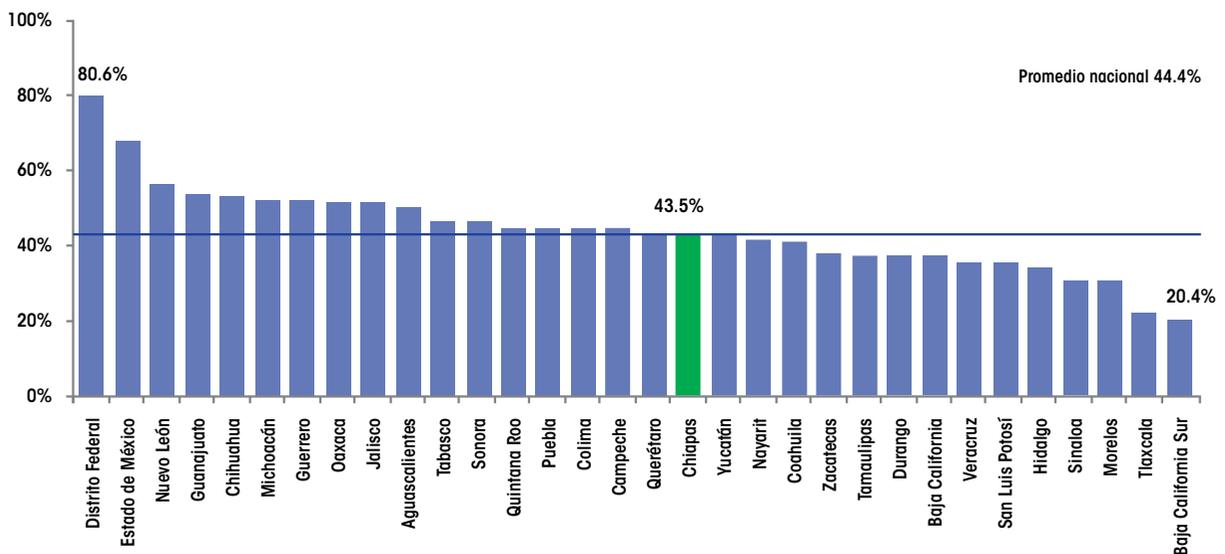


Chiapas

- No se cuenta una con Ley de Desarrollo Social (LDS) para el estado, pero sí una normativa que establece la evaluación cualitativa de las políticas públicas en materia de desarrollo social del estado y de los municipios alineadas a los Objetivos del Milenio, sin definir su objetivo.
- El Reglamento Interior de la Auditoría Superior del estado de Chiapas (RIAS) instituye como atribución del Órgano de Fiscalización Superior hacer una evaluación anual cualitativa de las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo social orientadas a los Objetivos del Milenio del estado y los municipios, sin definir su objetivo.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión alienados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 y a los Objetivos del Milenio; éstos se encuentran concentrados y sistematizados y la última medición disponible corresponde a 2010. Asimismo, ha realizado ejercicios de evaluación a programas de desarrollo social estatales. No se detectaron 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 Chiapas 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 se presentan los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Constitución Política (CP), la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública (LTIP) la Ley de Planeación (LP), el Código de Hacienda Pública (CHP), el Código de Atención a la Familia y a Grupos Vulnerables (CAFGV), el Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (MOSEDEPAS), el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (RISEDEPAS) y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior (RIAS), todos del estado de Chiapas, 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 la entidad no se detectó un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población ni tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social (LDS).
- Asimismo, no se identificó normativa que destine recursos al desarrollo social. No obstante, se establece que para la integración del programa de inversión anual se debe considerar de manera prioritaria los proyectos orientados al desarrollo social y económico del estado. Igualmente, si bien no se detectó que se determine la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, se estipula 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 a las personas su desarrollo integral.
- En la normativa de la entidad 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.
- Las Reglas de Operación 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. En el caso de los programas estatales de desarrollo social no se observó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP).
- Se Instituye que algunos Departamentos de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social (SEDEPAS) deberán elaborar padrones de beneficiarios para algunos de sus programas. También, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado (DIF), tiene el mandato de realizar un padrón de personas con discapacidad para elaborar estrategias de atención. En ambos casos no se identificó información acerca de las características con las cuales debían integrarse los padrones.
- Se establece la evaluación anual cualitativa de las políticas, programas, proyectos y acciones que ejecuten el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios en materia de desarrollo social orientadas a los Objetivos del Milenio. Si bien no se especifica el objetivo de dicha evaluación ni en qué consiste, sí determina el seguimiento a las recomendaciones derivadas de ella, por lo que su uso es vinculante.

También, se dispone la evaluación y el seguimiento a los resultados de programas de las instituciones públicas y de los sectores social y privado, así como organismos internacionales, que incidan en el desarrollo social de la entidad, sin definir su objetivo.

Por otra parte, se establece la elaboración de un Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación, para evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas de mediano plazo sectoriales, especiales e institucionales, pero no se detectó documentación sobre cómo debe integrarse este Sistema ni de su objetivo.

- Para la evaluación cualitativa mencionada se decide que la Coordinación de Evaluación de Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio (Coordinación) del Órgano de Fiscalización Superior debe elaborar un Programa Anual de Visitas, sin embargo, no se observó información que especifique en qué consiste este programa, por ejemplo, si determina tipos de evaluación a realizar, los sujetos de evaluación, entre otros aspectos.
- En la normativa no se detectó el mandato de contar con indicadores de resultados, sin embargo, se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios (organismos públicos) deben publicar sus indicadores de gestión. Tampoco se identificó la información de los indicadores que deberá reportarse como la descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Cabe mencionar que su Presupuesto de Egresos (PEE) para 2011 conviene que los organismos públicos están obligados a mejorar de forma continua y mantener actualizada la matriz de indicadores de los proyectos que lleven a cabo. Los indicadores de resultados y de gestión incluidos en las matrices deben tener nombre, descripción de lo que buscan medir, frecuencia de medición y línea base. Es importante señalar que la frecuencia de este Decreto es anual.

- En materia de difusión se acuerda que los organismos públicos deben publicar una descripción de los programas, proyectos y acciones que ejecuten y los recursos asignados a cada uno; también, deben divulgar sus indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicación de los padrones de beneficiarios ni los resultados de las evaluaciones.
- El RIAS establece que la Coordinación es la encargada de la evaluación anual de las políticas públicas en materia de desarrollo social alineadas a los Objetivos del Milenio. Su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.

Asimismo, la LOAP establece que la SEDEPAS evaluará y dará seguimiento a los resultados de programas de las instituciones públicas, de los sectores social y privado, y de organismos internacionales que incidan en el desarrollo social de la entidad. Esto mediante la Dirección de Desarrollo Regional, la cual también tiene la facultad de integrar un sistema de monitoreo y evaluación del desarrollo regional.

También, en la página de internet del estado se hace mención de un Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) no obstante, no se encontró información sobre si éste tiene atribuciones de evaluación o lleva a cabo acciones en la materia.

La Coordinación es ajena a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social, está conformada por dos subcoordinaciones de evaluación, y cuenta con autonomía técnica y de gestión al no formar parte del Poder Ejecutivo Estatal. Sin embargo, la evaluación no constituye la razón de ser de esta instancia.

La Coordinación es responsable de las estrategias para evaluar de manera cualitativa las políticas públicas en materia de desarrollo social alineadas a los Objetivos del Milenio del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Además, está facultada para desarrollar un Programa Anual de Visitas para planear la evaluación, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones hechas a las instancias evaluadas con base en los resultados de la evaluación.

Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Coordinación son normar la evaluación de los programas de desarrollo social, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, realizar estudios en la materia y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la Coordinación, 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 Chiapas:

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

El estado publica informes del presupuesto asignado sólo a algunos de los programas estatales correspondientes a la SEDEPAS, el DIF, el Instituto de Medicina Preventiva, la Secretaría del Trabajo y el Instituto de Salud, 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.

- Para el estado no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- El DIF cuenta con un padrón de beneficiarios de los apoyos a personas con discapacidad en el que se especifican los tipos de que fueron otorgados y el programa que los confiere. En el documento no se identificó información sobre el nombre de los beneficiarios, su ubicación geográfica, el responsable de su actualización del padrón y otras de sus características. El padrón corresponde a 2010.
- Se identificaron dos evaluaciones realizadas al Programa de Desarrollo Social Integrado y Sustentable (PRODESIS) en 2003 y 2007. Únicamente en el informe de la evaluación de 2007 se especifica que fue llevada a cabo por una consultoría.

Las evaluaciones son heterogéneas, si bien en ambas se especifican los principales resultados, sólo en la evaluación efectuada en 2007 se identificó información sobre su objetivo, la metodología usada, las recomendaciones derivadas de los resultados, los responsables de las acciones evaluadas y de quien realizó la evaluación. En ninguna de ellas se observó documentación sobre el costo y un resumen ejecutivo.

También, se registró una evaluación sobre Infraestructura Básica en Vivienda realizada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Sustentable para la cual no fue posible identificar el año de elaboración. La información que contiene es de los responsables de ejecutar las acciones evaluadas, su objetivo, los principales resultados y las recomendaciones derivadas de los resultados.

Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso de estas evaluaciones para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- Tampoco se detectó evidencia del uso de estudios estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni información acerca del Programa Anual de Visitas de la Coordinación. Es importante mencionar que no se detectó el mandato para hacer público este documento.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión concentrados y sistematizados en el Tablero Estratégico de Control, el cual se describe como una herramienta implantada en las dependencias y entidades estatales para fortalecer el Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación que establece la normativa para evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas de mediano plazo sectoriales, especiales e institucionales.
- Los indicadores se presentan alineados a los ejes y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, los cuales a su vez están alineados a los Objetivos del Milenio y agrupados según estos objetivos, la última medición disponible corresponde a 2010.
- La información que se especifica de los indicadores es heterogénea, además de su nombre y valor sólo para algunos de ellos se especifica la descripción de lo que busca medir, la fórmula de cálculo, unidad de medida y línea base; no se detectó documentación sobre la frecuencia de medición y las metas. Cabe señalar que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.
- Para la Coordinación no se identificaron instrumentos en materia de monitoreo y evaluación implementados, no obstante, es necesario indicar que no se observó el mandato de su publicación. Tampoco se detectó evidencia de elementos en materia de evaluación realizados por la SEDEPAS y el COPLADE.

Conclusiones

En la normativa se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Chiapas, sin embargo, existen factores clave que no se detectaron como el responsable de normar la evaluación.

Asimismo, si bien este estado cuenta con un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social que desde 2010 es el encargado de evaluar cualitativamente las acciones en la materia orientadas a los Objetivos del Milenio, el carácter de esta instancia es de fiscalización, lo que puede transmitir el mensaje a las dependencias y entidades estatales de que la evaluación sólo es un instrumento para esta acción y por tanto, impedir que se genere empatía con su práctica y con el uso de la información derivada de ella para mejorar las políticas y programas estatales.

No se identificó documentación sobre la fecha a partir de la cual la SEDEPAS cuenta con atribuciones de evaluación, pero existe poca documentación de las que le corresponden específicamente en la materia. Además, no se detectó un esquema de coordinación que delimite el quehacer de esta Secretaría y de la Coordinación, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estas áreas para el desarrollo de sus tareas.

Cabe mencionar que aun cuando se estipula la evaluación de los programas gubernamentales, no se indica su objetivo final y en el caso de la evaluación cualitativa no se especifica en qué consiste. Esto limita la vinculación entre la evaluación y el uso que pueda darse de sus resultados, por ejemplo, para mejorar la política de desarrollo social o para asignaciones presupuestales.

Asimismo, en el PEE para 2011 se realiza un esfuerzo por sistematizar la generación de indicadores de resultados y de gestión de los proyectos de los organismos públicos, no obstante dada la vigencia anual de este Decreto, queda en incertidumbre la continuidad de las acciones que pudieran implementarse año con año, detalle que toma relevancia al notar que la instrumentación del monitoreo y la evaluación es una tarea de mediano plazo.

Las acciones realizadas en materia de planeación y evaluación son elementos desarticulados por lo que no contribuyen a la integración de un sistema de monitoreo y evaluación para el estado. No obstante, Chiapas ha implementado un monitoreo sistematizado a las acciones de gestión y los resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel programa. El reto que afronta es el de estructurar los instrumentos de monitoreo y evaluación que ya tiene con los instrumentos que establece la normativa, de manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la 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 Chiapas:

- 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.
- Es importante delimitar las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la evaluación. Al respecto, se sugiere evaluar la pertinencia de asignar la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas a un área ajena a la fiscalización de los recursos públicos.

- 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 identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDEPAS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- 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 el diseño del programa. Una herramienta que permite determinar su diseño lógico es la matriz de Marco Lógico.
- Es fundamental contar con criterios específicos y homogéneos para la elaboración y difusión de ROP o lineamientos de operación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Es importante que dichos criterios sean aplicables a todos los programas estatales. Cabe señalar que la divulgación de las ROP o lineamientos de operación también permite transparentar el acceso a éstos.
- 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 identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse criterios y lineamientos de manera que la información que integre al padrón sea homogénea.
- Para la integración del Programa Anual de Visitas, 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 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.