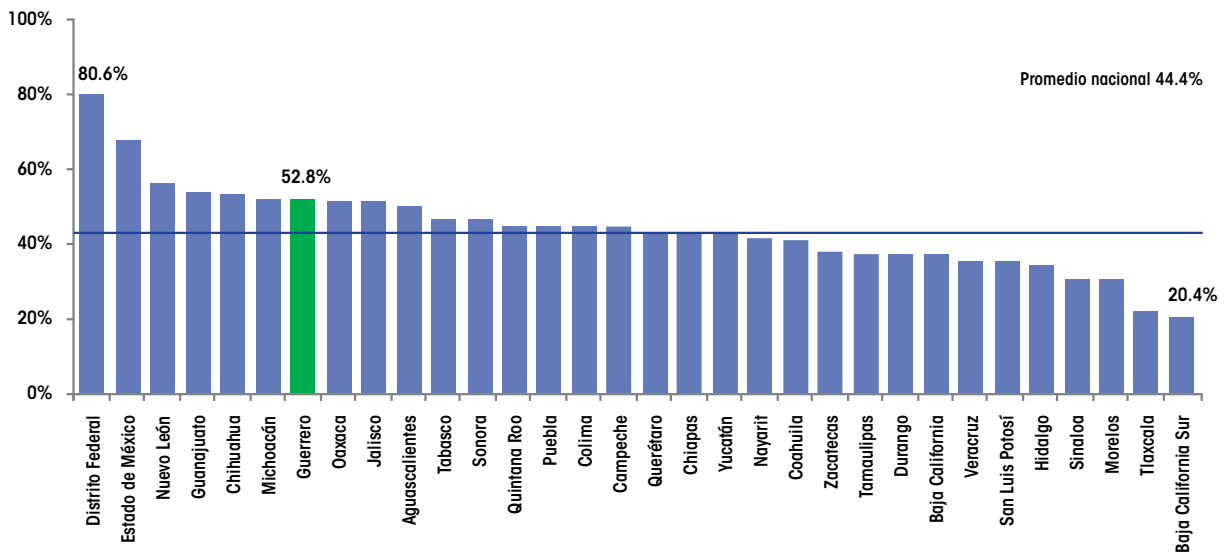


Guerrero

- La Ley Número 102, para el Desarrollo Social del estado de Guerrero (LDS) establece la evaluación de las acciones, proyectos y programas de la política de desarrollo social para garantizar que las acciones se traduzcan en mejores condiciones de vida de la población.
- Dispone la creación de tres organismos como encargados de la evaluación de la política de desarrollo social: el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Social y la Comisión Técnica Estatal para la Medición de la Pobreza. Sin embargo, no se detectó un esquema de coordinación entre estos actores. Además, la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal (LPDF) determina como atribución de la Secretaría de Finanzas y Administración la evaluación del desempeño de los planes, programas y proyectos contenidos en su Presupuesto de Egresos.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para programas presupuestarios, sin embargo, no se encontró información de su medición. Asimismo, el estado ha realizado ejercicios de evaluación de programas de desarrollo social estatales. No se encontraron 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 Guerrero respecto al 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 Número 102, para el Desarrollo Social (LDS) y en su Reglamento, la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal (LPDF), la Ley Número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración (RSEFINA), todos ellos del estado de Guerrero, 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:

Su Presupuesto de Egresos (PEE), insta la elaboración de Reglas de Operación (ROP), sin embargo, cabe aclarar que la vigencia de este Decreto es anual.

- A partir de 2004, Guerrero cuenta con una LDS vigente, que no determina que se deban destinar recursos al desarrollo social. En la Ley se dispone como prioridad de la política de desarrollo social proporcionar ayuda económica o en bienes y servicios básicos a las personas, familias, grupos, etnias y comunidades en estado de pobreza.
- Se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos como señalar la orientación estratégica del desarrollo social y superación de la pobreza establecida en la LDS, líneas de acción, objetivos, metas y destinatarios de los bienes y servicios que se proporcionen y el monto de los recursos asignados. Sin embargo, no se solicita la elaboración de un diagnóstico de la problemática que busca atender, los indicadores para su seguimiento, ni definir la instancia encargada de su operación. Cabe mencionar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea.

En el PEE 2011 acuerda que para la aprobación de un programa, el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADEG) deberá vigilar que no se contraponga, afecte, o presente duplicidad con otros programas y acciones del gobierno estatal en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo. Cabe decir que la vigencia de este Decreto es anual.

- El PEE 2011 determina que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deberán elaborar y publicar las ROP para los programas que establezca el COPLADEG. 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 seguimiento y evaluación. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se estipula que la Coordinación General de Catastro de la Secretaría de Finanzas y Administración (SEFINA) es la encargada de integrar el padrón de beneficiarios del Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra. También, se conviene que el Sistema Estatal para el Desarrollo Social tiene la atribución para fomentar el apoyo metodológico e intercambio de padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social, pero no se detectó como responsabilidad de un actor el mandato de integrarlos.

- La LDS establece la realización de la evaluación de las acciones, proyectos y programas de la política de desarrollo social para garantizar que las acciones se traduzcan en mejores condiciones de vida de la población. También, se acuerda la evaluación anual del desempeño, la cual deberá verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, políticas públicas, así como el quehacer de las instituciones, que se deduce, incluye lo social; para esta evaluación se especifica que se deberá dar seguimiento a sus resultados pero no se identificó el actor responsable de esta tarea.

De la misma manera, se establece que las evaluaciones del desempeño podrán ser realizadas por evaluadores externos y ser publicadas, para lo cual deben incluir los datos generales de la unidad administrativa responsable del programa evaluado, los del evaluador, la fuente de financiamiento, el tipo de evaluación contratada, sus objetivos, una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, y un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador.

- La ejecución de la evaluación de desempeño comprende la elaboración de un programa anual de evaluaciones, en el que se detalle el número y tipo de aquellas a implementar en el ejercicio fiscal; sin embargo, no se identificó al actor responsable de esta tarea.
- Se dispone que se debe contar con indicadores para la política de desarrollo social, mas no se observó si se refiere a indicadores de resultados o de gestión ni al actor responsable de su construcción. Asimismo, se determina que la evaluación de desempeño se efectuará con base en indicadores estratégicos y de gestión, y que debe elaborar una matriz de Marco Lógico, lo cual implica el desarrollo de indicadores de resultados y de gestión, pero no se especificó al actor responsable de la tarea.
- En materia de difusión se instituye la publicación de las ROP y de la evaluación de desempeño. No se detectó este mandato para los padrones de beneficiarios, y aun cuando se dispone que la evaluación se hará con base en indicadores, no identificó de manera directa el mandato de la publicación de éstos.
- La LDS crea tres organismos como encargados de evaluar la política de desarrollo social del estado el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza (Consejo), la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Social (Comisión) y la Comisión Técnica Estatal para la Medición de la Pobreza (Comisión Técnica). No se detectó información específica sobre el ámbito de acción de estas instancias.

La misma Ley fija que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOLG), normará y coordinará la formulación y evaluación de la política social de estado.

Asimismo, la LPDF asienta que la SEFINA mediante una instancia técnica de evaluación del desempeño, realizará anualmente la evaluación de los planes, programas y proyectos contenidos en el PEE de las dependencias y entidades del estado.

También, el COPLADEG tiene como atribución evaluar la ejecución del Plan Sexenal de Desarrollo, buscando su congruencia con los programas del gobierno federal, que incidan en la entidad, para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

El Consejo, la Comisión y la Comisión Técnica son ajenos a la operación de la política de desarrollo social, sin embargo, no se definió si están dotados de autonomía técnica y de gestión. El Consejo está integrado por un Presidente (Gobernador del estado), un Secretario Ejecutivo (titular de la SEDESOLG), un Secretario Técnico que será el titular de la SEDESOLG y Consejeros representantes de las dependencias estatales vinculadas al desarrollo social, del Congreso del estado y de los municipios, además de que podrán participar instituciones académicas, campesinas, empresariales, entre otras.

Por su parte, la Comisión está integrada por un Coordinador (titular de la SEDESOLG) y los titulares de las dependencias vinculadas al desarrollo social y el de la SEFINA. Por último, la Comisión Técnica está conformada por académicos, investigadores y analistas de instituciones académicas, institutos y dependencias estatales y federales vinculadas con la observación, análisis y estudios de temas relacionados con la pobreza.

El Consejo está a cargo de evaluar los resultados e impactos de la política de desarrollo social en términos de sus principios, estrategia y objetivos. La Comisión es responsable de evaluar interdisciplinariamente, los programas estatales para el desarrollo social y superación de la pobreza en la entidad y la Comisión Técnica se ocupa de evaluar el impacto de los programas y acciones de la política de desarrollo social en las condiciones de pobreza que padecen sus beneficiarios directos y para realizar estudios de desarrollo social.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estos organismos son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de sus resultados, participar en la construcción de indicadores para programas y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas instancias 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 Guerrero:

- En el PEE los años 2009 a 2011, no se identifica el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESOLG.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SEDESOLG, Secretaría de Asuntos Indígenas, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), 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 hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SEDESOLG, la SDR y del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa con una estructura heterogénea, si bien incluyen el objetivo del programa y la institución responsable de su operación, difiere la información sobre su población objetivo, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los crite-

rios para elegir a los beneficiarios. La mayoría de las ROP corresponden a 2008, pero también se encontraron para un programa de 2010 y otro de 2011.

- El estado cuenta con padrones de beneficiarios de los programas Madres Solteras y Capacidades Diferentes para 2011, sin embargo, no se encontró información sobre la dependencia a la que pertenecen. En ellos, se identifica el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo; difiere la información sobre el responsable de integrar el padrón y otras de sus características.
- Se ubicaron dos evaluaciones a programas de desarrollo social, las cuales fueron realizadas en 2008 por evaluadores externos y coordinadas por la SDR. Los informes de éstas son heterogéneos, si bien, las dos incorporan información sobre su objetivo, la metodología usada, los principales resultados y las recomendaciones derivadas de éstas, difiere aquella sobre los responsables de operar el programa evaluado, los datos del responsable de efectuar la evaluación, su costo y contar con un resumen ejecutivo.
- De acuerdo con el estado, se retomaron las recomendaciones y resultados de una de las evaluaciones para mejorar aspectos del diseño del programa. Cabe mencionar que no se detectó evidencia del uso de estudios para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social o de una planeación de las evaluaciones de los programas.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión concentrados y sistematizados en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental. De acuerdo con el estado, este sistema tiene integradas 59 matrices de indicadores de programas presupuestarios, sin embargo, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura programática. Este sistema no es público, por lo que no fue posible identificar la documentación que contiene ni la medición de los indicadores.
- En cuando a los organismos evaluadores, no se detectó evidencia del funcionamiento del Consejo, la Comisión ni de la Comisión Técnica, ni tampoco de elementos en materia de evaluación implementados por el COPLADEG.

Conclusiones

Normativamente en la LDS, la LPDF y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Guerrero. No obstante, estos factores vienen de distintas instancias por lo que es necesario estructurarlos de manera articulada para que puedan ejecutarse de manera integral y coordinada.

En el estado diversas instancias cuentan con atribuciones de evaluación, pero no existe mayor información acerca de las facultades específicas, ni un esquema de coordinación entre éstas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas. Llama la atención que en el caso del Consejo y la Comisión algunos de los integrantes se duplican.

Si bien tiene una LDS vigente desde 2004, no se encontró evidencia de la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que se establecen. Otras instancias de Guerrero ajenas a la LDS han impulsado el desarrollo de instrumentos en la materia dirigidos a hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de resultados alcanzados. El reto que afronta ahora es el de desarrollar 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 Guerrero:

- 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 establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia, incluso, la diferenciación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESOL son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales
- 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 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 que se analice la problemática que se busca resolver y 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 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 de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, 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 acordarse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.

- Es importante determinar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social bajo el entendido de que un programa es entendido como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). Esto para conocer de manera individual sus resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Aun cuando se identificaron matrices de indicadores por programas para las dependencias y entidades, no es claro si por programa se refiere a una categoría de la estructura programática.
- 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 hacer utilizar la que produce el estado en esta materia.