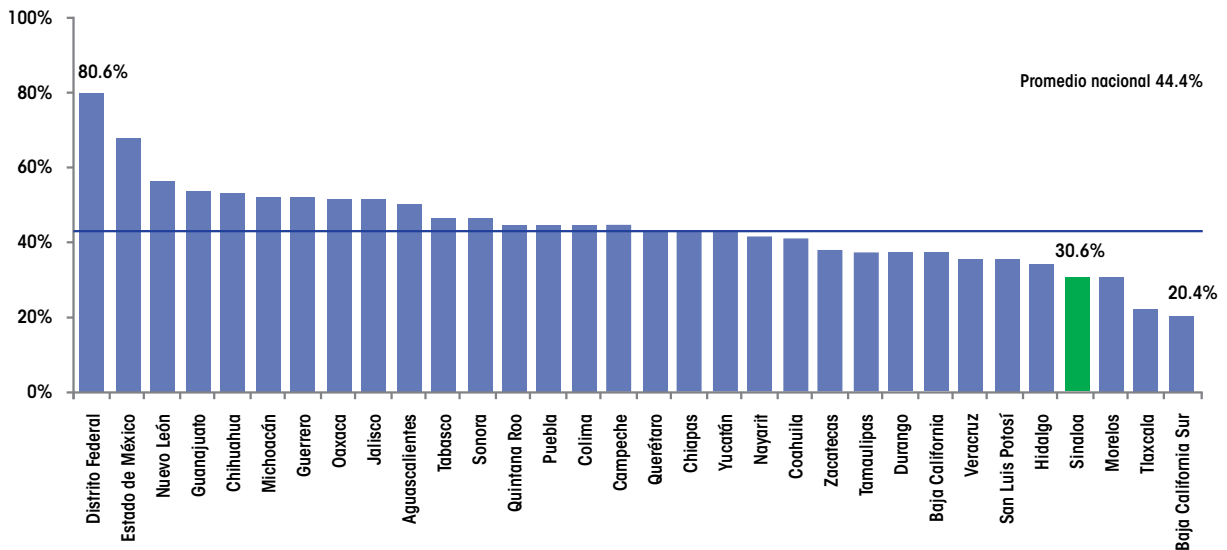


Sinaloa

- No cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS), no obstante, la normativa establece la evaluación de los programas estatales, que se deduce, incluye lo social, para la toma de decisiones y la detección de áreas susceptibles de mejora.
- El Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa (ROAPE) determina como atribución de la Secretaría de Innovación Gubernamental coordinar la evaluación de los programas estatales para la toma de decisiones. Estipula también como facultad de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano la evaluación de los planes y programas del gobierno del estado que promuevan el desarrollo social y el combate a la pobreza.
- El estado tiene indicadores de gestión para las dependencias estatales, sin embargo no se detectó información de su medición. No se encontraron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales en la 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 Sinaloa 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 Acceso a la Información Pública (LTAI), la Ley sobre el Sistema Estatal de Desarrollo Social (LSEDS), y en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal (ROAPE) 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 antes señalada:

Para Sinaloa No se registró que se persiga garantizar los derechos sociales de la población ni tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social.

- Para el estado no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, únicamente se define 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.
- A su vez, 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.
- Para los programas estatales de desarrollo social no se encontró el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). 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.
- Si bien no se detectó de manera directa el mandato de llevar a cabo un padrón único o padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, se acuerda que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y de los municipios (entidades gubernamentales) están obligados a difundir el padrón de beneficiarios de los programas de apoyo que ofrecen, que se deduce incluye lo social. Esto puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales.
- Se precisa el mandato de evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, así como los operativos anuales y estatales de las dependencias y entidades para la toma de decisiones y detección de áreas susceptibles de rediseño institucional, profesionalización y gestión de la calidad; también, se establece evaluar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos, de los programas, proyectos y acciones sociales para el combate a la pobreza extrema y el rezago social del estado.

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.

- Otro aspecto que no se refirió es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones con la cual puedan especificarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse, la frecuencia con la cual se hará, los actores encar-

gados de ella y si podrán llevarse a cabo de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo.

- Se conviene que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) debe determinar y medir indicadores que permitan identificar y evaluar la evolución en el tiempo de variables relacionadas con la pobreza y la marginación, así como las referentes al impacto de las acciones para el desarrollo social y humano, por lo que se deduce que se refiere a indicadores de resultados. A pesar de esto, no se encontró información sobre si éstos son para programas, estrategias u otras intervenciones de la Secretaría.

En cuanto a los indicadores de gestión, no se establece su elaboración de manera directa, no obstante, dispone que las entidades gubernamentales deben difundir los indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físicos y financieros para cada una de ellas.

Tanto para los indicadores de resultados como de gestión, no se encontró qué información 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 estipula que las entidades gubernamentales deben divulgar información de sus programas de apoyo como la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; así como publicar sus padrones de beneficiarios y los indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicar la evaluación ni los indicadores de resultados.
- El ROAPE establece que la Secretaría de Innovación Gubernamental es la encargada de coordinar la evaluación de los programas estatales, que se deduce, incluye lo social. Este mismo Reglamento instituye que la SDSH tiene la atribución de evaluar los planes y programas del gobierno del estado que promuevan el desarrollo social y el combate a la pobreza, y que la Comisión de Innovación Gubernamental tiene la facultad de evaluar los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas de mejoramiento del Poder Ejecutivo Estatal, en función de sus objetivos y prioridades. Las acciones realizadas por estas áreas se disponen sólo a nivel estatal por lo que se deduce que su ámbito de acción corresponde a dicho nivel.

La Secretaría de Innovación Gubernamental forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, y es ajena a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social.

Entre otras tareas, la Secretaría de Innovación Gubernamental está a cargo de coordinar la elaboración, seguimiento y evaluación del plan estatal de desarrollo, de los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, así como de coordinar, con la participación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal, de la federación y los municipios la formulación, seguimiento y evaluación de los programas operativos anuales y de los estatales. También, está facultado para brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta dependencia son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y

de gestión, y llevar a cabo estudios de desarrollo social, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a esta dependencia, 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 que fueron detectados para Sinaloa:

- En su Presupuesto de Egresos (PEE) para los años 2009 a 2011 es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social.

En la normativa del estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, 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, pero al no encontrarse información no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para un programa de la Secretaría de Educación Pública y Cultura, las cuales especifican el objetivo del programa, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2011.
- Para el estado no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Asimismo, no se determinó información de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para efectuar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó información de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Sinaloa cuenta con indicadores de gestión concentrados y sistematizados por dependencia en el Sistema Institucional de Seguimiento y Evaluación. La información que se presenta es su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia de medición. No se especificaron datos sobre la unidad de medida, línea base, metas ni sobre su medición. Cabe señalar que al tener indicadores por dependencia no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- Para la SIG, la SDSH y la CIG no se detectó evidencia de los instrumentos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente, en la LTAI, LSEDS y el ROAPE se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Sinaloa. A pesar de ello, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, realizar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones o de su seguimiento. Sin embar-

go, contar con una instancia independiente de la operación de la política de desarrollo social encargada de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, la SIG, la SDSH y la CIG tienen atribuciones de evaluación, mas no se encontró información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudieran tener para el desarrollo de sus tareas.

Hasta ahora no se encontró evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que hayan implementado los actores antes mencionados para los programas y/o políticas del estado. Cabe mencionar que en el caso de la SIG y de la CIG cuentan con esta atribución a partir de 2011. Asimismo, los elementos de monitoreo implementados si bien abarcan a todas las dependencias no se encuentran consolidados puesto que no proporcionan información que pueda usarse en la toma de decisiones

De la misma manera, los instrumentos de planeación y ejecución que se cuentan son ejercicios aislados que no permiten tener una base de insumos que puedan usarse para la evaluación y el monitoreo.

Por tanto, el reto que afronta Sinaloa es estructurar los elementos de monitoreo y evaluación de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones con base 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 Sinaloa:

- 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.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental identificar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien en el PEE se estipulan los recursos para el Desarrollo Social, no es claro qué programas, acciones y políticas lo integran.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor 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, 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 éstos. 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 los programas.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social estatales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integre 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 de acuerdo con las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etc. 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 conclusiones 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 dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.