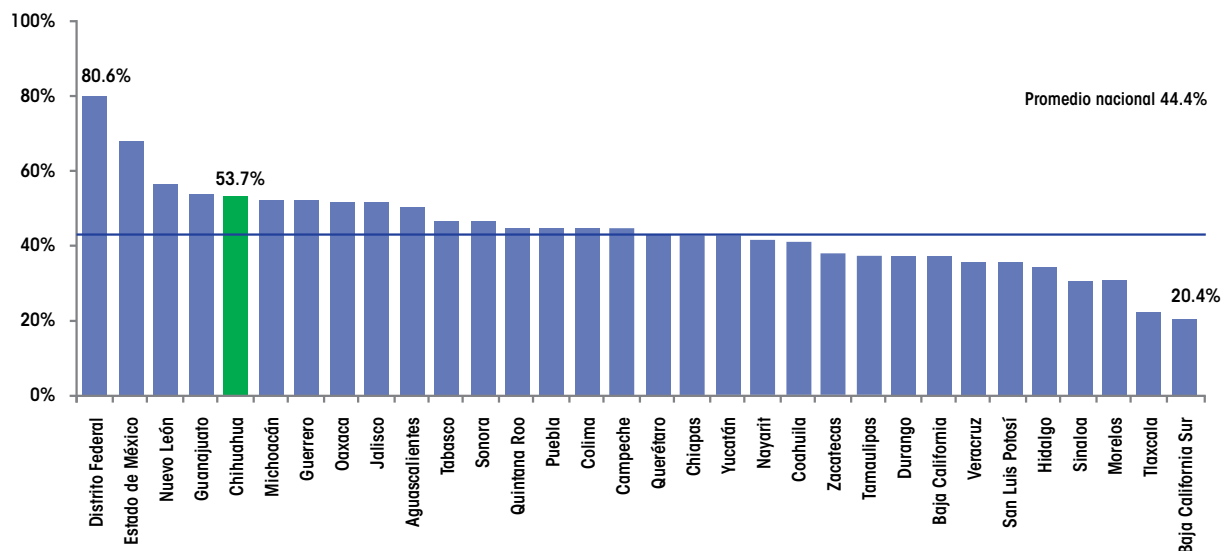


Chihuahua

- La Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los proyectos y programas que la integran.
- La LDS insta la creación del Órgano de Evaluación como el encargado de normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social del estado. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores por programa presupuestario para algunas dependencias y entidades del estado, sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo, el estado ha realizado ejercicios de evaluación a documentos de planeación estatal. 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 Chihuahua 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 Ley de Desarrollo Social y Humano (LDS), la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público (LPE) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), de la entidad 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:

- A partir de 2008, Chihuahua cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señalan las personas o grupos sociales en situación de pobreza y marginación que tienen acceso preferencial a los programas y proyectos tendientes a elevar la calidad de vida.
- En la normativa 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 estipula que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deberán elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social. No se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.
- Se dispone la conformación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Fomento Social (SFS) que deberá integrarse por los padrones federales, estatales y municipales, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de los tres niveles de gobierno.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los proyectos y programas que la integran. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social y Humano, el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Para la evaluación deberán tomarse en cuenta aspectos de gestión como la cobertura y número de sujetos atendidos y calidad en la prestación de los servicios, y de resultados como mejoras en la calidad de vida y los índices de desarrollo humano. De la misma manera se decide que la evaluación de resultados y de impacto se realizará atendiendo al cronograma de ejecución de los proyectos o con periodicidad anual y que podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos a su operación.

- Otro aspecto que no se identificó es si debe efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan determinarse 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 realizarse y los programas que se evaluarán.
- El Órgano para la Información e Investigación (OII) deberá integrar un Sistema de Información que contenga indicadores de resultados para el estado. Sin embargo, no se detectó 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. No se localizó información acerca del establecimiento de indicadores de gestión.

En los Lineamientos para la Elaboración del Presupuesto basado en Resultados 2011 se especifica que los programas presupuestarios de las dependencias y entidades del estado deberán contar con una matriz de indicadores, de los indicadores se debe especificar su nombre, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, frecuencia de medición, línea base y metas. Cabe señalar no es posible identificar si este documento se emite anualmente.

- En materia de difusión se dispone la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación, la cual además debe enviarse al Congreso del estado. También, se decide que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben publicar los padrones de los programas de desarrollo social, pero no se detectó el mandato de publicar el padrón único. Por último, cabe mencionar que si bien se establece que los indicadores de resultados se usarán en la evaluación, no se observó de manera directa que deban publicarse.
- La LDS crea al Órgano de evaluación (Órgano) como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado. Su ámbito de acción se instituye únicamente a nivel estatal ya que los municipios deberán realizar anualmente la evaluación de la política desarrollo social. Esta misma Ley estipula la creación del OII con la atribución de generar información para planear, ejecutar y evaluar la política de desarrollo social.

También, la SFS tiene entre sus funciones el monitoreo y la evaluación de los programas sociales de la Secretaría mediante la Dirección de Política Social y Planeación.

Por su parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) está comisionado de la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas especiales, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por último, la Secretaría de Hacienda (SH) está a cargo de la evaluación del resultado de los programas presupuestarios, la cual se implementará basada en los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos.

El Órgano es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, sin embargo, no se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Órgano está a cargo de normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos en la materia, que ejecuten las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y podrá realizarla por sí o mediante evaluadores externos. De la misma manera, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la cobertura, calidad e impacto de los programas y proyectos correspondientes. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del Órgano son realizar la planeación de las evaluaciones, llevar a

cabo estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Órgano, 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 Chihuahua:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 y 2010 se establece el presupuesto por ejes, por lo que es posible identificar el que corresponde a Desarrollo Social y Humano. Para 2011 no fue posible identificarlo debido a que se modificó su estructura. También es posible identificar los recursos destinados a la SFS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SFS y de la Secretaría 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.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SFS y de la Secretaría de Desarrollo Industrial con una estructura homogénea que incluye información sobre su objetivo, población objeto, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Únicamente en las ROP de la SFS se indica que corresponden a 2009.
- El estado tiene publicado el padrón de beneficiarios del programa Vive a Plenitud para 2011 de la SFS. Se identifica el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, sin embargo, no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características.
- Para el estado no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se identificó documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales. No obstante, se sí se encontró una evaluación realizada en 2007 por el Poder Ejecutivo Estatal al Plan Municipal de Desarrollo.

La evaluación incluye información sobre los responsables de las acciones evaluadas, su objetivo, la metodología usada y los principales hallazgos. No se identificó la información de quien realizó la evaluación, las sugerencias o recomendaciones derivadas de los resultados, y si cuenta con un resumen ejecutivo. Cabe señalar que no se encontró evidencia de su uso para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- Asimismo, el estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en matrices de indicadores por programa para las dependencias y entidades del estado incorporadas al Presupuesto basado en Resultados. 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 progra-

mática. La información que se especifica de estos indicadores es su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y meta, no se detectó documentación de la medición de los indicadores ni de su línea base.

Además, las ROP de los programas de la SFS poseen indicadores de gestión pero no se encontró información de su medición.

En cuando al Órgano, no se identificó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación implementados por la SFS, el COPLADE y la SH.

Conclusiones

Normativamente en la LDS, la LPE y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Chihuahua. Si bien no se detectaron factores clave como realizar una planeación de las evaluaciones o 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 el Órgano de evaluación, el Órgano para la información e investigación, la SFS, la SH y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación y/o de monitoreo, pero no existe documentación específica al interior de estas áreas sobre las que le corresponden a cada una, y sólo para los órganos de evaluación e información se acuerda un esquema que busca coordinar y delimitar el quehacer de cada uno de estos actores. Esto no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2008 el estado tiene una LDS que dicta la generación de ROP para todos los programas de desarrollo social, la integración de un padrón único de beneficiarios, la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la creación de un organismo encargado de dicha tarea y además, la integración de un Sistema que concentre la información de estos elementos, el diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo social del estado. Sin embargo, no se detectó evidencia de que su implementación se hubiera consolidado o empezado en algunos casos y los que se han realizado se encuentran desarticulados entre sí.

Si bien Chihuahua ha impulsado la ejecución de elementos de monitoreo dirigidos al seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de resultados alcanzados, es necesario consolidarlos. Por tanto, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen de manera estructurada con los que se encuentran en desarrollo, 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 Chihuahua:

- 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. Lo que puede hacerse mediante el Órgano de evaluación, para el cual ya se establecen atribuciones de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social del estado.
- Para instituir 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 SFS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos, 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 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 criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta elementos de monitoreo y evaluación. 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 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 identificar los que provienen de la federación y del estado. Para esto pueden establecerse además 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, de acuerdo con las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación. 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 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 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 la información que produce el estado en la 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 del Órgano.