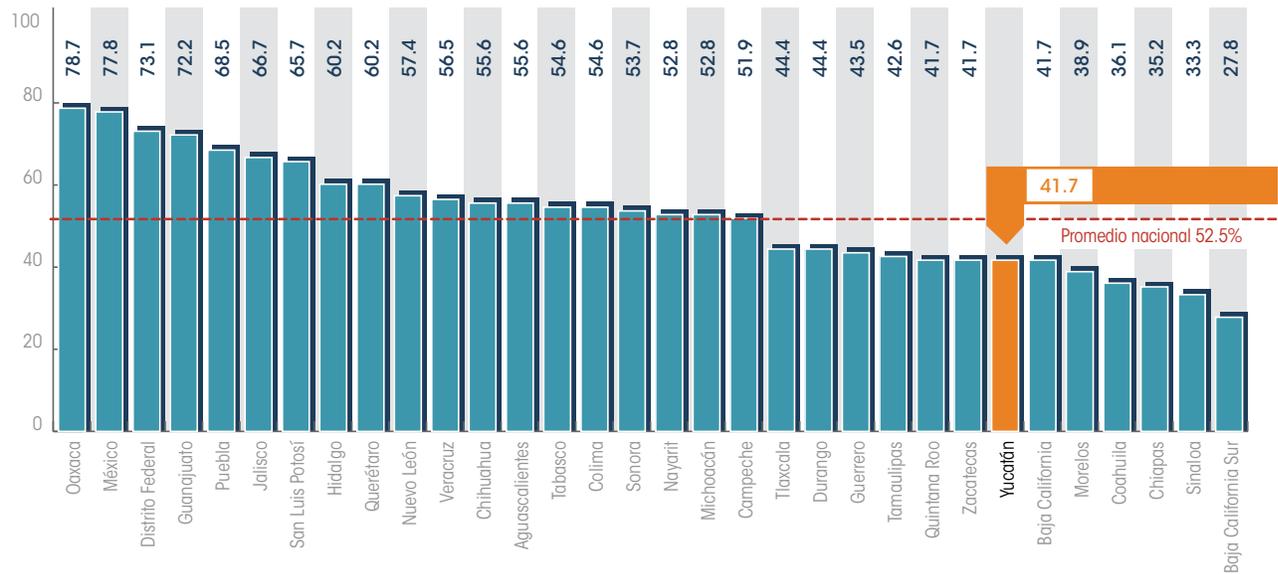


■ Gráfica 170. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 171. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Yucatán 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 171 muestra la variación del estado de Yucatán 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, Yucatán presentó una disminución de 2011 a 2013 en el índice global como resultado de una disminución considerable en el componente práctico. En 2011, registró un índice de 42.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -17.6 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-. Actualmente, muestra un avance global de 41.7 por ciento -25.9 en el componente normativo y 15.7 en el práctico-, lo que significa una disminución de 2.1 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición doce en 2011 a la diecinueve en 2013 (gráfica 170),⁵⁴ junto con Tlaxcala, Zacatecas, Baja California y Quintana Roo. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano normativo, donde el estado tuvo un crecimiento de 47.2 por ciento en comparación con 2011.

Este avance en el plano normativo se debe a las reformas a la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, que consideró la incorporación de criterios para el establecimiento de reglas de operación. Asimismo, otro aspecto que le dio impulso al marco normativo fue la expedición del Decreto por el que se crea la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, organismo encargado de la planeación y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Dicho decreto consideró elementos y atribuciones del área responsable que impulsan el monitoreo y la evaluación en el estado.

De igual forma, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de criterios de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley Orgánica de Asistencia Social, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, la Ley de Planeación, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado, el Código de la Administración Pública de Yucatán y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán.

⁵⁴ 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 Ley Orgánica de Asistencia Social– especifica únicamente a la población vulnerable sujeta a la recepción de los servicios de asistencia social, entendida como la prestación de los servicios que ofrece el Gobierno del Estado a los habitantes para la conservación o recuperación de la salud. En este sentido, la normativa no especificó criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de asistencia o desarrollo social, la difusión de estos programas ni su evaluación.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se establecen criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán– se determina la obligatoriedad para publicar el padrón de beneficiarios. Asimismo, se dispone que, con la coordinación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto, los titulares de las dependencias y entidades que ejerzan recursos deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales cuya ejecución esté a su cargo. Para ello, se ordena la publicación de los lineamientos técnicos para la integración del padrón único de beneficiarios; sin embargo, aún no se han emitido.

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

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán– se señala que todos los subsidios otorgados en numerario o en especie estarán sujetos a reglas de operación, para lo cual se definen criterios como la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega de los apoyos otorgados.

En la práctica se identificaron once reglas de operación para tres programas de la Secretaría de Desarrollo Social; siete programas de la Secretaría de De-

sarrollo Rural; y un programa de la Secretaría de la Juventud. Dichas reglas contienen 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. No obstante, no se encontraron indicios sobre la integración del padrón único de beneficiarios que ordena la normativa estatal. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que establecen, de manera clara, los pasos a seguir para la operación de los programas y que las mejoras en el diseño de éstos se refleja en dichos procesos.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán dispone la publicación de servicios que se ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a ellos.

En la práctica se identificó información para 49 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que difunde acerca de los programas se refiere al objetivo, la población objetivo y la institución responsable de operar el programa.

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

En la normativa del estado no se identificaron criterios para la asignación de presupuesto a los programas de desarrollo social. No obstante, la Ley de Planeación establece algunos criterios en su normativa que vinculan el proceso de la evaluación con la elaboración de presupuesto.

En la práctica, el estado cuenta con una plataforma informática en el portal de transparencia que muestra el presupuesto otorgado y ejercido por cada secretaria; sin embargo, sólo está desglosado por ramo y capítulo, y hasta 2012 por función, pilar y tema. Asimismo, el presupuesto por ramo se publica en el Presupuesto de Egresos del Estado, pero sólo se encontró la mención de una aportación inicial que realizó el Ejecutivo del estado para el Programa Integral de Apoyo a la Producción Social "Créditos Sociales".

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 Constitución del estado estipula que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos serán evaluados por un órgano de

evaluación, dependiente del Congreso del Estado. Entre los criterios que considera para la evaluación se destacan:

- Dicho órgano realizará la evaluación del desempeño por sí mismo o a través de la contratación de terceros, con base en principios de imparcialidad y transparencia.
- 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 los recursos económicos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.
- La ley determinará la organización y atribuciones del órgano de evaluación, los requisitos para ser su titular, así como el procedimiento para su designación y remoción.

En la práctica no se observó la realización de evaluaciones a programas estatales ni evidencia de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado.

8. Indicadores de gestión y resultados

Por un lado, la Constitución del estado establece que en el proceso de programación y presupuesto de los recursos públicos, el Consejo de la Judicatura del estado deberá implementar como política administrativa indicadores de resultados como mecanismos para evaluación. Asimismo, la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado determina que los programas presupuestados deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, y que en las reglas de operación de los programas se especificarán los tipos de indicadores con los cuales se debe dar seguimiento a cada programa; no obstante, no se incluyen las características que deben tener estos indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados para los programas del gobierno en algunas de sus reglas de operación y, en la actualidad, el estado se encuentra integrando el Sistema de Información Estadística y Geográfica de Yucatán, que abarcará evaluaciones y datos de programas de gobierno; sin embargo, aún no está en funcionamiento. Asimismo, el estado elaboró una base de datos con indicadores de desempeño de algunos programas sociales, pero la información no es pública.

Finalmente, los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida y la frecuencia de medición.

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

En la Constitución del estado se señala que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por un órgano de evaluación, dependiente del Congreso del Estado. Por otro lado, el Código de la Administración Pública de Yucatán dispone el establecimiento de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, para la cual su decreto de creación establece, entre varios objetivos, formular las políticas, normas, criterios y procedimientos con el fin de implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, que verifique el cumplimiento de los objetivos y las metas trazadas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales.

En la práctica no se tuvo evidencia de la operación del órgano de evaluación que se prescribe en la Constitución, pero sí del funcionamiento de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, la cual ha tenido participación en la publicación de tres reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, dicha secretaría ha llevado a cabo acciones relacionadas principalmente con la planeación, en el marco de la Ley de Planeación para el Desarrollo expedida el 5 de febrero de 2013.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 171, de 2011 a 2013, Yucatán presentó una disminución en el índice a nivel global producido por una disminución en el componente práctico. No obstante, el estado registró una variación significativa en el componente normativo, en el cual alcanzó un cambio de 8.3 puntos porcentuales de 2011 a 2013, por lo que, en relación con las demás entidades, ocupa la posición diez en el avance de este componente, al igual que Zacatecas.

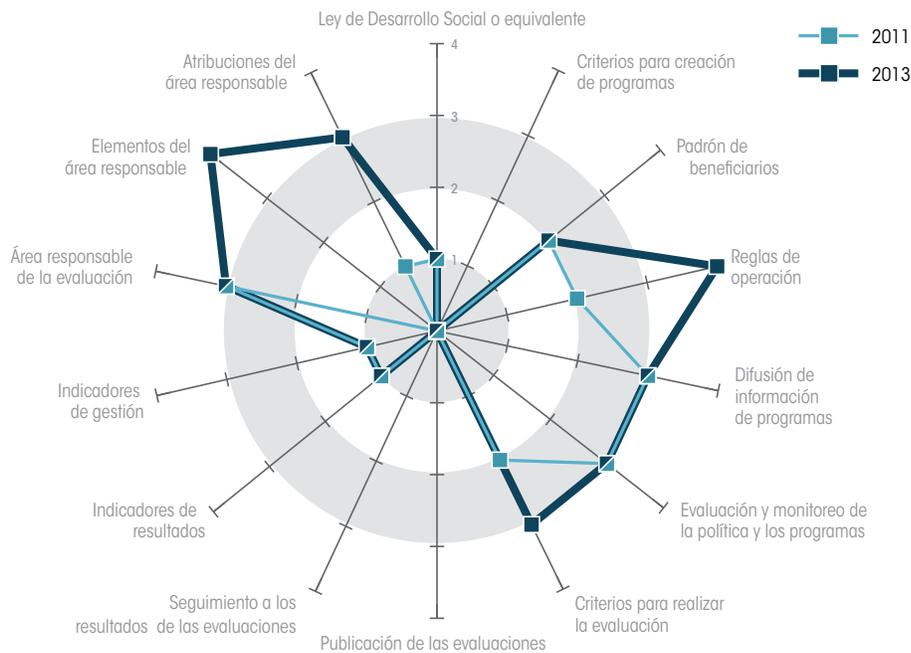
A continuación se exponen los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ El estado reformó su Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, por lo que se incorporaron criterios para el establecimiento de reglas de operación.
- ✓ Otro aspecto que le dio impulso al marco normativo fue la expedición, en 2013, del Decreto por el que se crea la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, organismo que tiene atribuciones para la planeación y evaluación de los planes y programas de desarrollo en el estado. Dicho decreto consideró elementos y atribuciones del área responsable que impulsan el monitoreo y la evaluación en el estado.

En la gráfica 172 se advierte 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 particular, dichos cambios se suscitaron en los elementos y las atribuciones que debe tener la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, cuya facultad en materia de evaluación y monitoreo es coordinar la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los procesos de autoevaluación o evaluación externa que contraten las dependencias y entidades del estado.

■ Gráfica 172. Cambios en el componente normativo, Yucatán 2011-2013



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

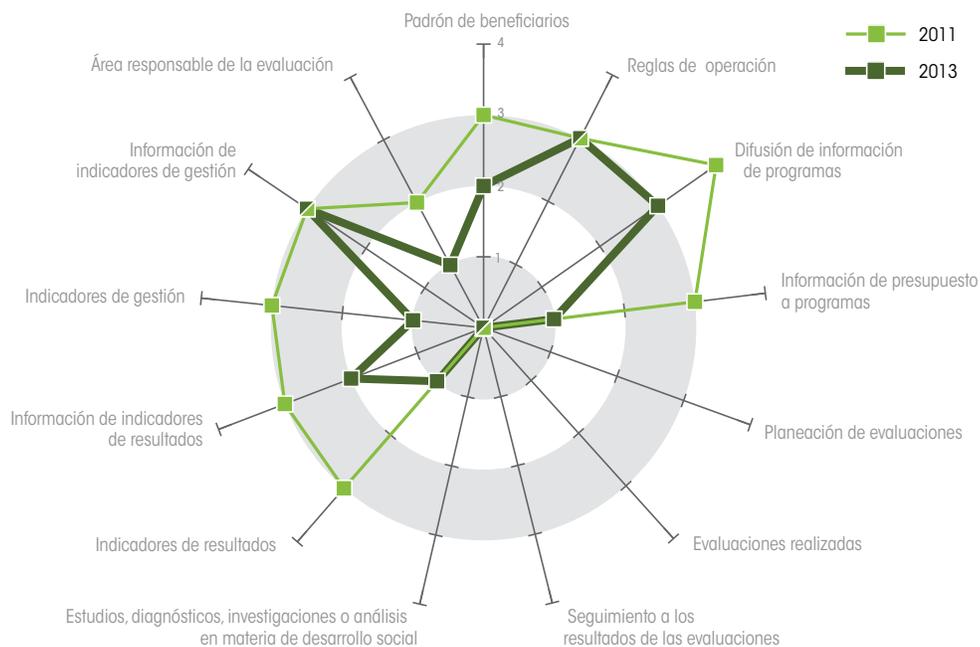
Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✘ En comparación con 2011, el estado publica el presupuesto otorgado y ejercido por secretaría de estado; sin embargo sólo está desglosado por ramo y capítulo, y hasta 2012 por función, pilar y tema.
- ✘ Si bien el estado se encuentra trabajando en la organización del Sistema de Información Estadística y Geográfica de Yucatán, no hay evidencia de su implementación. Por otro lado, se identificaron indicadores de resultados y de gestión con un menor número de criterios: no están sistematizados o concentrados ni son públicos. Asimismo, la información específica sobre los indicadores encontrados, como la descripción, frecuencia, metas y línea base, no está disponible.

- × En la práctica, no fue posible identificar el funcionamiento del órgano de evaluación que se ordena en la Constitución del estado. Si bien se encontró en el fundamento normativo la creación de la Secretaría Técnica del Gabinete, Planeación y Evaluación, actualmente ha realizado temas referentes a la planeación del desarrollo, todo ello en el marco de la Ley de Planeación del Desarrollo publicada el 5 de febrero de 2013.

Además de los cambios antes citados, de acuerdo con la gráfica 173, el estado tiene retos en el componente práctico vinculados al tema de la evaluación, puesto que no se encontró evidencia del ejercicio de la planificación, realización y seguimiento de las evaluaciones. Asimismo, en relación con la difusión de los programas, si bien el estado cuenta con la información de 49 programas sociales, éstos no consideraron la totalidad de elementos que se tenían en 2011.

■ Gráfica 173. Cambios en el componente práctico, Yucatán 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. Por un lado, la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental de Yucatán establece criterios para la elaboración de

reglas de operación, entre los que se destacan la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega de los apoyos y los indicadores para su monitoreo. Asimismo, dicha ley dispone la publicación del padrón de beneficiarios y la definición de lineamientos técnicos para la integración del padrón único de beneficiarios; sin embargo, no se encontró evidencia de la publicación de este último documento.

Por otro lado, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán establece la obligación de publicar y mantener actualizada la información de los servicios que ofrecen las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y considera algunos de los elementos que debe tener dicha información.

La Constitución del estado ordena implementar como política administrativa indicadores de resultados como mecanismos para evaluación. Asimismo, la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán señala que los programas presupuestados deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, pero no se describen las características que dichos indicadores deben tener.

Aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave. No se tuvo evidencia de alguna normativa relacionada con el desarrollo de programas nuevos, criterios mínimos para la creación de padrones de beneficiarios, así como normativa que disponga la generación de una planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación.

En cuanto al órgano de evaluación como organismo responsable de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se constató la operación de la Secretaría Técnica encargada de la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los procesos de evaluación externa que contraten las dependencias y entidades estatales. No obstante, no hay evidencia de que esta secretaría haya llevado a cabo evaluaciones.

Finalmente, uno de los principales retos para Yucatán radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de evaluación, así como aquellos que le ayuden a poner en marcha el órgano de evaluación prescrito constitucionalmente. Asimismo, el estado debe seguir impulsando la conformación de una LDS que establezca las bases normativas para consolidar los elementos de monitoreo y evaluación de sus programas sociales.

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 Yucatán:

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 padrones de beneficiarios y los indicadores de desempeño. Asimismo, si bien se ordena en la Constitución estatal la evaluación de los programas que ejecute el estado, aún faltan por considerar criterios en las evaluaciones, como las características que deben tener los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

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 importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa contribuirá a identificar, de mejor manera, el objetivo que persigue el programa, la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Es conveniente que el estado impulse la publicación del presupuesto por programa, ya que esta característica 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.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera 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 lineamientos técnicos para la integración del padrón único de beneficiarios que se mencionan en la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental de Yucatán, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que los recursos son limitados, es indispensable una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros. Así también, dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe contar con un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, lo que 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.