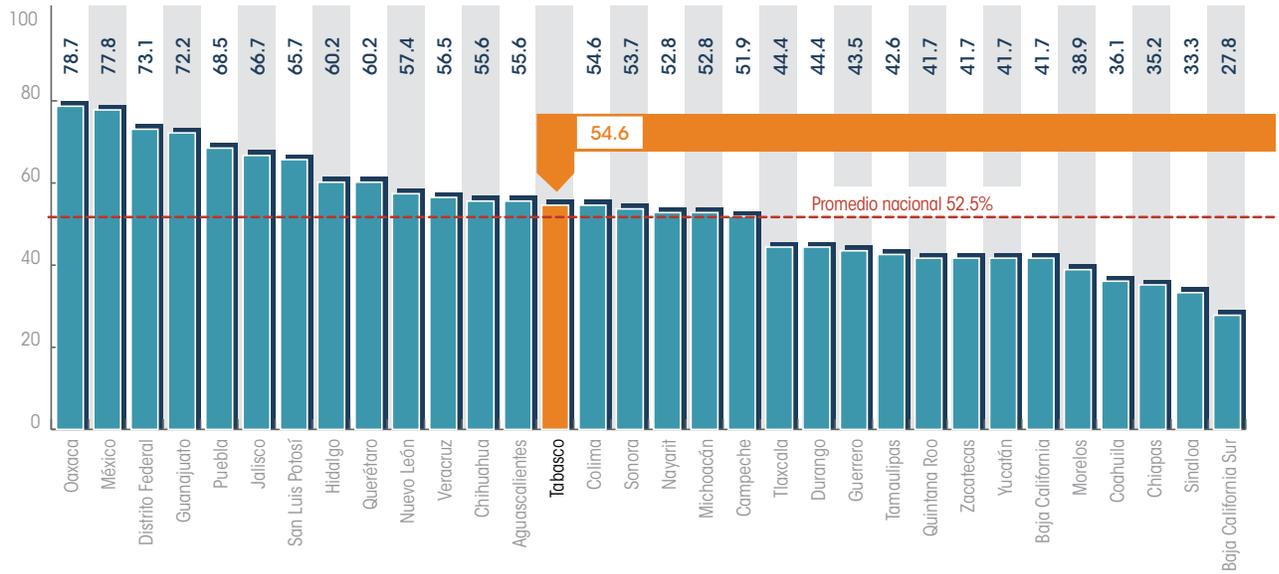
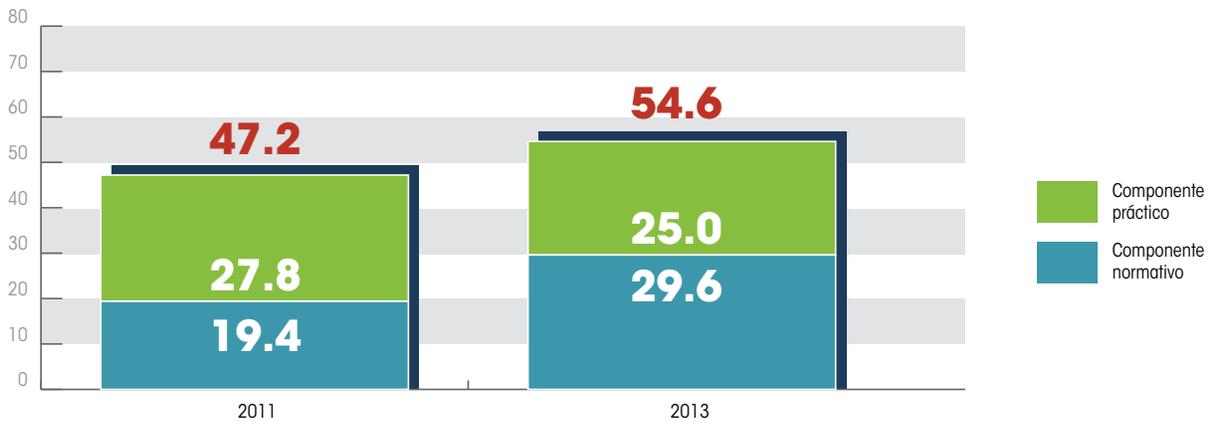


■ Gráfica 154. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 155. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Tabasco 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 de las entidades federativas. La gráfica 155 muestra la variación de Tabasco 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, Tabasco presentó un incremento de 2011 a 2013 en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. En 2011, registró un índice de 47.2 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -19.4 en el componente normativo y 27.8 en el práctico-. Actualmente, tiene un avance global de 54.6 por ciento -29.6 en el componente normativo y 25.0 en el práctico-, lo que significa un aumento de 15.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición nueve en 2011 a la doce en 2013,⁴⁷ junto con el estado de Colima (gráfica 154). Lo anterior muestra que no sólo es importante el cambio que tiene un estado de un año a otro, sino también el movimiento de las demás entidades en el mismo periodo.

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

A partir de 2007, Tabasco cuenta con una LDS que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. En este documento se menciona que toda persona tiene derecho a participar y a ser beneficiado por los programas de desarrollo social puestos en marcha por los gobiernos federal, estatal o municipal y que los grupos sociales vulnerables tienen derecho a ser beneficiados con apoyos y acciones tendientes a mejorar su situación social.

De igual forma, en la LDS se establecen los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, la difusión de información

⁴⁷ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social, así como la creación del padrón único de beneficiarios. En este documento no se identificó que se formularan los criterios para la creación de programas nuevos de desarrollo social.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

No se identificó normativa que establezca los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –específicamente en la LDS y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado– se dispone que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social elaborar y operar el padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales de desarrollo social, y que éste deberá ser público. No se encontró que se regule la inclusión de información en los padrones, como es el perfil del beneficiario, su domicilio geográfico y el tipo de apoyo que recibe.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios para ocho programas: cuatro de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero; uno de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo; dos de la Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental; y uno de la Secretaría de Salud. La mayoría de los padrones contienen información sobre el perfil del beneficiario, su domicilio geográfico, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que reciben. No se reportó información sobre el área responsable de integrar el padrón ni del uso de una clave única de identificación –por ejemplo, CURP o RFC.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, específicamente en la LDS, se determina que se deben elaborar reglas de operación para la ejecución de los programas. De igual forma, el Consejo Estatal de Desarrollo Social deberá revisar y aprobar las reglas de operación de los programas estatales de desarrollo social. No se identificó normativa que regule el tipo de información que las reglas de operación deben contener, como, por ejemplo, el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, el procedimiento para entregarlo, los criterios de elegibilidad y los indicadores para monitorear y evaluar el programa.

En la práctica se encontraron seis reglas de operación: tres de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo y tres de la Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental. La mayoría de las reglas ofrecen información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de

operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, el procedimiento para la entrega del apoyo y, sólo para algunos programas, los indicadores para su seguimiento.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal –en la LDS y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado– se dispone que los sujetos obligados⁴⁸ deberán difundir información del diseño, los montos, el acceso y la ejecución de los programas de subsidios, así como de los padrones de beneficiarios. No se identificó normativa que estipule la difusión del objetivo del programa, la población objetivo y la institución responsable de operarlo.

En la práctica se tuvo información para ocho programas de desarrollo social. La información que se difunde para la mayoría de ellos es: el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad. Algunos programas proporcionan información del presupuesto que les es asignado y ninguno da a conocer el padrón de beneficiarios.

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

No se identificó información del presupuesto desagregado por programa. El estado cuenta con información presupuestaria por dependencia y área y está disponible en el Presupuesto General de Egresos 2013.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de evaluar la política de desarrollo social de manera anual a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos, las metas y acciones de la política estatal de desarrollo social; de ese modo, se pueden corregir, modificar, adicionar o reorientar. Tanto en este documento como en la Ley de Planeación en el Estado de Tabasco se detallan los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Los entes públicos deben hacer llegar sus matrices de marco lógico, indicadores de desempeño y metas al Consejo Estatal de Evaluación, de tal modo que este organismo cuente con información para las evaluaciones de desempeño. Los resultados de éstas deberán ser incluidos en la Cuenta Pública.

⁴⁸ El Poder Ejecutivo del estado, sus órganos y dependencias, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos; el Poder Legislativo, sus órganos y dependencias; el Poder Judicial, sus órganos y dependencias; los ayuntamientos y concejos municipales, dependencias y entidades municipales y paramunicipales; los organismos dotados de autonomía; los partidos y agrupaciones políticas con registro oficial, entre otros.

- Las evaluaciones de resultados deberán incluir los indicadores de gestión y de resultados para poder medir cobertura, calidad e impacto.
- El Consejo Estatal de Evaluación será el encargado de realizar por sí mismo o a través de terceros las evaluaciones en materia de desempeño y deberá establecer el calendario anual de evaluación.
- Los resultados de las evaluaciones deberán publicarse.
- No se identificó normativa que especifique los requisitos que debe cumplir el evaluador, los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar y el seguimiento de sus resultados.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para emprender acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco, la existencia de una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se encontraron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social –el Plan de Innovación de la Cafecultura en el Estado de Tabasco y las bases generales de los indicadores para el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del Estado de Tabasco–. Ambos diagnósticos cuentan con información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, efectos y características de la problemática. Sólo se identificaron propuestas de acciones a seguir en las bases generales de los indicadores para el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del Estado de Tabasco.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente la LDS– establece que, para la evaluación de resultados, deberán incluirse indicadores de gestión y de resultados para medir la cobertura, calidad e impacto. Asimismo, se define que los indicadores de resultados deben reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas, mientras que los de gestión, los procedimientos y la calidad de los servicios que otorgan los programas. En la normativa no se observó que se regule la información que han de reportar los indicadores, como la descripción de lo que buscan medir, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y la meta.

En la práctica se advirtieron indicadores de gestión, concentrados en el portal de transparencia del estado, para catorce dependencias: Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, Secretaría de Turismo, Instituto para el Desarrollo Social del Estado, Coordinación de Regulación para la Tenencia de la Tierra, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

del Estado de Tabasco, Instituto de la Juventud y el Deporte, Instituto Estatal de Cultura, Comisión Estatal Forestal, Instituto Estatal de la Mujer, Instituto de Vivienda de Tabasco, y para el proyecto YUMCA. La mayoría de estos indicadores ofrecen información de su nombre, método de cálculo y frecuencia de medición, y algunos, de la línea base. Ninguno proporciona información de lo que busca medir, la unidad de medida y las metas.

Aunado a esto, el Presupuesto General de Egresos 2013 contiene las matrices de marco lógico de estas catorce dependencias estatales, en las que es posible encontrar indicadores de resultados. La mayoría de éstos contiene información de su nombre, método de cálculo y frecuencia de medición; algunos presentan la línea base, y ninguno da a conocer lo que busca medir, la unidad de medida y las metas.

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

En la LDS se establece que es atribución de la Secretaría de Desarrollo Social la evaluación anual de la política de desarrollo social con la finalidad de analizar el cumplimiento de los objetivos de los programas, las metas y acciones de la política estatal de desarrollo. Por su parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social se determina que le corresponde el establecimiento de los lineamientos y criterios para la evaluación de los programas sociales y el análisis de los resultados de las evaluaciones para retroalimentar el desempeño de esta secretaría; además, proponer mecanismos para la evaluación de impacto a partir de los indicadores de gestión y de resultados; revisar las evaluaciones anuales y las trianuales del Consejo Estatal de Desarrollo Social para proponer mejoras en la aplicación de las políticas; y efectuar estudios en la materia.

Por otro lado, en la Ley de Planeación se estipula que el Consejo Estatal de Evaluación, órgano con autonomía técnica y de gestión, tendrá la atribución de coordinar la evaluación de las políticas públicas, los programas y el desempeño de los entes públicos. Asimismo, dicho consejo tiene la facultad de revisar las recomendaciones del Comité Consultivo de Desarrollo Social para emprender estudios o investigaciones en el tema.

Ahora bien, en la práctica se observó que la Secretaría de Desarrollo Social, a través de su subsecretaría, lleva a cabo el monitoreo y la evaluación de los programas sociales en el estado, y tiene por mandato de su reglamento interno el fungir como enlace ante el CONEVAL en la evaluación y el monitoreo de los programas sociales de la Secretaría, así como las entidades del sector. Por otro lado, no hay evidencia de la puesta en operación del Consejo Estatal de Evaluación que ordena la Ley de Planeación en el estado.

COMPARATIVO 2011-2013

La gráfica 155 revela que Tabasco presentó de 2011 a 2013 un incremento en el índice global y en el componente normativo, y un decremento en el componente práctico. El aumento de 52.4 por ciento en el componente normativo le significó pasar a la posición trece en 2013.

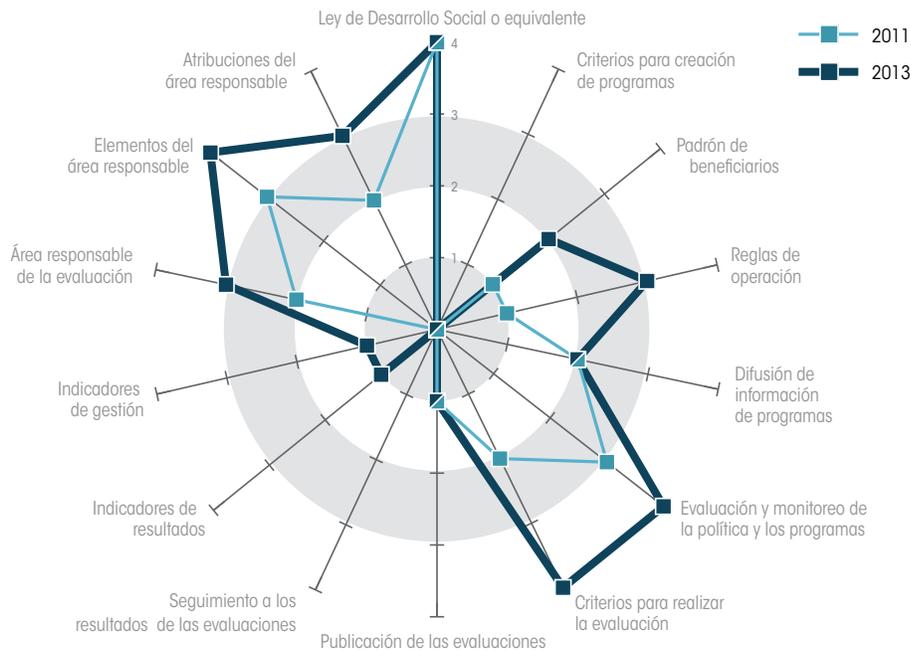
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ En 2011, el estado tuvo una serie de reformas en su Ley de Planeación, que definieron los criterios para la evaluación de programas, el establecimiento de un calendario anual de evaluación, la publicación de los resultados de las evaluaciones, las atribuciones y los elementos del Consejo Estatal de Evaluación, así como el uso de los ejercicios de evaluación y monitoreo para decisiones de presupuesto.
- ✓ La LDS ordena la elaboración de las reglas de operación de todos los programas de desarrollo social en el estado, y junto con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, establece criterios para creación de padrones de beneficiarios.

En la gráfica 156 se observa que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de nueve de los catorce elementos analizados, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es necesario regular la definición de criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el padrón único de beneficiarios; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; el seguimiento a los resultados de éstas y la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar.

■ Gráfica 156. Cambios en el componente normativo, Tabasco 2011-2013



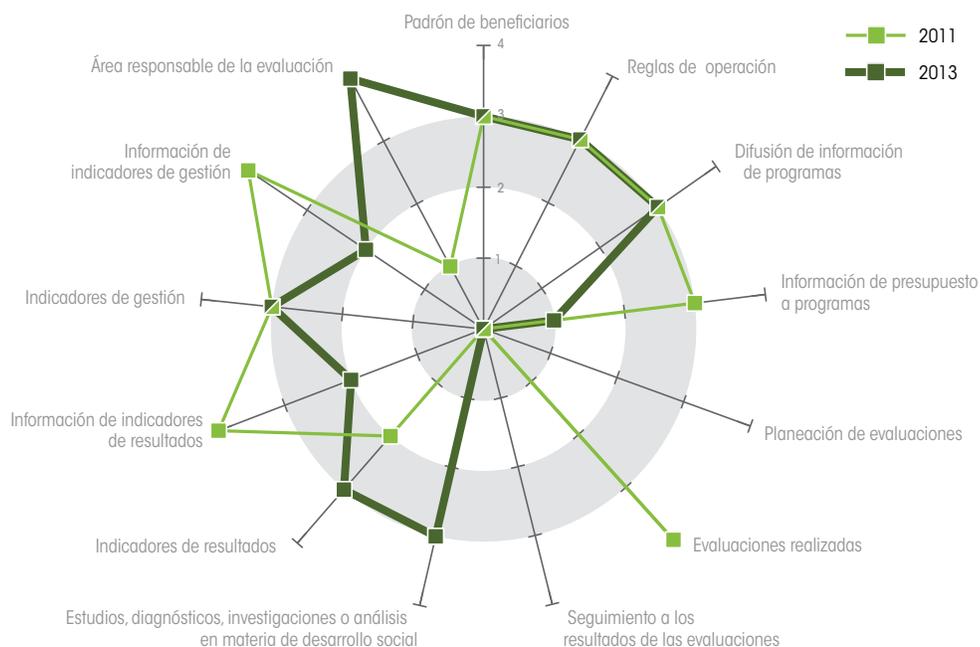
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

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

- ✓ Se identificaron dos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social. En 2011 no se encontró ninguno.
- ✓ El estado cuenta con un área en operación que se encarga de la evaluación y monitoreo de los programas de desarrollo social.
- ✗ El estado cuenta con información presupuestaria por dependencia y área, pero no por programa.
- ✗ El estado no realizó evaluaciones a sus programas de desarrollo social en 2012 y 2013.

De acuerdo con la gráfica 157, aunque el estado tuvo una mejora en el tema de realización de estudios en materia de desarrollo social, muestra una disminución en cuatro de los elementos analizados: información presupuestaria por programa, evaluaciones e información de indicadores de gestión y de resultados. La importancia de contar en la práctica con instrumentos de monitoreo y evaluación radica en la información que éstos aportan para la toma de decisiones; en este sentido, es importante implementarlos periódicamente y tener cuidado en mantener la calidad de éstos.

■ Gráfica 157. Cambios en el componente práctico, Tabasco 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son los criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el padrón único de beneficiarios y las reglas de operación; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; el seguimiento a los resultados de éstas; y la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar.

Por otro lado, los elementos en materia de monitoreo desarrollados han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Tabasco es implementar los elementos que por ley se establecen, de tal modo que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

En cuanto al establecimiento del Consejo Estatal de Evaluación como órgano con autonomía técnica y de gestión, con atribución de coordinar la evaluación de las políticas públicas, de los programas y el desempeño de los entes públicos,

no se identificaron elementos que permitan verificar su operación en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales; no obstante, se constató que en la práctica la Subsecretaría de Desarrollo Social ha efectuado actividades relacionadas con el seguimiento a los programas sociales que coordina.

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 Tabasco:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, de ahí que se sugiere que el estado establezca normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden adoptar se encuentra elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; designar la dependencia encargada de operar el programa; establecer la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; proporcionar información del programa, como los objetivos, la población objetivo, el tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas. Una herramienta que permite determinar el diseño lógico de un programa es la Matriz de Marco Lógico

Impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a fin de 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, es conveniente precisar los criterios y lineamientos para su conformación, de manera que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos. La difusión de dichas reglas también contribuye a transparentar el acceso a los programas.

Retomar la práctica de presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa y extenderla a todos los programas, puesto que es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados; contar con esta información ayuda a fijar metas y exigir resultados a la unidad responsable.

Dado que los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones para 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. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios en cuanto a resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Retomar la implementación de evaluaciones, dado que permiten analizar el logro de los objetivos y las metas de los programas, además de brindar información sobre el diseño, la planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados; ocasionalmente, debido al alto costo, también facilitan medir la contribución del programa en la modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios. De igual forma, es conveniente incluir en la normativa la información que se debe publicar de las evaluaciones; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo, el objetivo, la metodología y las recomendaciones de la evaluación. Por otro lado, se sugiere normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación, y describir los tipos de evaluación que se pueden implementar.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante establecer un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que arrojan éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Tabasco cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para varias dependencias, se sugiere reglamentar este tema para garantizar que los indicadores reporten cierta información; por ejemplo, nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta.

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.