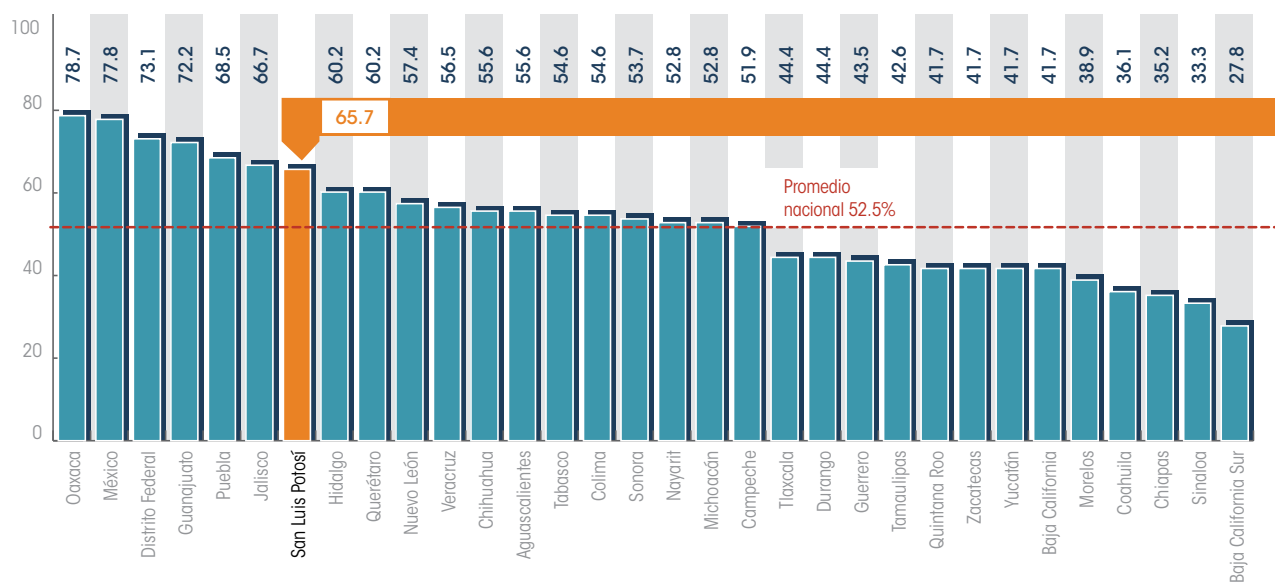




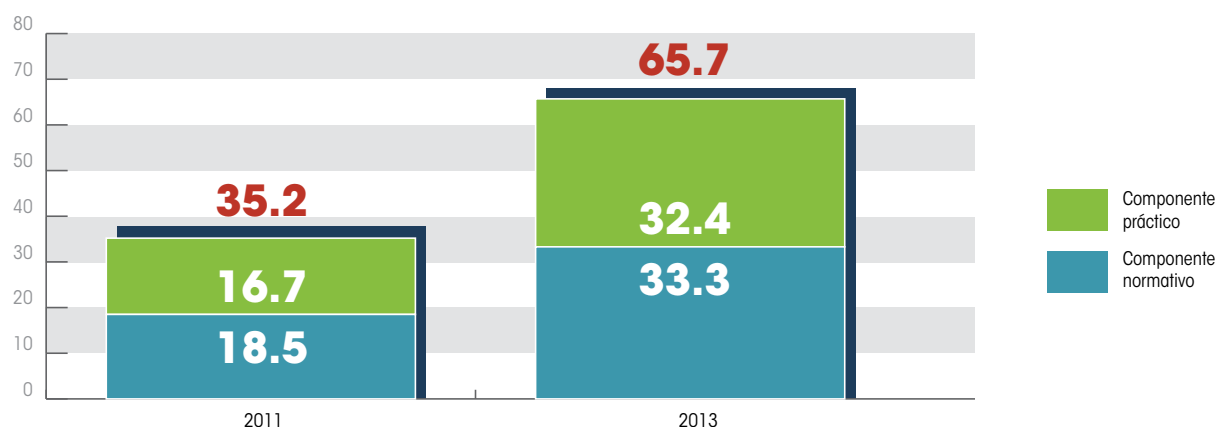
■ Gráfica 142. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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



■ Gráfica 143. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en San Luis Potosí 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 143 muestra la variación del estado de San Luis Potosí 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, San Luis Potosí presentó un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 35.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –18.5 en el componente normativo y 16.7 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 65.7 por ciento –33.3 en el componente normativo y 32.4 en el práctico–, lo que significa un incremento de 86.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición diecisiete en 2011 a la siete en 2013 (gráfica 142).⁴⁴ Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde tuvo un incremento de 75.1 por ciento en comparación con 2011.

⁴⁴ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

El avance identificado se debe a que incorporó el artículo 28bis en la Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, en el que se establecieron criterios para las reglas de operación de los programas. Asimismo, se identificó el documento *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*, publicado en la página de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado, y los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios en 2013.

De igual forma, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.

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. Menciona que toda persona o grupo social en situación de pobreza, marginación, desigualdad social y vulnerabilidad tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, así como recibir apoyos a través de acciones tendentes a disminuir su desventaja.

De igual forma, la normativa señala los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y algunos para difundir información de estos programas. Finalmente, indica que el Sistema Estatal de Desarrollo Social es un mecanismo de coordinación interinstitucional y concertación social, y será el órgano rector del desarrollo social del estado en el diseño, la planeación, ejecución y evaluación de las políticas y los programas en esta materia.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo, el estado publicó los *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*, en los que se determinan la justificación, el diagnóstico y los objetivos del programa, así como los mecanismos de participación social y los de evaluación y monitoreo.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se estipula que el Sistema Estatal deberá integrar los padrones de beneficiarios de los diversos programas sociales, y la

Secretaría de Desarrollo Social será la encargada de integrar un padrón único de beneficiarios. Al respecto, el estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional emitió los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios de los programas sociales, los cuales definen los criterios para su generación y captura.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2012 y 2013. El estado tiene publicados veinte padrones de beneficiarios correspondientes a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional. La importancia de contar con estos padrones radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –LDS– se establece que los programas de desarrollo social deberán contar con reglas de operación que consideren nueve criterios mínimos.

En la práctica se identificaron lineamientos de operación de doce programas sociales coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional actualizados a 2013. Dichos lineamientos contaron con información sobre el objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo y los criterios de elegibilidad.

La importancia de tener reglas de operación actualizadas radica en que describen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación del programa y que 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, la LDS dispone, por un lado, la obligación de informar a la sociedad sobre los avances en torno al desarrollo social y el alcance y los objetivos del programa estatal. Por otro, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí ordena la difusión de la información de los padrones de beneficiarios de los programas sociales aplicados por el estado y los municipios, así como la información sobre el diseño, los montos, el acceso, la ejecución y los beneficiarios de los programas de subsidio.

En la práctica se identificó información para 34 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. 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 y, en algunos programas, la lista de los beneficiarios.

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

En la LDS se identificó que el presupuesto para el desarrollo social, los programas sociales y el combate a la pobreza no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior.

En la práctica, el estado cuenta con información por partida presupuestaria en el Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013. En este sentido, el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva, representada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado. Aunado a esto, la LDS y la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 formulan algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- La evaluación será cuando menos anual y tendrá como propósito revisar sistemáticamente los avances y resultados en el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, los proyectos y las acciones de política social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos, o suspenderlos de manera total o parcial.
- Las evaluaciones, de manera invariable, incluirán indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto de los programas sociales.
- La evaluación podrá ser interna y externa y, para ambos casos, incluirá la opinión de los beneficiarios y deberá darse a conocer al Sistema Estatal a través de la Secretaría Ejecutiva.
- El estado y los municipios deberán hacer públicos los resultados de las evaluaciones.

En la práctica se observaron diez evaluaciones públicas realizadas a programas estatales en 2011. Si bien estas evaluaciones fueron internas, contaron con información sobre el objetivo de la evaluación, los datos de quién la realizó, los principales hallazgos y las recomendaciones formuladas.

Por otro lado, el estado llevó a cabo una planeación de evaluaciones en 2013 de los siete programas sociales que opera, así como un diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, correspondiente a los 81 municipios del estado. Dicha información contiene mapeos de la marginación 2010 con base en datos

del Consejo Nacional de Población (CONAPO); del rezago social 2010 con datos del CONEVAL; y la marginación urbana con datos del CONAPO. Además, cuenta con diagnósticos de las condiciones del estado por rubro (agua, drenaje, electrificación, vivienda, servicio sanitario, urbanización y economía local).

8. Indicadores de gestión y resultados

De acuerdo con la LDS, las evaluaciones incluirán, de manera invariable, indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas sociales. Ordena que las dependencias u organismos estatales o municipales ejecutores de los programas a evaluar deben proporcionar a los evaluadores información veraz y otorgar las facilidades para los trabajos respectivos. No obstante, no se detallan las características que han de tener estos indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno integrados en el ejercicio de marco lógico "concentrado" que tiene para sus programas de desarrollo social. Estos indicadores proporcionan el nombre, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición y, para los indicadores de gestión, la meta al 2013.

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

En la LDS se determina que la evaluación de la política de desarrollo social del estado estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva, la cual está representada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional. Asimismo, el reglamento de esta secretaría señala que la Dirección de Planeación y Evaluación deberá diseñar y operar las herramientas metodológicas y un catálogo de indicadores que permitan llevar a cabo evaluaciones de procesos, resultados e impactos de los programas impulsados por la citada secretaría.

En la práctica se identificó que la Dirección General de Planeación y Evaluación es responsable de realizar y coordinar la evaluación del programa sectorial de desarrollo social 2010-2015 y de los programas sociales que se deriven de él.

COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 143 se revela que, de 2011 a 2013, San Luis Potosí presentó un incremento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. El estado registró una variación significativa en el componente normativo, con un cambio de 14.8 puntos porcentuales de 2011 a 2013, que lo situó en la posición número cinco en ese componente en relación con las demás entidades

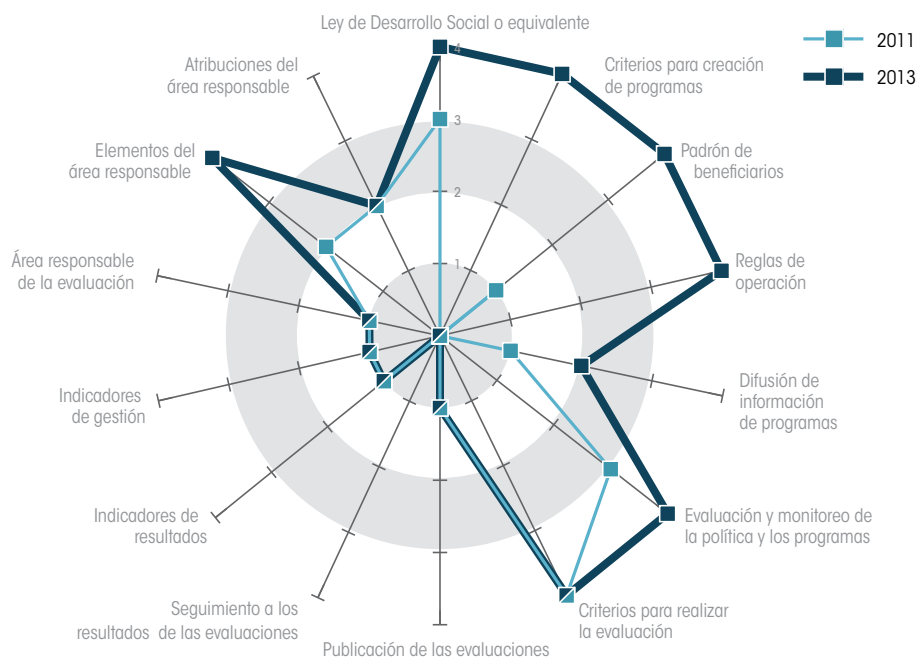
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ La LDS adicionó el artículo 28bis, en el que se formularon criterios para las reglas de operación de los programas.
- ✓ Se elaboró el documento *Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013*, que fue publicado en la página de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado.
- ✓ El estado publicó los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios en 2013.
- ✓ La Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 dispone el presupuesto basado en resultados, y establece que la evaluación y el monitoreo se usarán para decisiones presupuestarias.

En la gráfica 144 se observa 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. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa de los criterios para realizar, publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que efectúe el estado a sus programas sociales, así como de los indicadores de desempeño. En la entidad existe una vinculación interinstitucional entre la Secretaría de Desarrollo Social y Regional y la Secretaría de Finanzas para mejorar el diseño de indicadores desempeño; además, está en proceso de actualización el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional para considerar nuevas atribuciones del área responsable de la evaluación de los programas en el estado. Sin embargo, todavía no es posible identificar resultados concretos de estas acciones, por lo que será importante que sean públicos y estén disponibles a la ciudadanía una vez que hayan concluido.

■ Gráfica 144. Cambios en el componente normativo, San Luis Potosí 2011-2013



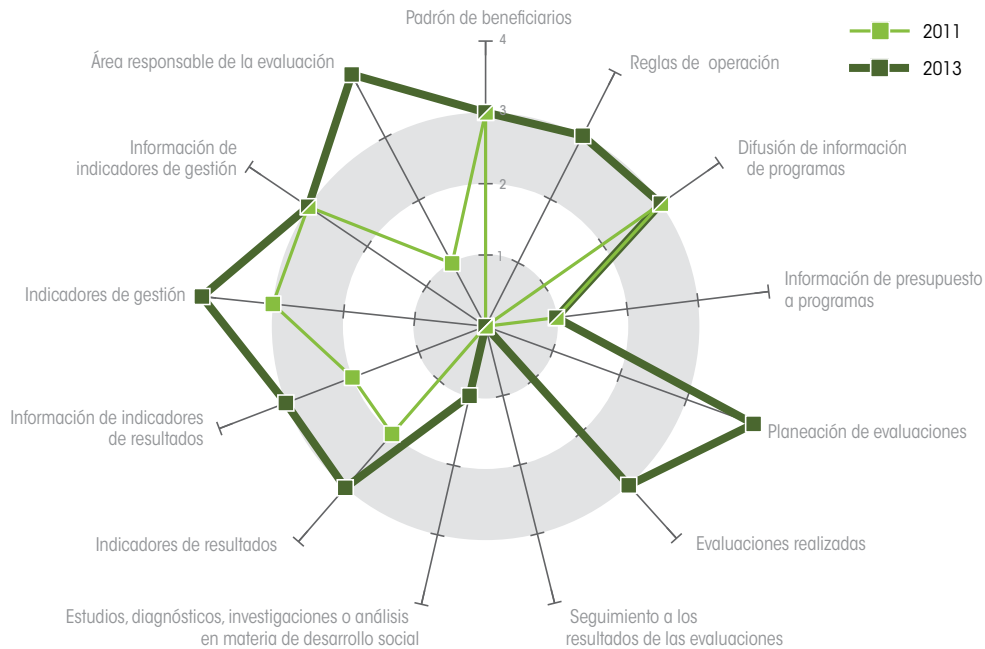
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado cuenta con lineamientos de operación de sus programas de desarrollo social actualizados a 2013.
- ✓ Si bien no se prevé en su normativa, el estado tiene una planeación de evaluaciones en 2013 de siete programas sociales. Asimismo, cuenta con evaluaciones para diez programas, las cuales fueron realizadas en 2011.
- ✓ En la práctica, la Dirección de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional lleva a cabo la evaluación y el monitoreo de programas sociales; por lo tanto, en el estado existe un área en operación responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 145, el estado tuvo un aumento en el componente práctico o de implementación en el tema de planeación y realización de evaluaciones. No obstante, aún queda pendiente el seguimiento de los resultados de las evaluaciones, la elaboración de diagnósticos con un mayor número de criterios y la difusión del presupuesto por programa.

■ Gráfica 145. Cambios en el componente práctico, San Luis Potosí 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promuevan el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social, principalmente en el tema de la evaluación. Por un lado, la LDS dispone la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros aspectos. Asimismo, la LDS y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí garantizan la difusión de información sobre los programas sociales y considera algunos elementos que debe tener dicha información.

Por otro lado, la publicación de *los Criterios para la creación de programas sociales nuevos 2013* permitió avanzar en el establecimiento de criterios para programas nuevos. La realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos. Asimismo, la publicación de los Lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios en 2013 formuló criterios para la integración del padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional en 2013.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no se identificó normativa relacionada con la definición de criterios para los indicadores de desempeño, tanto de gestión como de resultados.

En cuanto a la designación de la Secretaría Ejecutiva como organismo responsable de realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, al estar representada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, no se encontraron elementos como autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de la evaluación y el monitoreo en los programas sociales. No obstante, se constató que en la práctica la Dirección de Planeación y Evaluación de la citada secretaría ha llevado a cabo ejercicios de evaluación en sus programas.

Finalmente, hay que destacar que uno de los principales retos para San Luis Potosí radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, puesto que su normativa para la creación de programas nuevos, así como los lineamientos normativos para integrar el padrón de beneficiarios fueron establecidos sólo para 2013, por lo que la temporalidad de dicha normativa podría poner en riesgo la continuación de los ejercicios de evaluación realizados.

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 para el estado de San Luis Potosí:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, es importante que el estado considere incorporar en la normativa las características que deben tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que han de contener los indicadores de desempeño. Asimismo, si bien en la LDS se mencionan algunos elementos indispensables para la evaluación de los programas sociales, todavía faltan por considerar aspectos para el seguimiento de las evaluaciones realizadas y criterios para la difusión de éstas.

Otro aspecto relevante para impulsar el presupuesto basado en resultados es la publicación del presupuesto por programa, ya que esta característica permite focalizar recursos, fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Si bien el estado cuenta con criterios para la creación de programas nuevos, es importante que los consolide en un documento normativo permanente, puesto que la temporalidad con que se emite dicha normativa podría no asegurar la generación de programas nuevos con las características ya establecidas.

Asimismo, es necesario que el estado siga impulsando la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, se deben formular los criterios y lineamientos en un documento oficial y permanente para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Finalmente, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. Así, la información que procede de éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

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.