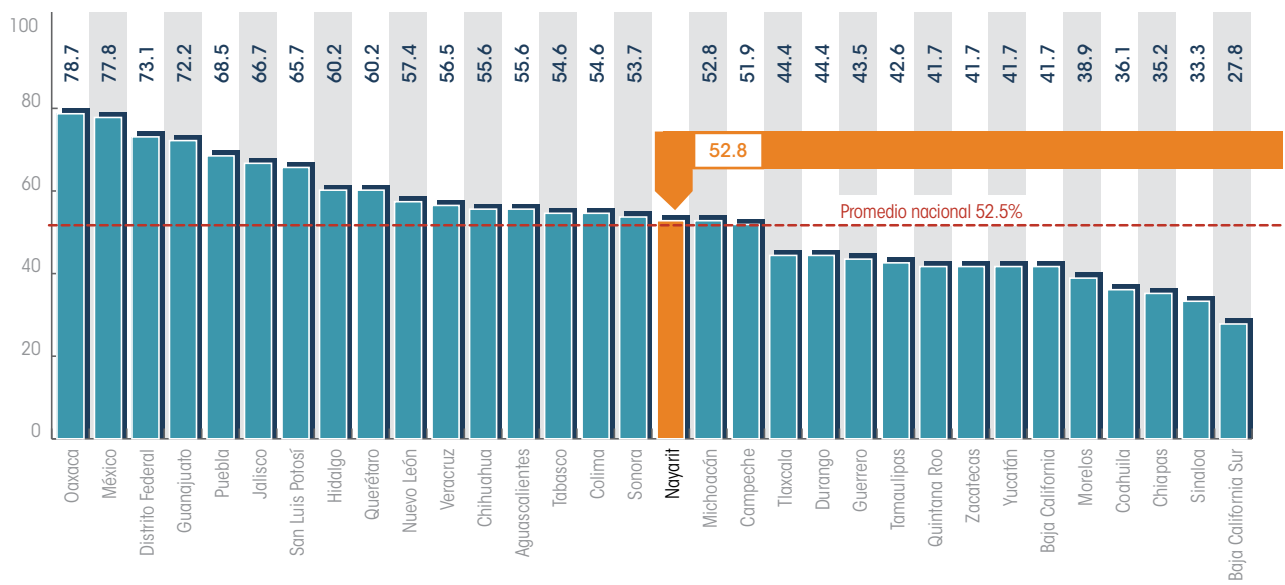
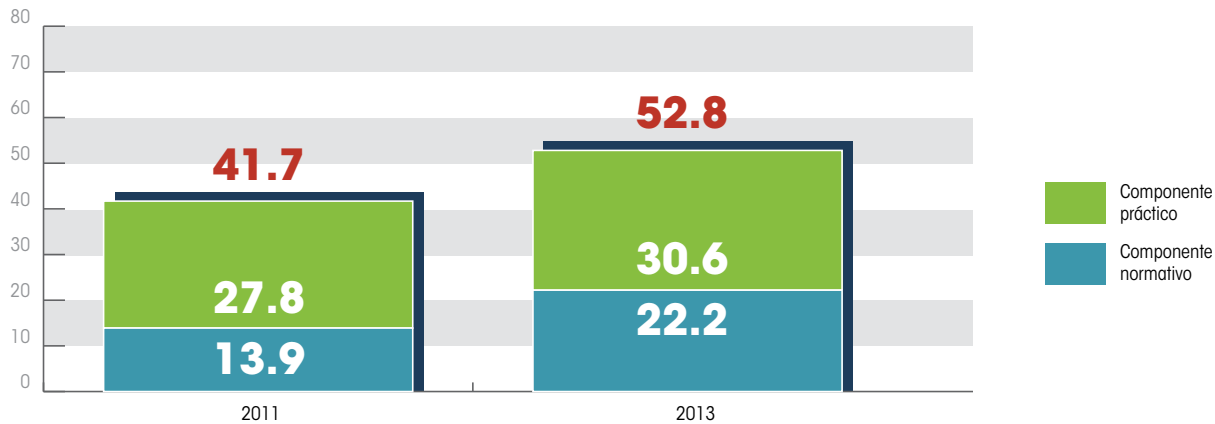


■ Gráfica 118. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 119. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Nayarit 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 119 presenta la variación que registró el estado de Nayarit 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 muestran los principales hallazgos por cada elemento.

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

En términos generales, Nayarit presentó un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 41.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –13.9 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 52.8 por ciento –22.2 en el componente normativo y 30.6 en el práctico–, lo que significa un incremento de 26.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición trece en 2011 a la catorce en 2013,³⁶ la cual comparte con Michoacán (gráfica 118). Como se observa, el mayor avance

³⁶ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un incremento de 60.0 por ciento en comparación con 2011. Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento que presentan las demás entidades en el mismo periodo.

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

1. Ley Estatal de Asistencia Social

No existe una LDS para el estado de Nayarit; la normativa equivalente es la Ley Estatal de Asistencia Social, que únicamente especifica la población vulnerable sujeta a los servicios de asistencia social, entre los que se encuentran los menores en estado de abandono, los alcohólicos y farmacodependientes, las mujeres en estado de abandono, los adultos mayores en estado de abandono, los discapacitados, los indigentes, los marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, las personas afectadas por desastres, entre otros.

Sin embargo, la Ley Estatal de Asistencia Social no define los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la creación de programas nuevos; tampoco norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social ni establece la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identifican criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, como la elaboración de un diagnóstico y el establecimiento del objetivo del programa, su población objetivo, institución responsable de operarlo, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos otorgados, así como indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal –la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Nayarit– únicamente establece que las dependencias y entidades estatales deberán difundir en internet los padrones de beneficiarios de los programas sociales, pero no se ordena la elaboración de éstos. Por ende, la normativa no especifica tampoco las características de los padrones de beneficiarios, como nombre, domicilio y clave del beneficiario o tipo de apoyo que reciben.

En la práctica se encontraron siete padrones de beneficiarios: cuatro de la Secretaría de Desarrollo Social y tres de la Secretaría de Agricultura, Ganadería de Desarrollo Rural y Pesca. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habita y el programa del cual recibe apoyo; sólo algunos padrones cuentan con clave de identificación del beneficiario y ninguno indica el tipo de apoyo que recibe el beneficiario. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal –el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social– asienta que la Dirección de Vinculación Social sea la responsable de revisar y analizar los proyectos de reglas de operación de los programas sociales para someterlos a la aprobación del secretario.

En la práctica se identificaron las reglas de operación de dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social: Programa de Seguro Alimentario y Programa Farmacia de la Gente, vigentes para el periodo 2012-2017. Además, ambas reglas de operación tienen un formato homogéneo y contienen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental– establece que las dependencias estatales deberán difundir en internet una lista con los servicios que ofrecen, los programas que administran, así como los trámites para tener acceso a ellos y la población a la que van dirigidos. La citada ley también dispone que se deberá difundir el diseño, la ejecución y los montos asignados a los programas de subsidio.

En la práctica se identificó información para once programas de desarrollo social. De hecho, sólo se encontró que la Secretaría de Desarrollo Social difunde información de sus programas. No se localizó en el portal de internet de las demás secretarías, ni en el portal de transparencia del estado información de otros programas de desarrollo social. La información que se difunde acerca de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social refiere el objetivo y los apoyos otorgados por programa; sólo algunos programas difunden información acerca de la población objetivo y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

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

No hay normativa que dicte la distribución del presupuesto asignado a los programas sociales.

En la práctica, únicamente en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 se encontró información del presupuesto asignado para algunos programas de desarrollo social. Al no identificar 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.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La Constitución Política del Estado, el Presupuesto de Egresos de 2013 y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado constituyen la normativa que regula la evaluación estatal. Mientras que la Constitución se refiere a la evaluación del desempeño de los entes públicos del estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a la evaluación de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza. La normativa detalla lo siguiente para la implementación de las evaluaciones:

- La Constitución señala que la evaluación del desempeño estará en función de los resultados del ejercicio de los recursos y será realizada por las instancias técnicas que se establezcan en las leyes.
- La Constitución también dispone que el resultado de las evaluaciones deberá considerarse en el proceso de programación y presupuesto de los recursos públicos.
- El Presupuesto de Egresos 2013 señala que la evaluación del desempeño se basará en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales; sin embargo, la normativa no precisa las características de los indicadores.
- El Presupuesto de Egresos 2013 determina que todas las evaluaciones se harán públicas y refiere la información mínima que deberán contener: datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a los resultados de la evaluación; datos generales del evaluador externo; costo total de la evaluación externa; tipo de evaluación contratada y sus principales objetivos; nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados; y resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador.
- El Presupuesto de Egresos 2013 establece que la Secretaría de Planeación y la Contraloría deberán dar seguimiento a la atención de las recomen-

ciones que se emitan de las evaluaciones de desempeño. Sin embargo, la normativa no ofrece detalles sobre los procesos para que el seguimiento de las evaluaciones se lleve a cabo.

En la práctica se identificó que la Secretaría de Planeación de Nayarit emitió el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2013, que establece los programas presupuestarios que deberán someterse a evaluación de consistencia y resultados.

Por otro lado, en este componente no se reportaron evaluaciones públicas posteriores a 2011 ni estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social. De acuerdo con la entidad, sí se cuenta con evaluaciones externas, específicamente con evaluación de consistencia de diseño de programas de tipo social financiados con recursos del Fondo de Infraestructura Social Estatal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del Ramo 33; sin embargo, no fue posible identificarlas en las fuentes de información públicas, por lo que no son parte del avance logrado por la entidad. En este sentido, es importante que el estado publique las evaluaciones que ha realizado en materia de desarrollo social.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Presupuesto de Egresos– establece que la evaluación del desempeño se efectuará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. Por su parte, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental estipula que, para garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas, las dependencias deberán publicar la información de los indicadores de gestión. La normativa no describe las características que deben tener los indicadores de resultados y de gestión.

En la práctica, Nayarit cuenta con el Sistema de Indicadores de Programas Sociales del Gobierno del Estado dentro del portal de la Secretaría de Planeación. La información que se tiene para los indicadores es: nombre, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia, dimensión a medir y avance; no se reporta información de la línea base y metas. Los indicadores están organizados por programa (se cita la dependencia que los opera) y el nivel de la Matriz de Indicadores de Resultados al que corresponden (fin, propósito o componente). Además, como complemento a lo publicado en dicho sistema, el seguimiento de los indicadores se publica también en la Cuenta Pública de cada trimestre,

en la que aparece con mayor detalle la información de los indicadores, como las metas y la línea base.

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

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit dispone que la Secretaría de Desarrollo Social sea la responsable de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, aquella relacionada con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda. Por su parte, la Ley de Planeación establece que la Secretaría de la Contraloría General del Estado, mediante la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, deberá llevar a cabo evaluaciones y análisis del desarrollo e impacto social de la inversión pública, así como de los programas, proyectos y acciones implementadas dentro del Convenio de Desarrollo Social o su equivalente.

En este sentido, es notorio que la Secretaría de Desarrollo Social forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y que, además, se encuentra en el área encargada de operar la política de desarrollo social.

En la práctica se observó evidencia del funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit, cuyo portal de internet difunde información de sus funciones y estructura orgánica.

COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 119 revela que, de 2011 a 2013, Nayarit presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor cambio se dio en el plano normativo, donde registró un cambio de 8.3 puntos porcentuales, que hace que, en 2013, el estado ocupe la posición número trece en normativa.

A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado.

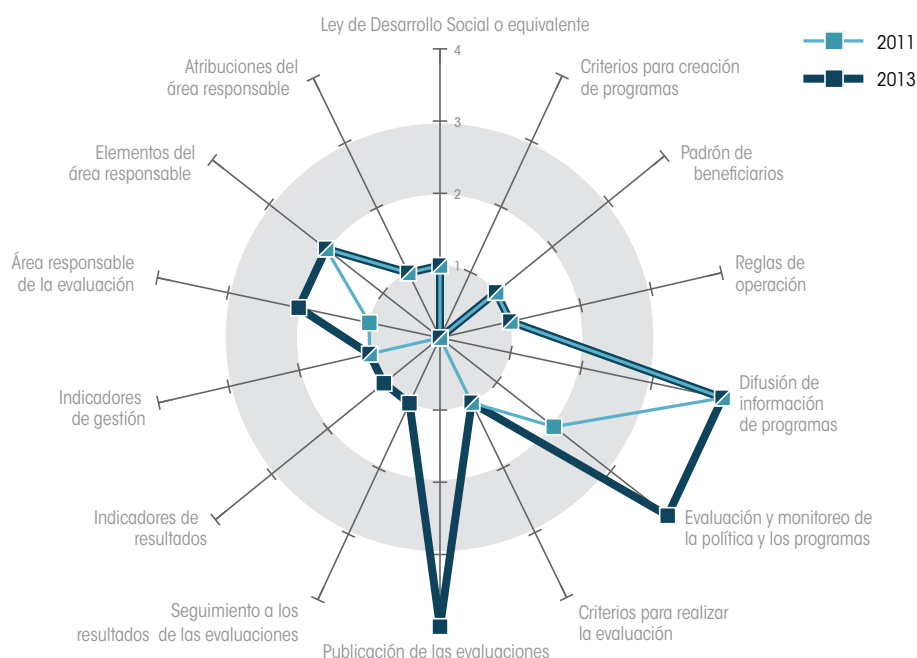
Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que ordenara los lineamientos para realizar las evaluaciones ni se establecía que la evaluación debía realizarse con base en indicadores. El Presupuesto de Egresos 2013 define algunos criterios y lineamientos que debe seguir la evaluación de la política de desarrollo social.

- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que decretara la publicación de las evaluaciones. El Presupuesto de Egresos 2013 establece todos los elementos que deben contener las evaluaciones y dispone que éstas deberán publicarse.
- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que mandatara el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. El Presupuesto de Egresos 2013 determina que la Secretaría de Planeación y la Contraloría deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivadas de las evaluaciones correspondientes.
- ✓ En 2011 no existía un documento normativo que estableciera que los programas de desarrollo social debían contar con indicadores. El Presupuesto de Egresos 2013 ordena que la evaluación del desempeño se realizará con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos estatales. Asimismo, la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental prevé que uno de sus objetivos es que los sujetos obligados generen y publiquen información sobre sus indicadores de gestión.
- ✓ En 2011 se encontró que la Ley Orgánica del Ejecutivo Federal establece que la Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de evaluar la política general de desarrollo social; sin embargo, no se precisan las características del área.

En la gráfica 120 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado realizó pequeños cambios para fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. Aún está pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas de operación y los padrones de beneficiarios; normar los criterios para la creación de programas nuevos; especificar las características de los indicadores de gestión y de resultados; considerar los mecanismos y plazos para el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de evaluar.

■ Gráfica 120. Cambios en el componente normativo, Nayarit 2011-2013



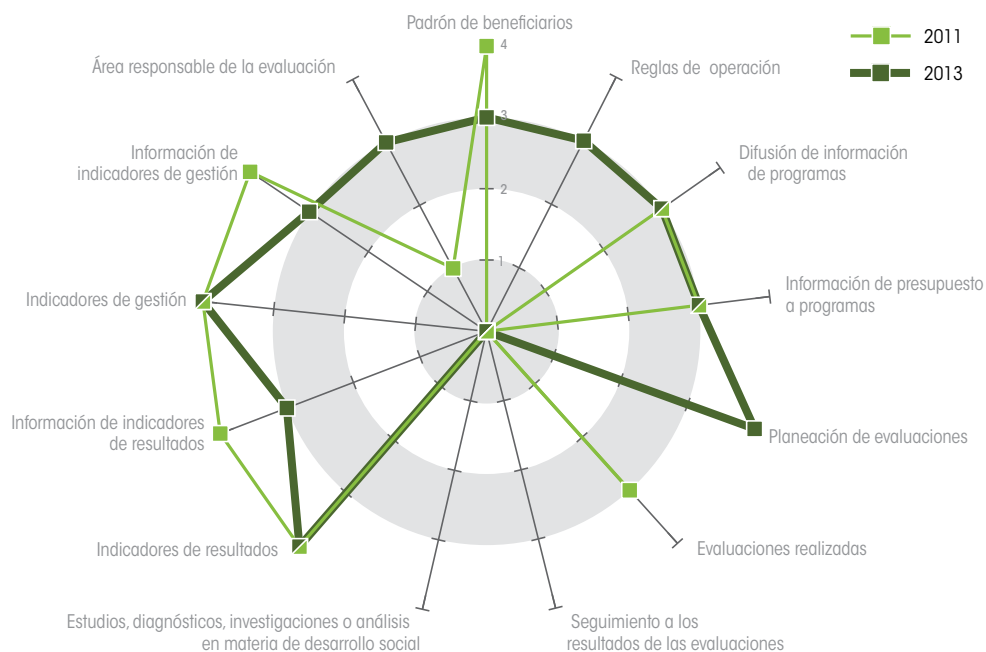
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

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

- ✓ En 2011 no se encontraron reglas de operación para programas de desarrollo social. En 2013 se identificaron reglas de operación para dos programas sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social.
- ✓ En 2011 el estado no contaba con una planeación de las evaluaciones. En 2013, la Secretaría de Planeación de Nayarit emitió el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal de ese año.
- ✓ En 2013 se reportó evidencia del funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit y en su portal de internet se difundió información de sus funciones y estructura orgánica.
- ✗ En promedio, se encontró que en 2013 el estado difundió menos información de sus indicadores de resultados y de gestión que en 2011.

De acuerdo con la gráfica 121, el estado presenta un avance en la planeación de evaluaciones, en reglas de operación y en los elementos prácticos del área de evaluación. Sin embargo, experimenta una disminución en la información que proporciona de los indicadores de resultados y de gestión en la realización de estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social.

■ Gráfica 121. Cambios en el componente práctico, Nayarit 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un gran avance de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. En el Presupuesto de Egresos se identificó la regulación relativa a varios aspectos relevantes de la evaluación de la política de desarrollo social que no estaban considerados en ningún otro documento, en especial aquellos relacionados con los lineamientos para realizar las evaluaciones, su publicación y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como la implementación de los indicadores.

En el componente práctico, el estado registra avance de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que se emitieron reglas de operación de los programas de desarrollo social y se efectuó planeación de las evaluaciones.

Si bien es cierto que en el estado se ha trabajado en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación, aún es necesario llevar a la práctica elementos que se norman en las leyes estatales, como es el caso de la ejecución de las evaluaciones. Por ello, las oportunidades de mejora para Nayarit radican

en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación, así como en continuar y mejorar la puesta en práctica los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

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 Nayarit:

Impulsar la creación de una LDS en la que se concentre la normativa relacionada con el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. De este modo, el documento puede incluir información acerca de la población prioritaria; los criterios para la asignación del presupuesto y para la creación de programas nuevos; el establecimiento de la difusión de información y evaluación de la política y los programas de desarrollo social; la elaboración de un padrón único de beneficiarios y de reglas de operación; la creación de un organismo de evaluación, de preferencia con autonomía técnica; y el uso de indicadores de gestión y de resultados.

Para promover la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática; éstos deben definir 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.

Asimismo, es deseable generar un documento normativo que establezca los lineamientos para realizar las evaluaciones, su publicación y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como la implementación de los indicadores. Este documento debe tener mayor permanencia que el Presupuesto de Egresos, que es sujeto a modificación para cada ejercicio fiscal. Con ello se garantizará la continuidad de lo que se dispone en la normativa.

La publicación del presupuesto por programa es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en 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 este sentido, es deseable que se lleven a cabo diagnósticos previos a la creación de un nuevo programa de desarrollo social.

Extender la práctica de la creación y publicación de las reglas de operación para todos los programas de desarrollo social. La difusión de las reglas de operación permite transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a fin de que pueda 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, es necesario establecer los criterios y lineamientos para su conformación, de modo que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, y que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es importante que, en primera instancia, todas las evaluaciones sean públicas y estén disponibles para los responsables de tomar decisiones, así como establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De esta manera, la información que proviene de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es indispensable continuar y extender la práctica de tener indicadores de gestión y de resultados, así como definir con qué programa de desarrollo social están relacionados para conocer de manera individual sus conclusiones y, en su caso, tomar decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

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.