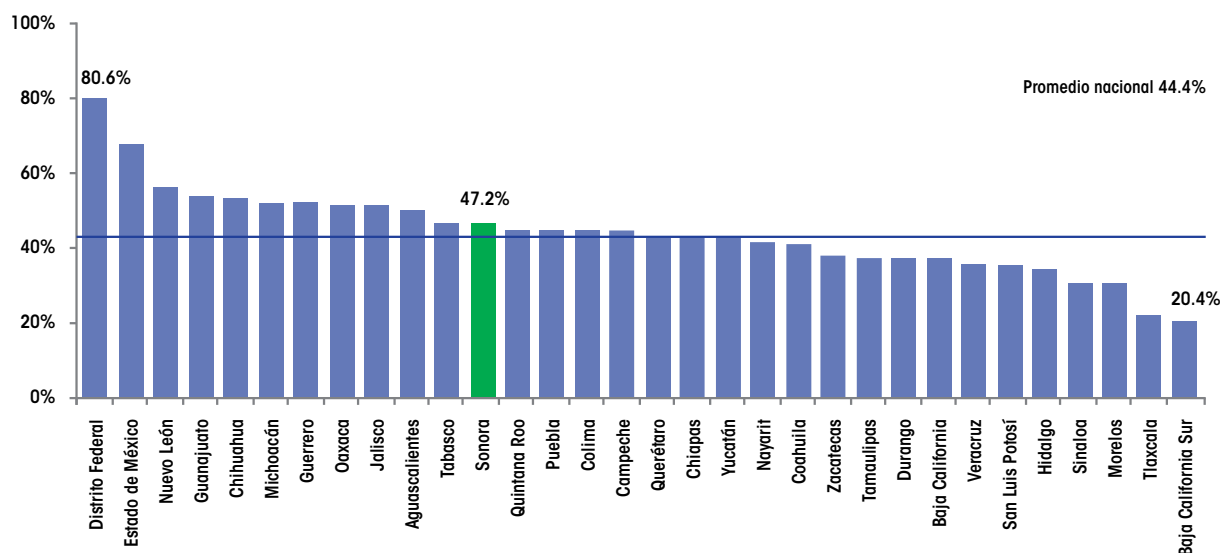


Sonora

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Sonora (LDS) establece la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social del estado para mejorar la eficacia del desarrollo social.
- La LDS instituye la creación de la Comisión Estatal de Desarrollo Social como el encargado de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en materia de educación, la última información disponible corresponde a 2009-2010. Asimismo, tiene indicadores de gestión para las dependencias, sin embargo, no se detectó información de su medición. No se encontraron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social o estudios estatales 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 Sonora 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 del estado (LDS) y en su Reglamento, y en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) del estado, se establecen elementos 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, Sonora cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que las personas en situación de vulnerabilidad tienen derecho a recibir apoyos tendientes a mejorar su condición de vida.
- Se acuerda que para la creación de programas nuevos 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 (SEDESSON), no obstante, no se detectó evidencia de la existencia de estos últimos, por lo que no es posible determinar si se solicita información acerca del diseño, población objetivo y resultado esperado del programa, su vinculación a la planeación estatal y elementos para su monitoreo y evaluación.
- Si bien no se encontró el mandato de elaborar ROP de manera directa, se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar las ROP de sus programas, las cuales 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 monitoreo y la evaluación. No se identificó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se instituye la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEDESSON, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades del gobierno estatal que operen o ejecuten programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales. Se establece que la SEDESSON 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 que información adicional al perfil del beneficiario y tipo de apoyo que recibe debe contener.
- Se establece la realización y publicación de la evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social para adecuar o desechar las políticas que no funcionen adecuadamente, así como la inclusión de nuevas que puedan mejorar la eficacia final del desarrollo social. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal para el Desarrollo Social de Sonora el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

La evaluación podrá ser interna y se especifica como aquella que realice la Comisión Estatal de Desarrollo Social del estado (Comisión) o las dependencias que instrumenten los programas, o externa, cuando sea efectuada por un evaluador externo en cuyo caso, su costo deberá ser cubierto por las dependencias y entidades que hayan llevado a cabo las funciones evaluadas. En ambos casos, la evaluación incluirá la opinión de los beneficiarios.

La evaluación podrá referirse a situaciones de impacto socio-económico, de desempeño, de operación o de aspectos más específicos. En el caso de las evaluaciones de impacto podrán

ejecutarse a través de procesos anuales o multianuales, de conformidad con la información y naturaleza del programa.

- Un aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan señalarse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se determinen las evaluaciones a elaborarse en un determinado periodo, su temporalidad y los programas a evaluarse.
- Los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No se ubicó la información 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 establece la publicación de las ROP y de los resultados de la evaluación, la que además se debe dar a conocer a la SEDESSON y a las dependencias o entidades estatales y a los gobiernos municipales que hayan ejercido las funciones evaluadas. Sin embargo, no se encontró el mandato de publicar el padrón de beneficiarios, y aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados y de gestión en la evaluación, no se identificó de manera directa su divulgación.
- La LDS crea la Comisión, como el organismo encargado de evaluar periódicamente el impacto de las políticas, planes, programas y acciones de desarrollo social. Su ámbito de acción se establece únicamente para los programas estatales, aunque la Comisión debe promover la evaluación en los gobiernos municipales.

En la Ley se establece que sin menoscabo de la evaluación realizada por la Comisión, la SEDESSON llevará a cabo la evaluación interna continua y permanente de la operación de los programas, proyectos, acciones e inversiones de desarrollo social.

Asimismo, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) tiene como atribución contribuir en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.

La Comisión es un órgano conformado por responsables de la operación de la política de desarrollo social, aunque no forma parte de la estructura orgánica de una dependencia o entidad. Está conformado por 13 integrantes del Poder Ejecutivo del estado: el Gobernador (quien además lo preside), los titulares de las dependencias y entidades con temática social y la Secretaría de Hacienda. Cabe mencionar que no se especifica si la Comisión tiene autonomía técnica y de gestión.

La Comisión está a cargo de orientar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas, planes, programas y acciones de desarrollo social estatales. Además, está facultado para establecer criterios, normas y lineamientos para llevar a cabo la evaluación y emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son realizar la planeación de las evaluaciones, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados 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 Sonora:

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

El estado publica de manera concentrada el presupuesto asignado por programa de desarrollo social organizado de acuerdo con los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015. No obstante, no es posible determinar si éste corresponde a la totalidad de programas que operan en la entidad dado que la definición de programa no es homogénea, por ejemplo, en algunos casos se señala CRESEER como un programa y en otros como una estrategia, desagregando sus programas.

- El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SEDESSON con una estructura homogénea que incluye información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, 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. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas de la SEDESSON, en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica y el programa del cual recibe apoyo, aunque no siempre se especifica el tipo del que ha entregado, el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2010 y a 2011.
- De la misma manera, no se halla evidencia de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni tampoco información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Se identificaron indicadores de resultados y de gestión en el Sistema de Indicadores Educativos del Instituto de Innovación y Evaluación Educativa del estado, el cual reporta los correspondientes por municipio de manera sistematizada para nivel primaria, secundaria y preparatoria, la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2009-2010. Cabe mencionar que no se reportan indicadores de resultados para todos los niveles ni para los años de medición disponibles.

La información que se reporta de estos indicadores es el nombre y descripción de lo que miden mas no es posible consultar las fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, línea base, y metas.

Asimismo, el estado posee indicadores de gestión por dependencia concentrados en el Apartado de Metas y Objetivos del Programa Anual 2011, para los cuales se especifica el nombre, frecuencia de medición y meta pero no su medición. Tampoco es posible consultar información acerca de la descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, línea base y metas.

Cabe señalar que en ambos casos, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuanto a la Comisión no se identificó su funcionamiento ni elementos en materia de evaluación implementados por el COPLADE ni la SEDESSON.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LAIP se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Sonora. Si bien no se detectaron elementos clave como realizar una planeación de las evaluaciones, estudios en materia de desarrollo social o el seguimiento a las recomendaciones, la creación de un órgano encargado de la tarea puede ser el impulsor del tema.

La Comisión debe conformarse por los tomadores de decisión en materia de desarrollo social de la entidad, y cuenta con el liderazgo del Gobernador lo cual es clave para el éxito de las tareas de monitoreo y evaluación. Sin embargo, dirigir estas tareas sin un órgano técnico de apoyo, es un desafío importante, debido a las prioridades y funciones que desempeñan tanto el Gobernador como los Secretarios.

De la misma manera, la Comisión, el COPLADE y la SEDESSON tienen atribuciones de evaluación; sin embargo, no se detectó 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 permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Si bien la LDS está vigente desde 2006, no se identificó evidencia de que la Comisión esté en funcionamiento y los elementos que ha llevado a cabo Sonora en materia de monitoreo dirigidos al ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y en algunos casos de resultados alcanzados, se encuentran desarticulados, por lo que no proporcionan información integral para la toma de decisiones.

El reto que afronta Sonora es el de implementar 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

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 éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Si bien, se determina la generación de lineamientos para la creación de programas nuevos y para la construcción del padrón de beneficiarios, también se sugiere especificar algunos aspectos técnicos mínimos del contenido de las evaluaciones y criterios homogéneos para la construcción de indicadores.
- 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 en el esta-

do, 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 SEDESSON son de desarrollo social, no lo es respecto de otras dependencias y entidades estatales.

- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que ésta característica es un elemento 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 la unidad responsable de operarlo.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, 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 permite determinar su diseño lógico es el uso de 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. 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 estos últimos.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera 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 contar con la 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, y las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso. Para su integración 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.
- Es importante especificar 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 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 del Sistema Estatal para el Desarrollo Social de Sonora.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere determinar los mecanismos para impulsar el funcionamiento de la Comisión.