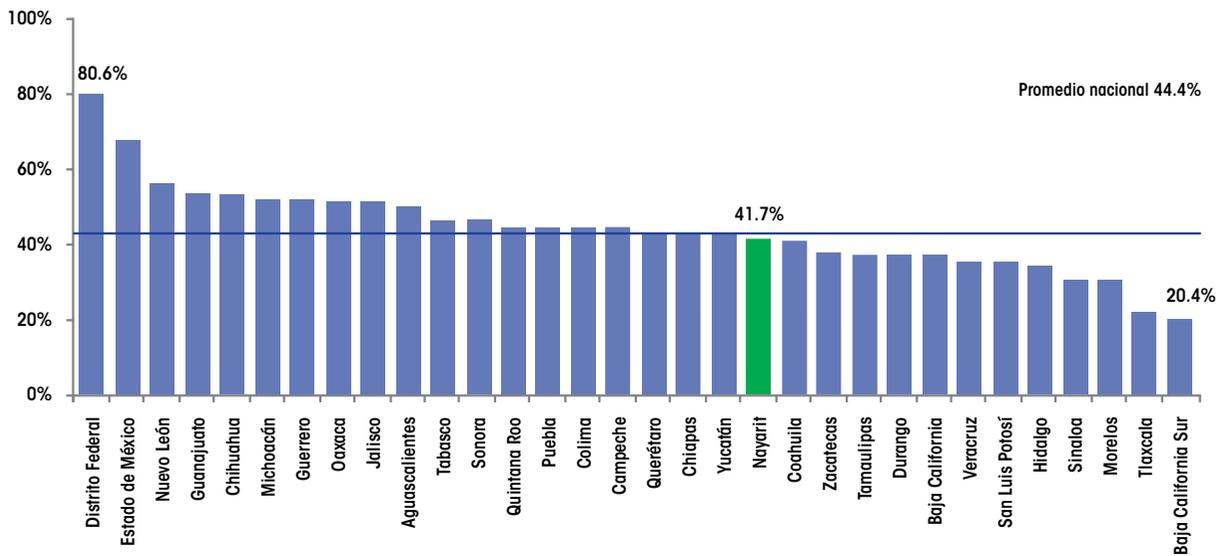


Nayarit

- No cuenta con Ley de Desarrollo Social (LDS), no obstante, la normativa establece la evaluación de la política de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Nayarit (LOPE) determina como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado tiene indicadores de resultados y de gestión vinculados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, así como evaluaciones a estrategias de desarrollo social. No se detectaron 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 Nayarit respecto del resto de las entidades federativas:



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

Para Nayarit no se detectó información acerca de la existencia o iniciativa de una Ley de Desarrollo Social, sin embargo, en la Constitución Política (CP), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley de Planeación (LP), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) y en la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social (LSEAS) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Además algunos elementos fueron detectados en su Presupuesto de Egresos 2011 (PEE), sin embargo, la vigencia de este Decreto es anual.

A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Para el estado no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social ni que se defina la población prioritaria a la cual deban orientarse las intervenciones en la materia, únicamente se determina aquella 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.
- En la normativa 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.
- Para el estado no se detectó el mandato de elaborar ROP para los programas de desarrollo social, no obstante el PEE 2011 establece que los programas de inversión del estado deberán publicar las suyas. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación pero no se encontró información sobre el contenido que deben tener.
- En la normativa no se detectó el mandato de desarrollar padrones de beneficiarios de los programas. En el caso de otras dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios sólo se señala su publicación. Cabe mencionar que no se identificaron los datos o características que deben contener lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se acuerda evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Asimismo, se conviene que la evaluación del desempeño de los entes públicos se realizará en función de los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que deberán considerarse en el proceso de programación y presupuesto. Cabe mencionar que no se detectó al actor encargado de dicha evaluación.

De igual manera no se identificó como atribución de algún actor el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que el uso de las recomendaciones para la mejora de la política social no es vinculante.

- Otro aspecto que no se identificó es si deberá llevarse a cabo una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan determinarse 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 efectuarse, su frecuencia, los actores encargados de su de ella y si podrán elaborarse de manera externa, entendido como la contratación de un evaluador externo para ello.

Aunque en el PEE 2011 se menciona un programa anual de evaluación, no se detectó el mandato de su elaboración como facultad específica de alguna dependencia o entidad.

- En la normativa tampoco se detectó el mandato de establecer indicadores de resultados, únicamente que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y de los municipios deberán publicar los indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero para cada una de ellas. No obstante, no se identificó la información de aquellos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Asimismo, en el PEE 2011 se estipula la elaboración de matrices de indicadores para los programas de las dependencias y entidades en el marco de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), lo que implica la construcción de indicadores de resultados y la gestión. Se decide que los indicadores de dichas matrices tendrán una ficha que será incorporada a un Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño.

- En materia de difusión se dispone que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social y los indicadores de gestión. No se menciona el mandato de publicar las ROP ni la evaluación.
- La LOPE fija como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) evaluar la política de desarrollo social. Su ámbito de acción se establece a nivel estatal.

De la misma manera, se concluye que a partir del ejercicio fiscal del año 2011, la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto (SPPP) implementará progresivamente en las dependencias y entidades la evaluación y seguimiento de las metas contenidas en los programas presupuestarios.

La Secretaría de la Contraloría General (SCG) mediante la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo es la encargada de coordinar las acciones de control, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de las diferentes dependencias del estado y del Plan Estatal de Desarrollo, así como de realizar evaluaciones y análisis del desarrollo e impacto social de la inversión pública global.

La SDS forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal; cabe especificar que no se identificó el área encargada de la evaluación. Asimismo, esta última no constituye la razón de ser de la institución.

La SDS está a cargo de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza. Atribuciones en materia de evaluación que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta instancia son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de las ellas y darles seguimiento, participar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión, llevar a cabo estudios de desarrollo social, y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la SDS, 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 para Nayarit:

- En su PEE para los años 2009 a 2011, es posible identificar los recursos considerados como de desarrollo social.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); la Secretaría de Salud (SS); la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR); Secretaría de Educación Media Superior, Superior e Investigación Científica y Tecnológica; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado y, el Instituto Nayarita para la Infraestructura Física Educativa. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite ir construyendo uno que esté orientado a resultados, sin embargo, en este caso, al no detectarse información para todos los programas no es posible realizarlo.

- Para el estado no se observaron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios de la SDS, SS, SDR, DIF y la Secretaría de Educación Básica en los cuales se especifica el responsable de integrarlo, el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo. Los padrones corresponden a 2010 y sólo en algunos casos a 2011.
- Para Nayarit no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política social. Tampoco se detectó documentación acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

Se registraron dos evaluaciones, una realizada en 2010 por el Poder Ejecutivo Estatal para evaluar los avances del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y la otra en 2011 por un evaluador externo sobre el desempeño gubernamental holístico por dependencia y entidad.

La información de las evaluaciones es heterogénea; si bien incluyen la que corresponde a los responsables de las acciones evaluadas, el objetivo de la evaluación y los principales hallazgos, difiere la información de los responsables de ejecutarla, la metodología usada, las sugerencias o recomendaciones derivadas de los resultados, la inclusión de un resumen ejecutivo, y, en el caso

de la evaluación externa, su costo. Cabe mencionar que no se encontró evidencia de su uso para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011, en el Sistema de Indicadores de los Programas Sociales y en el Sistema de Indicadores de Gestión, Resultados y Competitividad. En ambos casos la última medición disponible corresponde a 2010-2011.

Para ambos sistemas la información que se presenta es su nombre, fórmula de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas. Es importante señalar que al presentar los indicadores a nivel temático, no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

En el PEE 2011 el estado cuenta con matrices de indicadores por programa presupuestario para las dependencias que participaron en la integración del PbR, entre las que se encuentran la SDS, la SDR, y el DIF. Los datos que se presenta de ellos son nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, frecuencia de medición y meta. Cabe señalar que no se menciona su medición.

- Para la SDS, la SCG y de la SPPP no se detectó evidencia de los instrumentos implementados en materia de evaluación y monitoreo.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Nayarit. Sin embargo, no se identificaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar una planeación de las evaluaciones, la posibilidad de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y llevar a cabo su seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un ente que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

Si bien, se realizó un esfuerzo por especificar instrumentos de evaluación y monitoreo en el PEE 2011, dada la vigencia anual de este Decreto, queda en incertidumbre la continuidad de las acciones que pudieran implementarse año con año, detalle que toma relevancia debido a que la institucionalización del monitoreo y la evaluación es una tarea de mediano plazo.

La SDS, la SCG y la SPPP tienen atribuciones de evaluación, sin embargo no se detectó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada una, ni un esquema de coordinación entre éstos que delimite el quehacer de cada actor, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Si bien, no fue posible identificar la vigencia del mandato de realizar la evaluación a la SDS, hasta ahora no se detectó evidencia de las acciones de monitoreo y evaluación que haya implementado esta instancia o alguno de los actores antes mencionados para los programas y/o políticas.

Nayarit ha impulsado elementos de monitoreo y evaluación que han permitido un seguimiento del ejercicio de los recursos, de bienes y servicios entregados y resultados alcanzados a nivel política, no así a nivel

programa. Sin embargo, han sido ejercicios desarticulados que no han tenido continuidad, por lo que el reto que afronta Nayarit 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

Hay que considerar que 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:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, éstos deben definir 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 sea asignada a una sola área de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para determinar elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien, en el PEE 2011 se fija el presupuesto considerado de desarrollo social, no es claro qué programas o acciones lo integran.
- Se sugiere extender la práctica de establecer el presupuesto por programa para todos, puesto que esto 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 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.
- De acuerdo con la normativa, algunos programas deben contar con ROP, sin embargo no fueron detectadas, por lo que es fundamental acordar y comunicar criterios específicos y homogéneos para su elaboración y difusión, los cuales deben tomar en cuenta los elementos de monitoreo y evaluación. Por ende, 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 y divulgación de un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social estatales, 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 evaluar con base en las prioridades de información del estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.

- 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 utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.