocido prestigio, y seis consejeros representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales. Aunque no se especifica que la Comisión está dotada de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

La Comisión está a cargo de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los municipios y los órganos autónomos. De la misma manera, está facultado para emitir recomendaciones derivado 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 esa materia. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Comisión son realizar la planeación de las evaluaciones y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Comisión, 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 para Colima:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para 2011 se establece el monto asignado a la Función de Desarrollo pero no se establece así para el presupuesto de 2009 y 2010. Cabe señalar que es posible identificar los recursos asignados a la SEDESCOL.
- Para el estado no se identificó el presupuesto por programa pero sí por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse información no es posible hacerlo.
- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia con una estructura heterogénea, si bien, presentan información del objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable, el tipo de apoyo que otorgan, los programas y los criterios de elegibilidad. difiere la incorporación de la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas a cargo de la SEDESCOL y de la SECOLIMA, en los cuales es posible identificar el responsable de actualizarlos, el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo. Los padrones corresponden a 2010 y únicamente para un padrón de la SECOLIMA no se detectó el año al cual corresponde.
- Tampoco se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de dichos programas.
- Se identificaron indicadores de resultados y de gestión en el documento Compendio de Indicadores del Desarrollo Social, Económico y Financiero del estado de Colima realizado por la Secretaría de Planeación. Los indicadores están divididos los temas Desarrollo Social, Económico y Financiero; la información de éstos es heterogénea, y sólo en algunos casos la última medición disponible corresponde a 2011.

La información que se reporta de los indicadores es el nombre y el valor a nivel estatal y nacional, no obstante, no se detectó información acerca de la descripción de lo que mide el indicador, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base, y metas. Dado que los indicadores se encuentran a nivel temático, no es posible conocer el avance por programa.

- En cuando a la Comisión, no se observó evidencia de su funcionamiento. ni de elementos en materia de evaluación y monitoreo implementados por la SEDESCOL y el COPLADECOL.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Colima. Si bien no se detectaron factores clave como realizar

una planeación de las evaluaciones ni el seguimiento a las recomendaciones, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de normar y coordinar la evaluación, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, la Comisión, la SEDESCOL y el COPLADECOL tienen atribuciones de evaluación, pero no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre dichas áreas para el desarrollo de sus tareas.

A pesar que desde 2009 el estado cuenta con una LDS que establece elementos de planeación, ejecución y evaluación, no se identificó evidencia de que éstos estén consolidados o de que se haya iniciado su implementación como en el caso del padrón único de beneficiarios y de la Comisión de Evaluación.

Si bien los elementos que ha llevado a cabo Colima permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y en algunos casos de resultados alcanzados, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, 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 en Colima:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para determinar 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. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESCOL son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales. Asimismo, no es claro que acciones, programas o proyectos integran la Función de Desarrollo Social en el PEE 2011.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un elemento necesario 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 programas nuevos, 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 ROP, 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. Igualmente, es importante que dichos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como diferenciar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además los 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 y los tipos de evaluación con base en las prioridades de información del estado. Cabe mencionar que la LDS estipula que la evaluación debe realizarse para cada ejercicio fiscal, por lo que para la 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 y no de un ejercicio fiscal a otro.
- 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. 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 que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones y resultados de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Comisión.