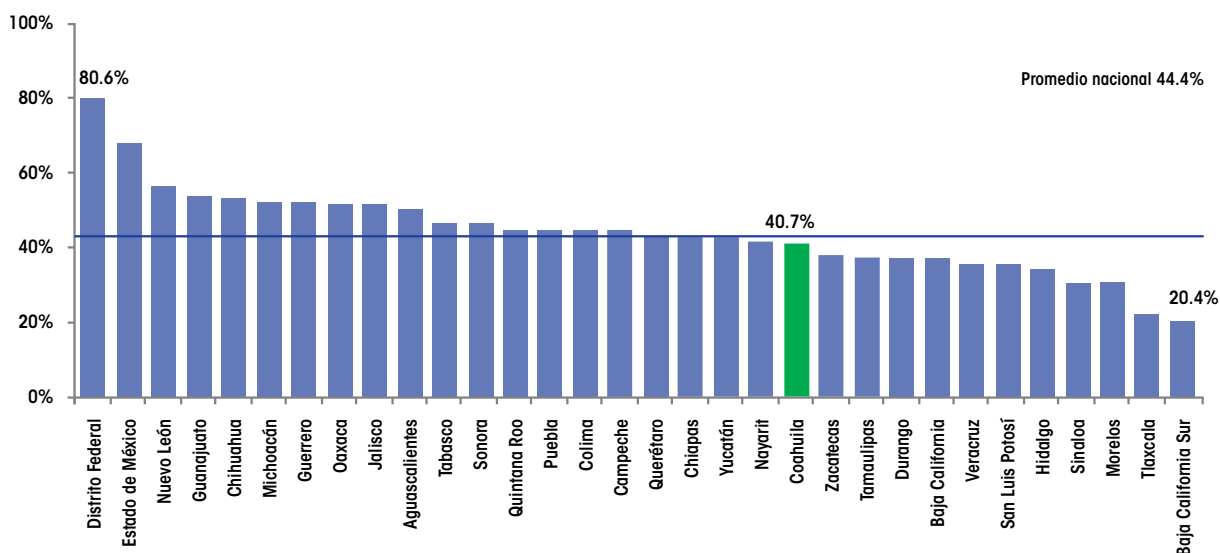


Coahuila

- La Ley de Desarrollo Social para el estado de Coahuila (LDS) establece la evaluación de la política de desarrollo social para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS establece la creación del Consejo Consultivo como el encargado de evaluar el impacto de las políticas y programas de desarrollo social del estado. No se especifica si cuenta con autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2006 – 2011, sin embargo, no se detectó información de su medición. Tampoco 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 Coahuila 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 Desarrollo Social (LDS) y la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (LAIP) 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:

- A partir de 2006, Coahuila cuenta con una LDS vigente, que estipula que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se dispone que serán sujetos del desarrollo social toda persona y grupos sociales en situación de vulnerabilidad en el estado.
- 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 establece que la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) debe elaborar las ROP de los programas de desarrollo social, sin embargo, no es posible identificar si se refiere sólo a los programas a cargo de la Secretaría o de todo el estado. Asimismo, la normativa establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deberán publicar, en su caso, las ROP de los programas de subsidio a su cargo. 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.

Cabe mencionar que no se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para las ROP que permita su homologación.

- Se acuerda la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales que operan en el estado el cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de los tres niveles de gobierno. Se instituye que el padrón forma parte de un Sistema de Información a cargo de SDS, no obstante, no se identificó de manera directa al encargado de su integración ni las características con las que debe integrarse.
- Se establece la evaluación anual de la política de desarrollo social, cuyo objeto es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. Sin embargo, no se detectó 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.

Se determina que la evaluación se realizará en dos etapas: la primera corresponde a los primeros 9 meses del ejercicio fiscal, para que sus resultados sirvan de apoyo para la 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 la presupuestación de los siguientes ejercicios fiscales. Cuando se lleven a cabo por un evaluador externo será el Congreso del Estado quien lo determine.

- Otro aspecto que no se observó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan establecerse 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 pueden llevarse a cabo y los programas que serán evaluados.
- Se decide que la SDS debe elaborar un diagnóstico anual para de pobreza en el estado que deberá contener indicadores de resultados como ingreso per cápita y rezago educativo. Además, se estipula que los indicadores de gestión deben reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la política estatal de desarrollo social, sin embargo, no se especifica el encargado de construirlos.
- Cabe mencionar que en la normativa 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.
- En materia de difusión se acuerda la publicación de las ROP de los programas de subsidio de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios, los resultados de la evaluación y el diagnóstico de pobreza con los indicadores de gestión. No se identificó el mandato de publicar el padrón de beneficiarios ni los indicadores de gestión.
- La LDS crea el Consejo Consultivo (Consejo) como el organismo encargado de evaluar el impacto de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas; no es posible delimitar su ámbito de acción debido a que no se identificó una definición para "dependencias públicas".

También, la LDS establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo SDS y del Congreso del estado.

Por su parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) tiene por objeto promover y contribuir en la formulación, instrumentación, actualización y evaluación del Plan de Desarrollo del estado, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado de siete integrantes donde uno es representante del Poder Ejecutivo Estatal (el Secretario de Desarrollo Social) quien además lo preside, y seis investigadores académicos del Sistema Nacional de Investigadores, con experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación. Aunque la normativa no especifica que el Consejo está dotado de autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte del órgano gubernamental la mayoría de sus integrantes.

El Consejo está a cargo de investigar, analizar, y evaluar el impacto de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del Consejo son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir y dar seguimiento a recomendaciones derivado de los resultados 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 Consejo, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Se conviene que derivado de los resultados de las evaluaciones el Congreso del estado podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes a las dependencias de la Administración Pública Estatal y Municipal que tengan a su cargo programas sociales.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación que fueron detectados para Coahuila:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se detectó el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SDS.

Se encontró información del presupuesto por programa para algunos programas de la SDS y del Instituto Coahuilense de la Mujer (ICM). La última documentación disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto 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 SDS, el ICM, la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) y el Instituto Coahuilense de la Juventud (ICJ) con una estructura heterogénea, si bien las ROP incluyen información sobre su objetivo, población objetivo y la institución responsable de su operación, difiere la incorporación del tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. No se detectó el año al que corresponden las ROP.
- Para el estado no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Además no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para efectuar acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011 concentrados en el documento del Sistema de Indicadores de Gestión Gubernamental. Cada uno tiene una ficha en la que se especifica nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas. Cabe mencionar que no se detectó documentación sobre su medición.

Asimismo, al presentarse los indicadores a nivel temático, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuanto al Consejo, no se detectó evidencia de su funcionamiento, ni de elementos de evaluación implementado por la SDS, el Congreso del estado y el COPLADE.

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 Coahuila. Si bien no se detectaron factores clave como el responsable de normar la evaluación, generar 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 la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado, el Consejo Consultivo, la SDS, el Congreso y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no existe información específica sobre de las que le corresponden a cada actor, 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 las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Es destacable la participación del Congreso en la contratación de organismos externos que lleven a cabo la evaluación, así como en la emisión de recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones puesto que implica la participación directa de los tomadores de decisión en el proceso de evaluación. No obstante, la realización de estas tareas puede dificultarse sin un área de apoyo técnico debido a las funciones y prioridades de los miembros del Congreso.

Si bien la LDS está vigente desde 2006, hasta ahora no se detectó evidencia de que el Consejo esté en funcionamiento y si bien Coahuila ha impulsado la implementación de elementos de monitoreo dirigidos al seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios y de recursos alcanzados a nivel política, éstos aún no se han consolidado, además de que no es posible usarlos para efectuar un seguimiento a nivel programa.

Por tanto, el reto que afronta ahora es el de implementar de manera estructurada los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, 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

Hay que considerar que 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 Coahuila:

- 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 SDS 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 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.

- La realización de un diagnóstico para la creación de nuevos programas donde se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño es un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. 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 los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Asimismo, 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 brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.
- 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 con base en las prioridades de información que requiera el 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 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 de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere determinar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.