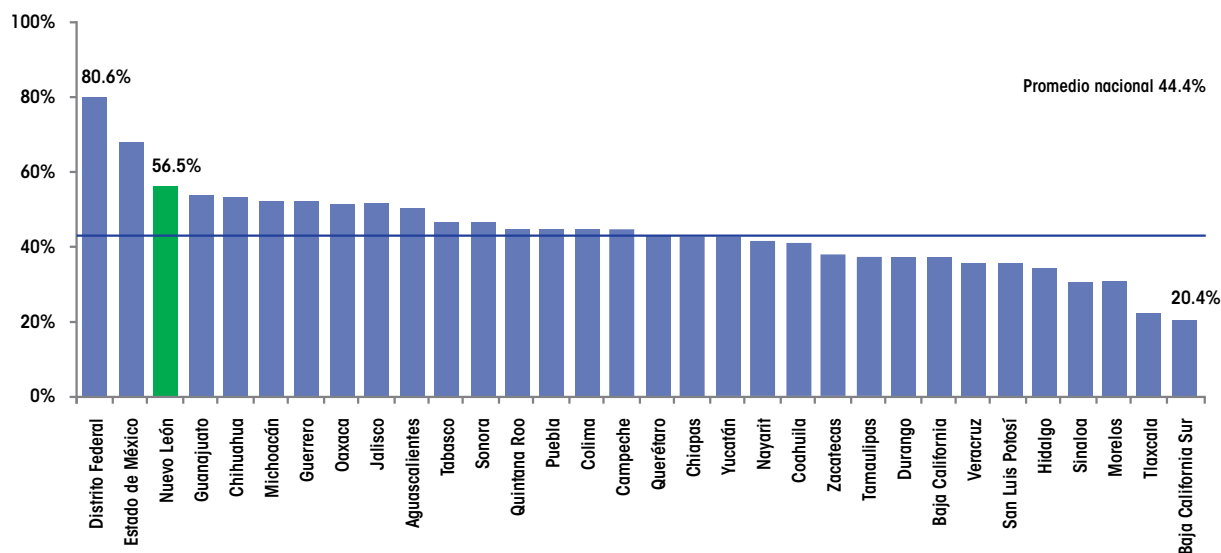


Nuevo León

- La Ley de Desarrollo Social (LDS) establece la evaluación de la política y los programas sociales para mejorar la efectividad de las acciones que se emprendan en el rubro de desarrollo social.
- La LDS instituye que la evaluación de la política de desarrollo social y del impacto de los programas sociales estará a cargo de especialistas designados por la Secretaría de Desarrollo Social o el municipio. También, el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador (ROEG) determina como atribución de la Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación y Evaluación, evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión tanto para los programas sectoriales como para los operativos anuales de sus dependencias. Asimismo ha realizado evaluaciones a programas de desarrollo social estatales y estudios 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 Nuevo León 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 en su Reglamento (RLDS), en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador (ROEG) 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, Nuevo León cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social administrados a la Secretaría de Desarrollo Social (SDSOCIAL). Asimismo, se señala que la política de desarrollo social tendrá como prioridad proporcionar de manera oportuna y subsidiaria ayuda económica o en bienes y servicios básicos a las personas en situación de pobreza.
- Se determinan elementos para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico sobre las zonas de atención prioritaria, el planteamiento de estrategias para la vinculación, coordinación y concertación de acciones de desarrollo social y contar con Reglas de Operación (ROP). No se detectó el actor responsable de realizar esta tarea.
- Se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben elaborar y publicar las ROP de sus programas de desarrollo social. Las ROP busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación.

Las ROP deberán contener, entre otros elementos, el objetivo del programa, la población objetivo, la dependencia u órgano responsable de su ejecución, el tipo de apoyo, los requisitos y restricciones de los beneficiarios, así como los criterios de seguimiento y evaluación.

- Se establece la integración y publicación de un Padrón Único de Beneficiarios a cargo de la SDSOCIAL con base en los padrones de los programas estatales de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas del estado. No se detectó la información sobre las características éste que debe tener.
- Se establece la realización de la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social estatales, con la finalidad de mejorar la efectividad de las acciones que se emprendan en materia de desarrollo social y dar cumplimiento a los objetivos y ejes rectores de la política de desarrollo social. 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.

Asimismo, se acuerda que la evaluación debe llevarse a cabo al menos una vez al año dependiendo de la implementación de cada programa y consistirá en una valoración cuantitativa y cualitativa que dé cuenta del logro de los objetivos y metas y del impacto alcanzado por los programas. También, se dispone que puede ser realizada por evaluadores externos.

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá 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 los diferentes tipos de evaluación que puedan ejecutarse, su frecuencia y los programas que serán sujetos de ésta.

- La LDS establece que para la evaluación de resultados, los programas de desarrollo social deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No se detectó la información de éstos que deberá reportarse como el 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 determina la publicación de las ROP, el padrón único de beneficiarios y de los resultados de la evaluación. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios, no se detectó el mandato de su publicación.
- El ROEG establece que la Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación, Evaluación (Coordinación) es la encargada de evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo, que se deduce, incluye lo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Si bien la LDS fija que la SDSOCIAL debe designar a los especialistas que evaluarán la política de desarrollo social, en su Reglamento Interno se estipula que la Unidad de Planeación tiene la atribución de coordinar y supervisar la realización de las evaluaciones a los programas y proyectos operados sólo por la Secretaría, para lo cual debe coordinar un sistema de información estadístico que permita el monitoreo de los indicadores de los programas y proyectos.

La Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) es la encargada de coordinar conjuntamente con el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y la Secretaría de Contraloría (SC), la implementación de los mecanismos de control y evaluación derivados del ejercicio del gasto público.

La Coordinación forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y es ajena a la operación de la política social. No obstante, la evaluación no constituye la razón de esta instancia.

La Coordinación está a cargo de evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las éstas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores, implementar estudios en materia de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a esta instancia, 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 Nuevo León:

- En el PEE es posible identificar el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, así como los recursos asignados a la SDSOCIAL.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por clasificación funcional – programática en la que etiquetan recursos de “Desarrollo Social”. Sin embargo, no se especifica qué programas o dependencias lo integran, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SDSOCIAL, el Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Finanzas (SF) y la Secretaría del Trabajo (ST) con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a los años de 2007 a 2011.
- Se detectaron padrones de beneficiarios sólo de los programas Apoyo Directo al Adulto Mayor y Apoyo a Personas con Discapacidad de la SDSOCIAL en los cuales se determina el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre se especifica el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Se identificaron evaluaciones públicas realizadas por el estado a programas de desarrollo social operados por el Consejo de Desarrollo Social (CDS), hoy SDSOCIAL. Éstas fueron llevadas a cabo entre 2006 y 2009 por evaluadores externos. Los informes son homogéneos, contienen información sobre los responsables de la ejecución de los programas, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, los principales resultados y recomendaciones, pero no sobre los datos de los responsables de realizarla, de su costo y un resumen ejecutivo.

Cabe mencionar que no se detectó evidencia del uso o de un seguimiento de las valoraciones para mejorar los programas o la política de desarrollo social ni de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

- El estado tiene estudios en materia de desarrollo social realizados entre 2006 y 2009 por el CDS. Éstos son públicos y la mayoría de ellos abordan una problemática de desarrollo social del estado, analizan de la población que la padece, sus causas, efectos y características y hacen una propuesta de acciones que debieran ser llevadas a cabo para resolverla.

Cabe mencionar que no se identificó el uso de estos estudios para mejorar la política en la materia.

- El estado posee indicadores de resultados y de gestión para los programas sectoriales del estado y para los programas operativos anuales de las dependencias, la última medición disponible corresponde a 2011. La información que se reporta de cada uno de ellos es el nombre, método de cálculo, unidad de medida y meta, mas no sobre su definición, frecuencia de medición ni línea base. Cabe mencionar que no es posible detectar el avance por programa de desarrollo social.
- En cuanto a la Coordinación no se identificaron los elementos implementados en materia de evaluación y monitoreo, ni aquellos desarrollados por la SAF, el COPLADE y la SC.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Nuevo León. A pesar de esto, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, así como la asignación de esta tarea a un instancia que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la Coordinación, la SDSOCIAL, la SAF, la SC y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, pero no se establecen las facultades y acciones específicas de cada uno, ni un esquema de coordinación entre estos que delimite el quehacer de cada uno, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre ellos para el desarrollo de sus tareas.

Nuevo León, en el marco de la LDS vigente desde 2006, ha impulsado la implementación de elementos de monitoreo y evaluación que permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y de los resultados alcanzados a nivel política y a nivel programa en el caso de la evaluación, sin embargo, en algunos casos éstos han sido ejercicios aislados.

El reto que afronta ahora es el de dar continuidad a la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se determinan, 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:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, que defina 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 identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que los recursos de la SDSOCIAL son de desarrollo social, no lo es respecto de los recursos asignados a 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.
- Dar continuidad a la elaboración de diagnósticos para la generación de un programa nuevo, puesto que esto restringe la elaboración 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 extender esta práctica a todos. 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 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 del estado, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. Dado que la LDS establece que ésta debe realizarse al menos anualmente, para su planeación debe tenerse 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 referir 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. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- 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 concertar vínculos para utilizar la información que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.