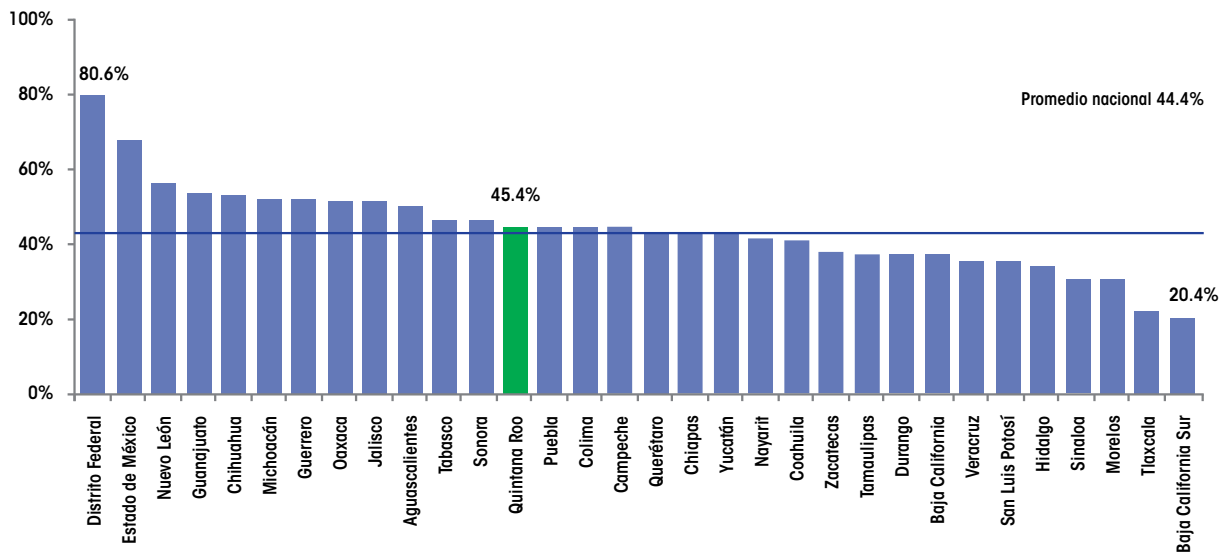


Quintana Roo

- En la ley de Desarrollo Social se (LDS) establece realizar la evaluación de la política y programas de desarrollo social para mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS determina la creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social como la encargada de normar y coordinar la evaluación. No se especifica si está dotada de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados en materia educativa y con indicadores de gestión para las actividades más relevantes de cada dependencia. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social estatales 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 Quintana Roo 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 para el Desarrollo Social (LDS), en su Reglamento y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos 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 2007, Quintana Roo cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que la población en vulnerabilidad tendrá preferencia a beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social.
- Se estipulan criterios para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico focalizado sobre las zonas de atención prioritaria y el establecimiento de lineamientos para su seguimiento y evaluación; sin embargo, no se solicitan aspectos relacionados con el diseño del programa como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue. Cabe señalar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea.
- En la normativa no se identificó el mandato de elaborar ROP de los programas de desarrollo social, mas se hace referencia a su existencia, además de que se determina que serán validadas y difundidas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER). 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 seguimiento y evaluación.

Únicamente para el Programa Actividades Productivas, se acuerda como contenido mínimo de las ROP, el objetivo, la población objetivo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y los criterios de seguimiento y evaluación.

- Se establece la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEPLADER y de los municipios según corresponda, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas. Asimismo, se señala que se publicarán los lineamientos para su integración y actualización, pero no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que deben contener los padrones.
- Se dispone la realización y publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo que tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de que la integran, para modificarlos, o suspenderlos total o parcialmente. No obstante, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante.

Se acuerda que la evaluación se llevará a cabo en dos etapas en el ejercicio fiscal; la primera corresponde a los primeros nueve meses para que sus resultados sirvan de apoyo para la programación y la presupuestación del ejercicio fiscal siguiente y para el mejoramiento de los programas de desarrollo social en operación; y, la segunda, abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para el proceso presupuestario de los siguientes ejercicios fiscales.

- Un aspecto que no se identificó es si debe elaborarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de evaluación con base en las necesidades de informa-

ción de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

- Se conviene que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios. Aquellos de resultados que se fijen, deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas en la materia, metas y acciones de la política de desarrollo social, y los de gestión y servicios, los procedimientos y la calidad. No se detectó la información que deberá reportarse como nombre del indicador, 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 decide la publicación de las ROP, los padrones municipales y estatales, así como del padrón único de beneficiarios y de los resultados de la evaluación, éstos últimos deberán además ser entregados al Congreso del estado y a la SEPLADER. No se especifica la divulgación de los indicadores de resultados y de gestión.
- La LDS crea la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Comisión) como el organismo encargado de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal.

También se ubicaron otras dos áreas dentro de la estructura estatal con atribuciones de evaluación. Por una parte, conforme a su decreto de creación el Instituto de Evaluación del Desempeño (IED) subordinado a la Secretaría de Hacienda tiene como facultad evaluar antes, durante y después del ejercicio fiscal, el desempeño, resultados e impactos de los programas y políticas públicas, los servicios e inversiones gubernamentales. Por la otra, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), tiene entre sus funciones evaluar anualmente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la APE, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y los Programas Regionales y Estatales.

La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por ocho integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el titular de la SEPLADER), un Secretario Ejecutivo designado por el titular de la SEPLADER y seis investigadores de reconocido prestigio. Aunque no se especifica que la Comisión está dotada de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión ya que la mayoría de sus integrantes no forman parte del órgano gubernamental.

El organismo está a cargo de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Asimismo, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, aprobar los indicadores de resultados y de gestión, y llevar a cabo estudios de desarrollo social. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de la Comisión pero que pueden serlo de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Social como realizar la planeación de las evaluaciones, elaborar estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados; los cuales 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 Quintana Roo:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011 no se identificó el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEPLADER.
- Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, pero al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.
- Asimismo no se detectaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- El estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena y la Secretaría de Desarrollo Económico, en los cuales es posible referir el responsable de actualizarlos, el nombre del beneficiario y el programa del cual recibe apoyo, aunque no siempre se describe el tipo de apoyo entregado, la ubicación geográfica del beneficiario y otras de sus características. La vigencia de cada padrón varía en el periodo de 2009 a 2011.
- No se detectó evidencia de estudios de desarrollo social estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social ni información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Se reporta la existencia de indicadores de resultados sistematizados en el Sistema Interactivo de Consulta Educativa del estado, el cual reporta indicadores por municipio para nivel primaria, secundaria y preparatoria; la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2008-2009. Los datos que se presentan son el nombre y descripción de lo que miden. No se encontró información acerca de su fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base, y metas, características que permitirían la réplica.

Asimismo, se determinaron indicadores de gestión por dependencia vinculados a estrategias y objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, para los cuales se especifica su nombre, descripción, frecuencia de medición y meta, no se detectó información de su medición. Es importante señalar que en ambos casos no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuando a la Comisión, no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación implementados por el IED o el COPLADE.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Quintana Roo. Si bien, no se detectaron factores clave como realizar una planea-

ción de las evaluaciones o el seguimiento a las recomendaciones, la creación del 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.

Se identificaron tres áreas con atribuciones de evaluación, sin embargo no se detectaron documentos más específicos que permitan determinar si existe complementariedad, coordinación o duplicidad entre las que le corresponden a cada uno.

Si bien, la LDS atribuye a la Comisión el normar la evaluación, en el Reglamento de la Ley estipula que la SEPLADER deberá publicar los lineamientos para la evaluación, lo cual dificulta determinar la delimitación de atribuciones de cada uno de los actores que lideran el proceso de evaluación.

Aun cuando el estado cuenta con una LDS desde 2007, hasta ahora no se encontró evidencia de que la Comisión esté en funcionamiento; sin embargo, Quintana Roo ha impulsado instrumentos de monitoreo que permiten hacer un seguimiento, en el caso de educación, de los resultados logrados. El reto que afronta ahora 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 Quintana Roo:

- 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.
- 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, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, es claro que las intervenciones públicas de la SEPLADER y de la Secretaría de Desarrollo Social son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor 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 que se analice la problemática que se busca atender. Aunque se determinan ciertos criterios, también deberá ser claro el tipo de programa sobre los cuales se apliquen.

- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental que todos los programas las tengan. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, 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.
- 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, de acuerdo con las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación. La LDS establece que la evaluación debe realizarse para cada ejercicio, por lo que para su planeación, 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 resultados y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.
- 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 utilizarla, 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 de la Comisión.