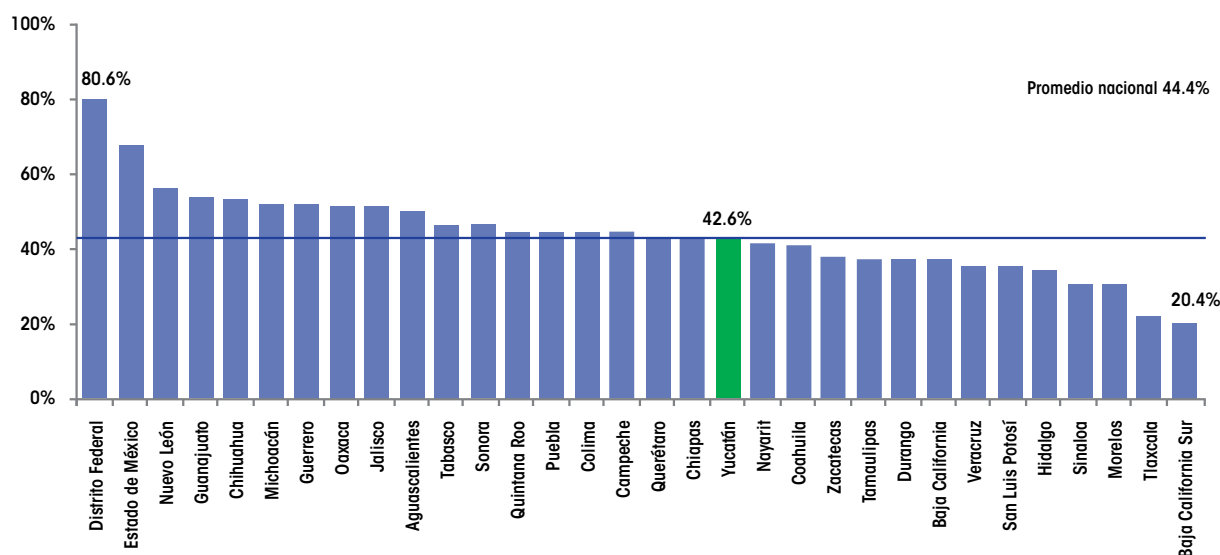


Yucatán

- La entidad no cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS), sin embargo, la normativa establece la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos para las decisiones presupuestales.
- La Constitución Política (CP) del estado instituye la creación de un Órgano de Evaluación encargado de evaluar los resultados de la ejecución de los programas. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión de los programas presupuestarios 2011, entendidos éstos como una categoría de la estructura programática del estado, no como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). Sin embargo, no se detectó información de su medición ni 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 Yucatán 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

La Constitución Política (CP), el Código de la Administración Pública (CAP), la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental (LPCG), la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LSEAS), y la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) del estado, se establecen elementos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Si bien no se registró un instrumento normativo que persiga garantizar los derechos sociales de la población, y tampoco información acerca de la existencia o iniciativa de una LDS, a continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- No se detectó que se destinen recursos al desarrollo social ni que establezca la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones de desarrollo social, únicamente la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social entendida como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.
- Dentro de la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.
- Se instituye que las dependencias y entidades del estado deberán elaborar y publicar las ROP de todos los subsidios otorgados en numerario o en especie, que se deduce, incluye los programas de desarrollo social. Éstas 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. Se acuerda además que estarán sujetas al dictamen del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria (CEMR).
- Se determinan los criterios mínimos que deberán contener como la población objetivo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, el monto del apoyo y los indicadores de desempeño para su evaluación. No se requiere el objetivo del programa, el tipo de apoyo ni su forma de entrega.
- Se dispone que bajo la coordinación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), los titulares de las dependencias y entidades estatales deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social a su cargo, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales. Éste debe incorporar la ubicación geográfica del beneficiario y su condición socioeconómica. También se conviene que la SPP marcará los lineamientos técnicos para su integración, sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible definir qué otra información debe contener. Cabe señalar que deberá ser público.
- Se instituye la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos estatales con el fin de identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad del ejercicio del gasto, lo cual se deduce, incluye a los programas de desarrollo social. A pesar de esto, no se especificó 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.

También, se decide que el resultado de las evaluaciones se deberá considerar en el proceso de programación y presupuesto de los recursos públicos de las entidades fiscalizadas a fin de propiciar que se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

- Otro aspecto que no se determinó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, con 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 diferentes tipos de evaluación que puedan llevarse a cabo así como la frecuencia con la cual se realizará la evaluación.
- Se fija que los programas presupuestarios deberán contar indicadores de desempeño en temas de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, por lo que se deduce que son indicadores de resultados y de gestión.

Asimismo, de acuerdo con el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación para 2011 y 2012, estos últimos se deben construir con base en una matriz de indicadores y se deberá integrar su nombre, descripción de lo que busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas características que permitirían su réplica. Cabe mencionar que la vigencia de este documento es anual.

- En materia de difusión se establece la publicación de las ROP y del padrón único de beneficiarios. No se detectó el mandato de divulgar los resultados de las evaluaciones y los indicadores de resultados y de gestión.
- La CP instituye que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos, serán evaluados por un Órgano de Evaluación (Órgano) dependiente del Congreso del Estado. Cabe decir que no se identificó su ámbito de acción.

También, se concluye que la SPP y la Secretaría de Contraloría General (SCG) en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán y evaluarán trimestralmente los resultados de la recaudación y la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del estado. Su ámbito de acción son los recursos estatales. Además, la SPP coordinará las tareas de evaluación del Poder Ejecutivo Estatal, emitirá las disposiciones generales en la materia y será el conducto para proporcionar información y entablar relaciones de colaboración con el Órgano.

Asimismo, la Secretaría de Política Comunitaria y Social (SPCS) es la encargada de evaluar las políticas de desarrollo comunitario y sociales encaminadas a combatir la pobreza y a respaldar a los grupos más vulnerables de la sociedad. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

Por último, el programa Escuchar que depende de la Jefatura del Despacho del Gobernador, tiene por objeto evaluar el impacto de las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo, para abatir los rezagos económicos y sociales que existen en diversas regiones del estado. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

El Órgano de Evaluación es ajeno a la operación de la política y/o los programas de desarrollo social, mas no se detectó si cuenta con autonomía técnica y de gestión. La SPP, la SCG, la SPCS y

el programa Escuchar forman parte de la estructura orgánica del poder ejecutivo Estatal, no obstante, para las primeras tres, las tareas de evaluación no constituyen la razón de ser de las instituciones.

El Órgano de Evaluación tiene a su cargo la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos, la cual realizará por sí mismo o mediante evaluadores externos. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de del Órgano son normar la evaluación de los programas, la planeación y publicación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, efectuar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Órgano, 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 Yucatán:

En su Presupuesto de Egresos no se identifican los recursos considerados como de desarrollo social, aunque sí los recursos asignados a la SPCS.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la SPCS, la Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero (SFAP), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Educación (SE) y el Instituto de la Juventud (INJUVE). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no haber información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado posee ROP o lineamientos de operación para algunos programas estatales de la SPCS, la SFAP, el DIF, la SE, el INJUVE y la Secretaría de Fomento Económico (SFE) con una estructura homogénea que contiene información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación y criterios para elegir a los beneficiarios, sin embargo, no incluye la forma de entregar los apoyos. El año al que corresponden varían entre 2007 y 2010.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios sólo para algunos programas de la SPCS: Cobijar, Reconocer Urbano y Maravillate con Yucatán; en los cuales es posible identificar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de éste, aunque no se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características. Los padrones del programa Cobijar corresponden al periodo de 2007 a 2010 y los padrones de los otros programas, de 2008 a 2010.
- No se identificó información 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 acerca de una planeación de las evaluaciones a programas estatales.

- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión en el documento de Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestarios 2011, elaborado por la SPP. En este escrito se presentan agrupados por “programa”, entendido éste como una categoría de la estructura programática del estado, no como un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). Cabe mencionar que dentro de la categoría de “subprogramas” se enlistan programas de desarrollo social pero no se detectaron indicadores de cada uno.

En el Reporte Trimestral de estos últimos, se especifica su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia de medición más no su unidad de medida y metas. Cabe indicar que no se observaron datos de la realización de su medición.

En la página de internet del estado se hace mención de un Sistema de Información Estadística, Geográfica y de Evaluación, pero no se habla al respecto del contenido de este Sistema.

- Para el Órgano no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de acciones en materia de evaluación implementadas por la SPP, la SCG, la SPCS ni del programa Escuchar.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Yucatán. Si bien no se detectaron elementos clave del ente facultado para normar la evaluación, realizar una planeación de las evaluaciones y seguimiento de las recomendaciones derivadas de la evaluación, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Por otra parte, la SPP, la SCG, la SPCS y el programa Escuchar tienen atribuciones de evaluación, pero existe poca información de las que le corresponden específicamente a cada uno en la materia y no se encontró un esquema de coordinación que delimite el quehacer de cada uno de estos actores, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

De la misma manera, el hecho de que una de las instancias encargada de implementar el sistema de evaluación es la SCG del estado puede dar el mensaje de que esta última sólo es un instrumento de control y vigilancia, y así dificultar que el Poder Ejecutivo genere empatía con su práctica y con el uso de la información derivada de ella para mejorar las políticas y programas estatales.

La normativa que decreta la evaluación fue emitida entre 2008 y 2010, pero hasta ahora no se encontró evidencia de que el Órgano de evaluación esté en funcionamiento o de que se hayan implementado en el estado evaluaciones a programas o a políticas de desarrollo social. No obstante, Yucatán ha impulsado elementos de monitoreo que pueden contribuir a realizar un seguimiento no sólo del ejercicio de los recursos, sino también de los bienes y servicios entregados y de los resultados alcanzados. Por tanto, el reto que afronta es estructurarlos de tal manera que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para la 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 Yucatán:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos para su realización sistemática, éstos deben definir los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.
- Para instaurar 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 estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SPSC son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos, ya que esta 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 una unidad responsable.
- Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación 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 la matriz de Marco Lógico.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP o lineamientos de operación, es fundamental establecer y difundir criterios específicos y homogéneos para su elaboración y divulgación, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación de los programas. Asimismo, 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 normativa, 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. Para esto pueden establecerse además criterios y lineamientos de manera que la información que integra al padrón sea homogénea.

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 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 identificar 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 obtiene 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.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Órgano.