

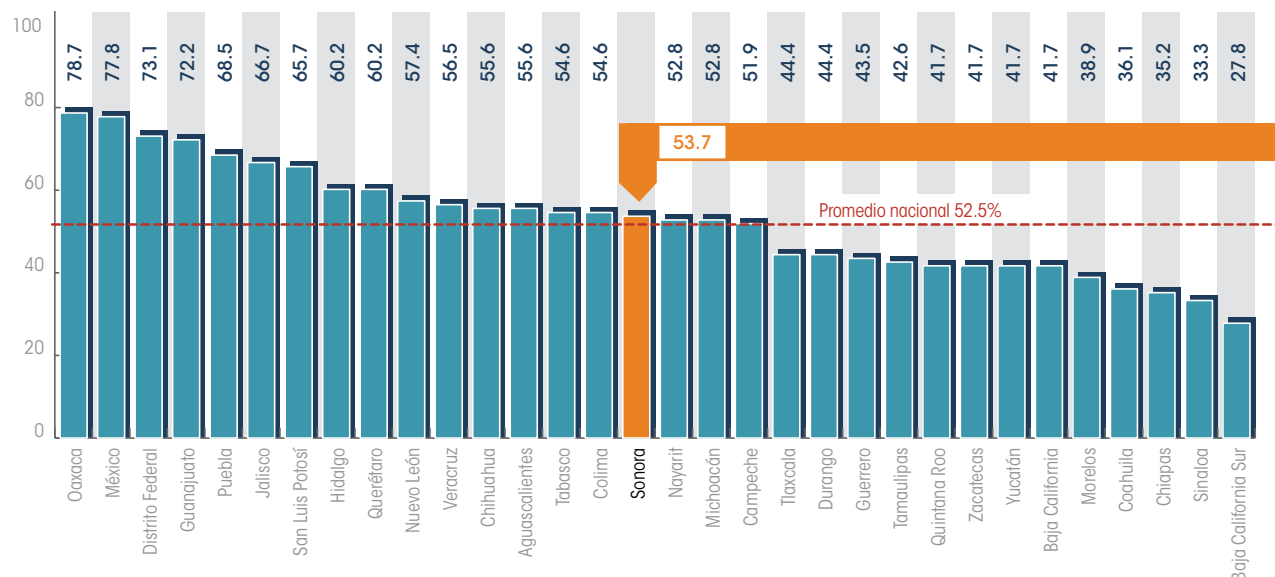
de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta. Del mismo modo, es necesario que el estado monitoree la evolución de los indicadores en el tiempo a fin de poder tomar decisiones relacionadas con el diseño y la implementación de los programas. En este sentido, no se identificó información numérica asociada a los indicadores.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática y 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.

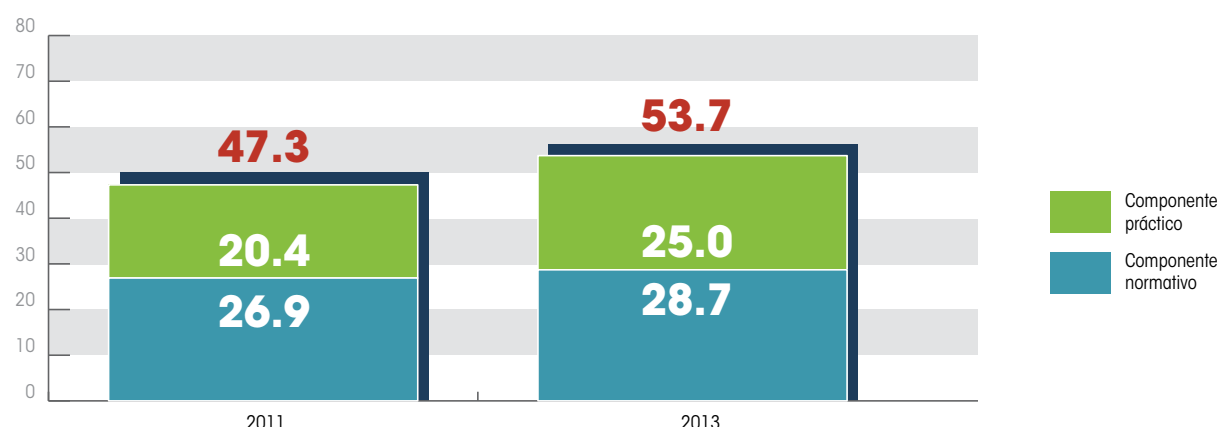
SONORA

■ Gráfica 150. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ **Gráfica 151.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en el estado de Sonora 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 151 muestra la variación del estado de Sonora 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, Sonora presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 47.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –26.9 en el componente normativo y 20.4 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 53.7 por ciento –28.7 en el componente normativo y 25.0 en el práctico–, lo que significa un incremento de 13.8 por ciento respecto a 2011 de manera global. Desde una perspectiva comparativa, esto ha significado para Sonora pasar de la posición nueve en 2011 a la trece en 2013 (gráfica 150).⁴⁶

⁴⁶ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social como todas las personas en condiciones de desventaja o marginación social, así como las organizaciones y los grupos en situación de vulnerabilidad extrema.

Asimismo, la LDS y su reglamento establecen criterios para la creación de programas nuevos, norman la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social, y fijan la obligatoriedad de integrar un padrón único de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

La LDS dispone que, para crear programas de desarrollo social, la dependencia o entidad responsable de ellos elaborará un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, siguiendo los lineamientos que determine la Secretaría de Desarrollo Social. No obstante, no se halló prueba de la existencia de estos últimos, por lo que no es posible determinar si se solicita información acerca del diseño, la población objetivo y el resultado esperado del programa, su vinculación a la planeación estatal y los elementos para su monitoreo y evaluación.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –el Reglamento de la LDS– se determina que la Secretaría de Desarrollo Social deberá integrar un padrón de los programas de desarrollo social con base en la información proporcionada por los beneficiarios y demás instancias que participen en cada programa de desarrollo social. Además, se ordena el registro de los apoyos que reciben los beneficiarios y la información sociodemográfica que se requiera para la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de éstos y la planeación para el desarrollo social. Por otro lado, se establece que la Secretaría de Desarrollo Social emitirá los lineamientos para su construcción, actualización y difusión; sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión, por lo que no fue posible identificar información adicional al perfil del beneficiario y el tipo de apoyo otorgado.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios para quince programas de la Secretaría de Desarrollo Social que corresponden a 2012 y 2013, los

cuales contaron con elementos como el perfil de beneficiario, referencias sobre su domicilio (municipio) y el nombre del programa por el cual fueron beneficiados. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permita al estado tomar decisiones de política pública.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la LDS– se señala que las dependencias del gobierno estatal y los municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social y sus reglas de operación. De este modo, se dispone que los programas cuenten con reglas de operación claras y concisas que definan su operación; sin embargo, no se observó un contenido mínimo para su elaboración.

En la práctica se identificaron quince reglas de operación para trece programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF) estatal para 2011 y 2013, y dos de la Secretaría de Desarrollo Social para 2013. Estas últimas presentan 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 entrega del apoyo; sin embargo, en los programas del Sistema DIF no se proporcionan todos los elementos. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que describen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa y las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS– se establece que las dependencias del gobierno estatal y los municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social y sus reglas de operación a través de medios de comunicación masivos accesibles a la población. Además, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora se determina la obligación de poner a disposición del público los criterios de acceso a programas de subsidio, el padrón de beneficiarios y los montos asignados a dichos programas.

En la práctica se identificó información para dieciséis programas de desarrollo social en la página del Sistema DIF del estado y para cinco de la Secretaría de Desarrollo Social. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, la lista de éstos y en algunos programas el presupuesto asignado al programa.

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

En la práctica se pudo verificar que los programas del Sistema DIF cuentan con el presupuesto desagregado por programa. En cuanto a los de la Secretaría de Desarrollo Social, sólo se tuvo conocimiento de información relacionada con el presupuesto de tres programas sociales. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que contribuyan a que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

Finalmente, la normativa estatal –la LDS– dispone que la ejecución de los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no puedan sufrir disminuciones ni transferirse para otros conceptos en el ejercicio fiscal.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS del estado establece que es función de la Comisión Estatal de Desarrollo Social evaluar periódicamente el impacto de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo social que realicen las dependencias y entidades estatales y los comités regionales.

Aunado a esto, en la misma ley se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- Los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir invariablemente los criterios, factores e indicadores de su evaluación de impacto y desempeño, así como la periodicidad con que se aplicarán las evaluaciones y los estudios respectivos y, finalmente, la instancia que los realizará.
- La evaluación de los programas de desarrollo social será interna o externa. La externa será la que realicen las instituciones de educación superior, de investigación científica o, en general, organizaciones o instituciones no lucrativas diferentes a las que lleven a cabo los programas.
- La evaluación de los programas de desarrollo social podrá referirse a situaciones de impacto socioeconómico, de desempeño, de operación o de aspectos más específicos.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco, la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales ni de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –la LDS– estipula que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir invariablemente los criterios, factores e indicadores de su evaluación de impacto y desempeño.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Salud Pública, de la Secretaría de Educación y Cultura, y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura. Las fichas están actualizadas a 2013 y proveen información de los avances en los indicadores, así como el nombre del indicador, la descripción de lo que se quiere medir con el indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta.

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

De acuerdo con la LDS, es función de la Comisión Estatal de Desarrollo Social evaluar periódicamente el impacto de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo social que realicen las dependencias y entidades estatales, así como los comités regionales. De igual forma, en la LDS se incluye información sobre la estructura organizacional de la Comisión, la cual estará compuesta de trece miembros y será presidida por el gobernador del estado. Sus atribuciones son:

- Definir los criterios para la elaboración de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir la cobertura, la calidad y el impacto de los programas sociales.
- Emitir las indicaciones y recomendaciones que considere pertinentes a las instancias encargadas de la ejecución de los programas evaluados.
- Promover estudios y diagnósticos de carácter social en colaboración con investigadores de instituciones de los sectores gubernamental, social y privado.

En la práctica no se encontraron elementos que permitan identificar la realización de actividades de evaluación por parte del organismo de evaluación. Si bien el estado cuenta con actas de las sesiones de la Comisión Estatal de Desarrollo Social, no hay evidencia pública que muestre al ciudadano la operación de dicha Comisión en el ejercicio de la evaluación de los programas sociales.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 151, de 2011 a 2013, el estado de Sonora presentó un aumento en el índice a nivel global, derivado de un incremento tanto en el componente normativo como en el práctico. En 2013, el mayor avance se dio en

el plano práctico, lo que lo llevó a ocupar la posición ocho en este componente en relación con las demás entidades.

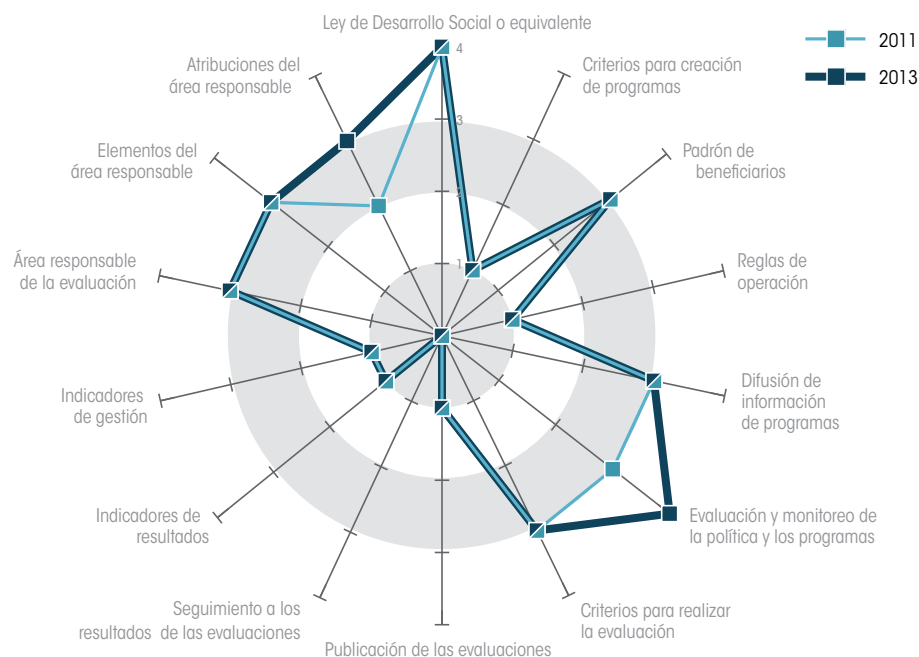
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ La Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público estatal establece que, a partir de las conclusiones e informes que procedan de la evaluación, la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público podrá determinar las previsiones que constituyan las bases para el proceso de programación y elaboración del presupuesto del ejercicio, esto es, la evaluación y el monitoreo se usarán para decisiones de presupuesto.

De este modo, la gráfica 152 revela que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación, principalmente en cuanto a las atribuciones del área responsable de la evaluación y los criterios para la evaluación y el monitoreo en el estado.

■ Gráfica 152. Cambios en el componente normativo, Sonora 2011-2013



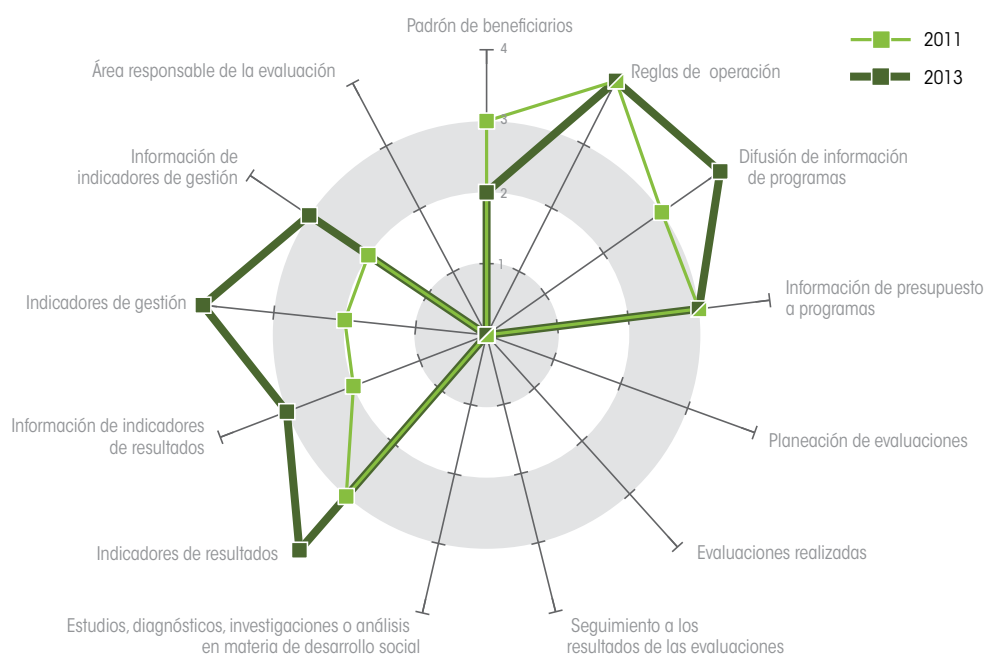
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ Los indicadores de gestión y de resultados ofrecen más información en 2013, como nombre, descripción de lo que buscan medir, unidad de medida, frecuencia de medición y meta.

De acuerdo con la gráfica 153, el estado tuvo un aumento en el componente práctico con la publicación de la información y las características de sus indicadores, tanto de resultados como de gestión. Sin embargo, mostró una disminución en cuanto a padrones de beneficiarios, dado que poseen un menor número de características en comparación con 2011.

■ Gráfica 153. Cambios en el componente práctico, Sonora 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente práctico, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha derivado del establecimiento de información y características de los indicadores que usa para medir el desempeño de sus programas. Asimismo, en el plano normativo se encontró que la LDS y su reglamento regulan el establecimiento de padrones de beneficiarios y considera algunos criterios para el ejercicio de la evaluación; no obstante, aún faltan por considerar mecanismos que permitan

normar criterios mínimos para las reglas de operación de los programas y la creación de programas sociales nuevos.

Por otro lado, la Comisión Estatal de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y la Secretaría de Desarrollo Social tienen atribuciones de evaluación; sin embargo, no se encontró información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una ni un esquema de coordinación de estas últimas que delimite su quehacer particular, lo cual no facilita el conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para la ejecución de sus tareas.

De este modo, el reto que afronta Sonora es implementar los elementos de monitoreo y evaluación que por ley se establecen, a fin de 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 Sonora:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, los cuales deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Si bien se determina en la normativa la creación de programas nuevos y la construcción del padrón de beneficiarios, es importante que el estado especifique aspectos técnicos mínimos de su contenido.

Asimismo, para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social en el estado, es fundamental delimitar las acciones, los programas y las políticas consideradas, así como la homologación de conceptos, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la Secretaría de Desarrollo Social son de desarrollo social, no lo es respecto de otras dependencias y entidades estatales.

Por otro lado, es conveniente que el estado continúe publicando el presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas estatales, ya que esta característica es necesaria para presupuestar con base en los resultados. De

esta manera, también es posible fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable de operarlo.

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronóstica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización del diagnóstico para la elaboración de programas nuevos, en el cual se incluyan criterios claros y homogéneos que justifiquen su diseño. Una herramienta que ayuda a determinar su diseño lógico es el uso de la Matriz de Marco Lógico.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental definir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de evaluación y monitoreo. Por ende, deben ser aplicables a todos los programas estatales.

De igual forma, el estado debe impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS para que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados a los beneficiarios, así como referir los que provienen de la Federación, del estado e incluso de los municipios.

Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante una planeación de la evaluación que permita determinar los programas a evaluarse, de acuerdo con las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, el presupuesto y las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso. Para su integración, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo.

Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se genera 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 y resultados de las evaluaciones, tarea que puede ser ejecutada por algún otro participante en el Sistema Estatal para el Desarrollo Social de Sonora.

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.