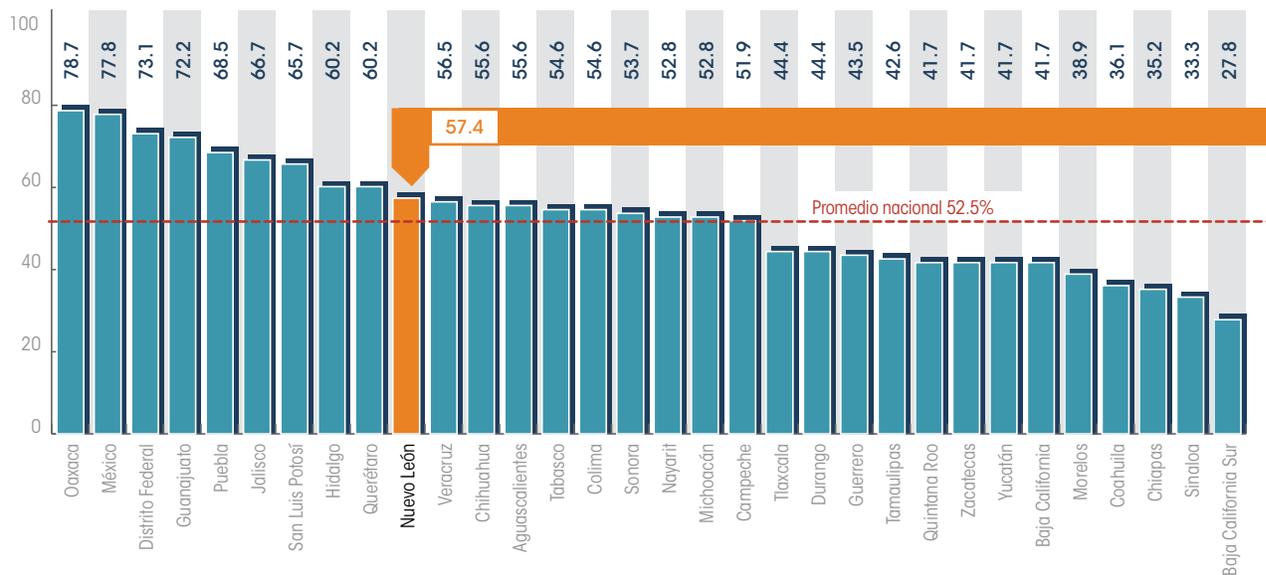


■ **Gráfica 122.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

■ **Gráfica 123.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Nuevo León 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 123 muestra la variación presentada por el estado de Nuevo León de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Nuevo León presentó un incremento de 2011 a 2013 en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. En 2011, tuvo un índice de 56.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -25.9 en el componente normativo y 30.6 en el práctico-. Actualmente, experimenta un avance global de 57.4 por ciento -27.8 en el componente normativo y 29.6 en el práctico-, lo que significa un incremento de 1.6 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la tercera posición en 2011 a la novena en 2013 (gráfica 122).³⁷ Lo anterior refleja que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que registran las demás entidades en el mismo periodo.

A continuación se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2006, Nuevo León cuenta con la LDS, la cual especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. En este documento se establece que la política de desarrollo social tendrá como prioridad proporcionar ayuda económica o en bienes y servicios a las personas, familias, grupos, etnias y comunidades en situación de pobreza.

De igual forma, la ley determina los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social y para la creación de programas

³⁷ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

estatales de desarrollo social; la difusión de información y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social; y la creación del padrón de beneficiarios de los programas sociales.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y su reglamento– se establece que para instrumentar planes y programas en materia de desarrollo social se debe contar con un diagnóstico sobre las Zonas de Atención Prioritaria, información de las unidades administrativas responsables de la operación del programa, estrategias de vinculación y las reglas de operación; esto implica contar con información acerca del objetivo general y específico del programa, la población objetivo y el tipo de apoyos entregados por el programa, entre otros.

En la normativa no se identificó que se regulara la elaboración de un diagnóstico de la problemática a atender, que se estableciera la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo ni que se pidiera la inclusión de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa antes de su implementación.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS– se señala que el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado será responsable de la integración y actualización del padrón de beneficiarios de los programas sociales, el cual debe estar a disposición de la ciudadanía. No se reportó información sobre las características que éste debe tener; por ejemplo, nombre del beneficiario, clave única de identificación, domicilio, programa y apoyo entregado, entre otros.

En la práctica se identificaron tres padrones de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social, dos de ellos correspondientes a 2013 –Padrón del Adulto Mayor y Padrón de Jefas de Familia– y uno del que no se tiene la información del año para el cual corresponde la información –Padrón de Apoyo a Personas con Discapacidad–. La mayoría de los padrones incluyen información sobre el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario, el domicilio geográfico del beneficiario, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe. No fue posible localizar en ninguno de los padrones información sobre el uso de una clave única para identificar a los beneficiarios.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, en la LDS, se dispone que, para instrumentar planes y programas en materia de desarrollo social, se debe contar con las reglas de opera-

ción. Aunado a esto, en el reglamento de la ley se precisa la información que las reglas de operación deben contener: objetivo general y específico, la población objetivo, la dependencia responsable de la ejecución del programa, el tipo de apoyo entregado, los requisitos y restricciones de los beneficiarios, entre otros. No se identificó normativa que establezca que dichas reglas han de contener información sobre el procedimiento de entrega de los apoyos y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas.

En la práctica se encontraron reglas de operación para seis programas de desarrollo social: una del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Estado de Nuevo León; tres de la Secretaría de Desarrollo Social; y dos de la Secretaría del Trabajo. Todas cuentan con información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entregar los apoyos. Sólo en las reglas del DIF se localizó información sobre los indicadores para monitorear y evaluar los programas.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS y su reglamento– se determina que el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado debe publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social; esto implica difundir información sobre el objetivo general y específico del programa, la población objetivo, la dependencia responsable de su ejecución, el tipo de apoyo entregado, los requisitos y las restricciones de los beneficiarios, entre otros datos. Aunado a esto, se debe publicar el Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales.

Por otra parte, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León se establece que los sujetos obligados³⁸ deben difundir en internet una lista de los servicios y programas que ofrecen, así como los trámites para acceder a ellos y la población objetivo.

En la práctica se identificó información para 133 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias de Nuevo León. La información que se difunde para la mayoría de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Para algunos se ofrece información sobre el padrón de beneficiarios y el presupuesto asignado al programa. Ninguno publica información sobre sus indicadores.

6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

En la LDS se determina que la distribución de los recursos destinados al desarrollo social se basará en indicadores de eficacia, eficiencia y calidad.

En la práctica, en el documento del Presupuesto de Egresos 2012 hay información desglosada para algunos programas de desarrollo social; entre ellos, los siguientes: Programa Compensatorio de Educación, Convenio de Desarrollo Social, Adultos en Plenitud, Programa de Apoyo a la Economía, Becas de Transporte en Zona Rural, Unidos por la Familia, Personas con Discapacidad, Programa de Atención a Discapacidad y Pobreza, Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil, Centros Comunitarios de Desarrollo Social, Brigadas por una Vida Digna, Asistencia Social a Desempleados, Jóvenes Emprendedores con Discapacidad; y Programa de Apoyo a Casa Hogar.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y su reglamento– se establece que la evaluación de los programas consiste en una valoración cuantitativa y cualitativa del logro de los objetivos y las metas, y del impacto alcanzado por los programas. También se especifican los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- La evaluación de la política se realizará al menos una vez al año.
- Las evaluaciones deben incluir los indicadores para medir cobertura, calidad e impacto.
- La evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de especialistas, designados por el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado o el municipio, con experiencia en la materia, que colaboren en instituciones de educación superior e investigación y, preferentemente, deberán estar inscritos en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
- Los resultados de las evaluaciones y demás estudios referentes al desarrollo social deben publicarse en el portal de internet del Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado. Sin embargo, no se especifica la información de las evaluaciones que deberá publicarse; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.
- No se identificó normativa que estableciera la existencia de diversos tipos de evaluaciones, la planeación de estos ejercicios ni el seguimiento a sus resultados. Tampoco, información sobre el uso de las evaluaciones para decisiones presupuestarias.

³⁸ Cualquier autoridad, dependencia, unidad administrativa, entidad, órgano u organismo del Poder Ejecutivo, la administración pública estatal y municipal, el Poder Legislativo y la Auditoría Superior del Estado, el Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado, los ayuntamientos, los tribunales administrativos y los organismos públicos autónomos y constitucionales autónomos del estado.

En la práctica no se tuvo conocimiento de ejercicios de evaluación a programas estatales para 2011, 2012 y 2013 –se identificaron seis evaluaciones realizadas de 2006 a 2009–; tampoco se observó el uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social ni la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se encontraron seis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el gobierno de Nuevo León en 2012. Los seis estudios cuentan con información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, efectos y características de la problemática. Tres de ellos ofrecen información sobre propuestas de acciones a seguir.

8. Indicadores de gestión y resultados

En el Reglamento de la LDS se señala que el Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado debe establecer los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social, que deberán ser utilizados en las evaluaciones de los programas. En la normativa no se identificó que se regule la información que los indicadores deben reportar; por ejemplo, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.

En la práctica, Nuevo León cuenta con indicadores de gestión y de resultados para la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría del Trabajo. Estos indicadores se encuentran sistematizados en el portal de transparencia del estado y brindan información sobre el método de cálculo y la unidad de medida, pero no sobre la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia de medición y la línea base.

Por otro lado, el estado ha publicado algunas matrices de indicadores de resultados de los programas de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León, el Fideicomiso Fondo Estatal para el Fomento y Desarrollo de Actividades Agropecuarias, Forestales, de la Fauna y Pesca, el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo, el Colegio de Educación Profesional Técnica de Nuevo León, el Instituto Estatal de las Mujeres, el Instituto de la Vivienda de Nuevo León, el Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte y el Instituto Estatal de la Juventud. Estos indicadores contienen información del nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo y la unidad de medida, pero no de la frecuencia de medición, la línea base y las metas. Las matrices se encuentran

sistematizadas en el apartado de "Presupuesto basado en resultados" del sitio de internet del Gobierno del Estado.

9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

En el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador se dicta que esta oficina fungirá como Secretaría Técnica del Comité de Planeación, Evaluación e Innovación de la Administración Pública Estatal, la cual tiene entre sus atribuciones la evaluación y el seguimiento al cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas y las acciones que integran el Plan Estatal de Desarrollo. Las atribuciones que no comprende este comité son: normar la evaluación de la política social; realizar la planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones resultado de las evaluaciones; revisar o participar en la construcción de indicadores; llevar a cabo estudios en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica se identificó el *Manual de organización y de servicios* de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, que contiene la misión y visión del área, su organigrama y ámbito de acción en el orden estatal. Sin embargo, no se encontraron elementos de monitoreo y evaluación implementados por esta oficina.

Por otro lado, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se mencionan como atribuciones de la Unidad de Planeación e Informática el elaborar y proponer términos de referencia para la evaluación de los programas y proyectos de la Secretaría; diseñar, elaborar y coordinar un sistema de información de indicadores sociales del estado; y coordinar y supervisar las evaluaciones a los programas y proyectos de la Secretaría. Las atribuciones que no comprende la citada unidad son: realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones resultado de las evaluaciones; efectuar estudios en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica no se encontraron elementos de monitoreo y evaluación implementados por esta unidad.

COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 123 revela que Nuevo León presentó, de 2011 a 2013, un incremento en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. Pese a esta caída, el estado se ubica en la posición ocho en este último componente.

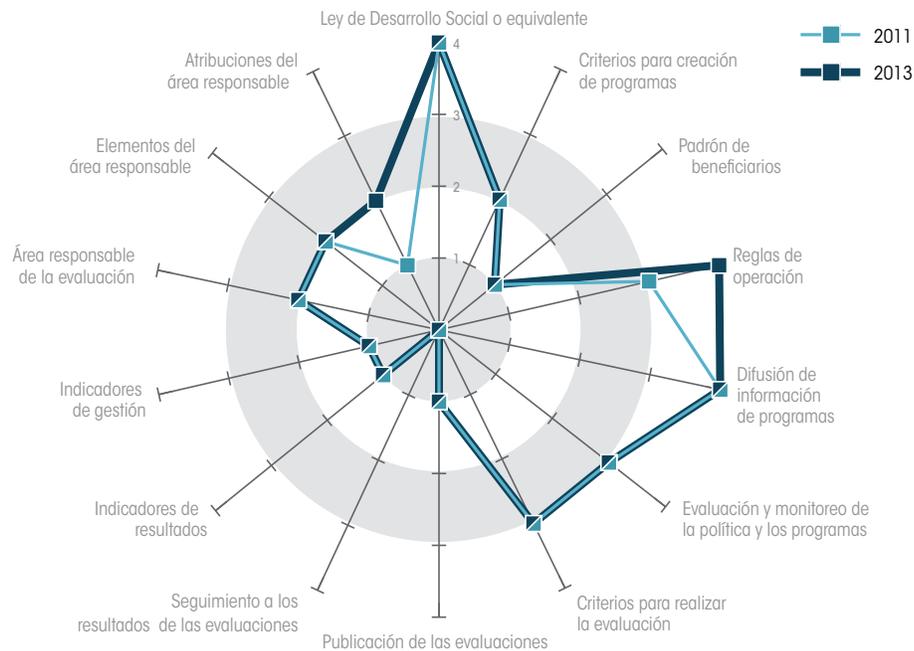
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En la normativa se establece que las reglas de operación deben incluir información sobre el objetivo general y específico, la población objetivo, la dependencia responsable de la ejecución del programa, el tipo de apoyo entregado y los requisitos y restricciones de los beneficiarios.
- ✓ Se identificaron un mayor número de atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación, que incluyen normar la evaluación de la política de desarrollo social; coordinar la implementación de evaluaciones; y revisar o participar en la construcción de indicadores de la política social.

En la gráfica 124 se advierte que, aunque el estado presenta un incremento de 2011 a 2013 en el componente, aún es necesario fortalecer la normativa relacionada con la información que los padrones de beneficiarios deben contener, la publicación de las evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar, y el marco normativo concerniente al área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 124. Cambios en el componente normativo, Nuevo León 2011-2013



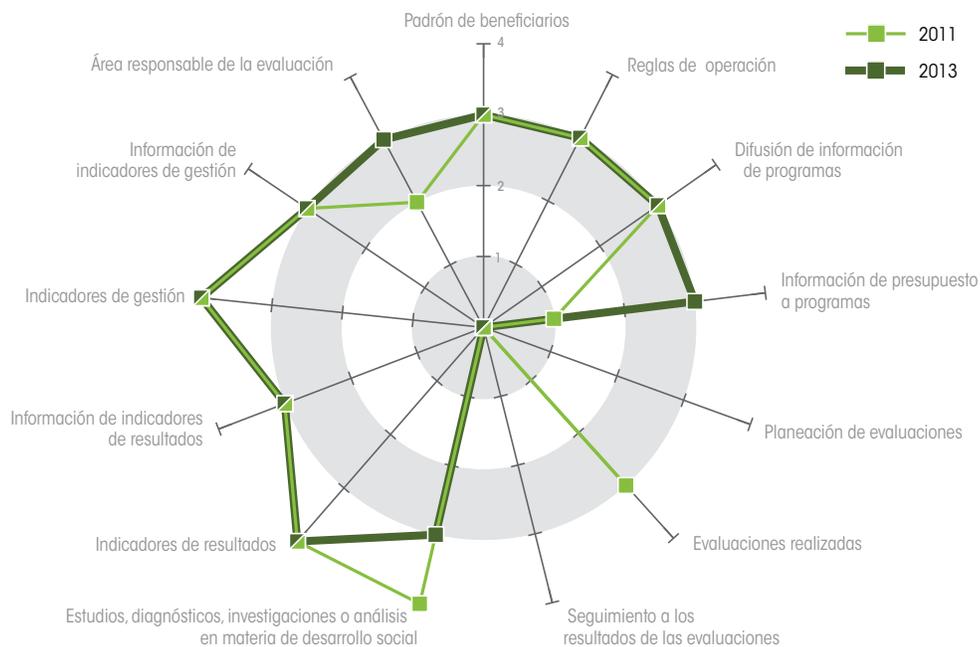
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ El estado tiene información presupuestaria desagregada para algunos programas de desarrollo social.
- ✓ Se identificó el *Manual de organización y de servicios* de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, que define las características del área responsable de realizar/coordinar la evaluación.
- ✗ El estado no efectuó evaluaciones en el periodo 2011-2013.
- ✗ Los diagnósticos llevados a cabo por el estado presentan menos información que los identificados en 2011.

De acuerdo con la gráfica 125, aunque el estado experimentó una mejora en el elemento de información presupuestaria y en el del área responsable de la evaluación, muestra una disminución en otros dos elementos: realización de evaluaciones y de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social. La importancia de contar en la práctica con instrumentos de monitoreo y evaluación radica en la información que éstos aportan para la toma de decisiones; en este sentido, se debe implementarlos periódicamente y tener cuidado en mantener la calidad de éstos.

■ Gráfica 125. Cambios en el componente práctico, Nuevo León 2011- 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como la información que los padrones de beneficiarios deben contener; la información que se debe publicar en las evaluaciones; el seguimiento a los resultados de éstas; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque, exclusivamente, a impulsar la evaluación de los programas y las políticas estatales, incluida la política social.

Se establecen como organismos encargados de la evaluación tanto la Secretaría Técnica del Comité de Planeación, Evaluación e Innovación de la Administración Pública Estatal como a la Unidad de Planeación e Informática, inscrita en la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, no se menciona el esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último, no se tuvo evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los dos organismos.

Por otro lado, en el componente práctico, uno de los retos que enfrenta Nuevo León es dar continuidad a la implementación de los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se determinan y cuidar la calidad de éstos, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados. Asimismo, la implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación, en muchos casos, depende de acciones fuera del alcance de los responsables del monitoreo y la evaluación. En este sentido, es importante que las dependencias encargadas de la evaluación y el monitoreo dispongan de los recursos financieros suficientes para implementar estos instrumentos y con ello contribuir a la mejora de la política pública en la entidad.

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 el estado de Nuevo León:

Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad

dad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la Federación y del estado. Para esto, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos. Se debe señalar que la difusión de estas reglas también permite transparentar el acceso a los programas.

Dar continuidad a la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, ya que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información contribuye a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

Dado que los recursos son limitados, es recomendable 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 que se deberán aplicar, entre otros. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Retomar la implementación de evaluaciones es indispensable, dado que abonan al análisis del logro de los objetivos y las metas de los programas, además de que brindan información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también permiten medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. Asimismo, es conveniente incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De esta manera, la información que procede de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Nuevo León cuenta con información sistematizada de indicadores de gestión y de resultados para todas sus dependencias, en la normativa no se especi-

ca qué información se debe reportar en los indicadores. Esto tiene consecuencias en la práctica, pues la mayoría de los indicadores identificados no publican información relacionada con la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia de medición, la línea base y las metas.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se sugiere valorar la pertinencia de que la tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

