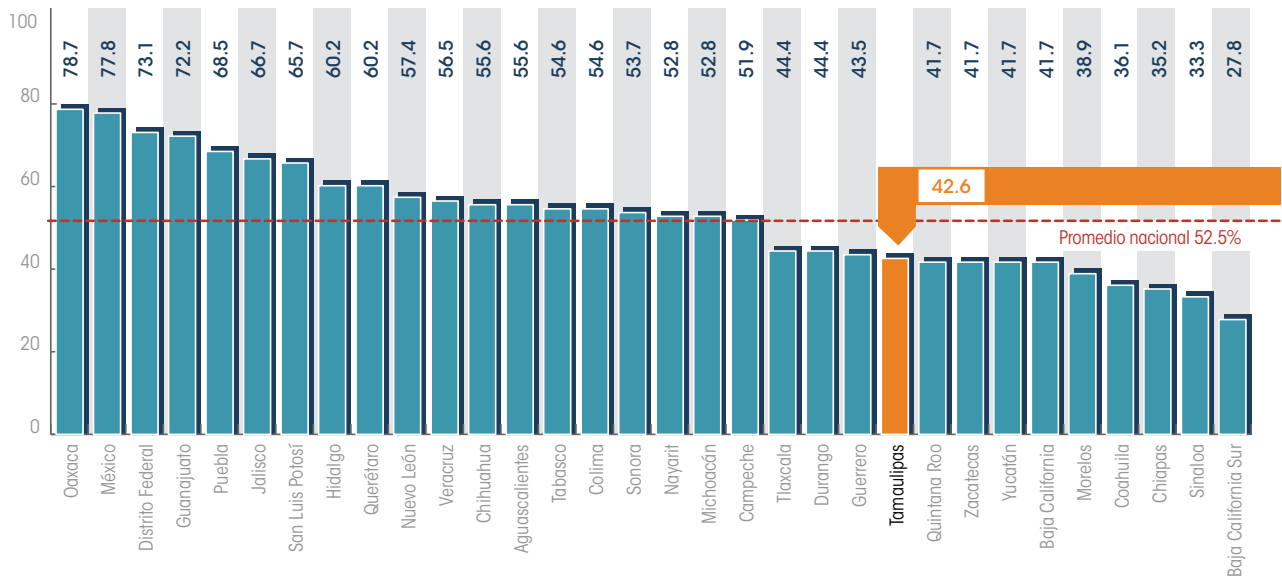
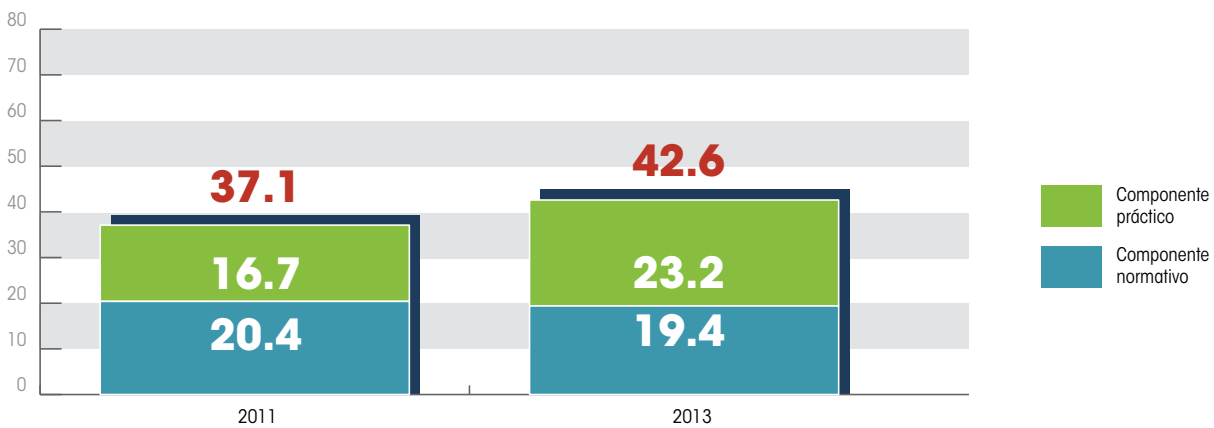


■ Gráfica 158. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ Gráfica 159. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Tamaulipas 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 159 muestra la variación de Tamaulipas 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, Tamaulipas presentó un incremento de 2011 a 2013 en el índice global y en el componente práctico, y un decremento en el componente normativo. En 2011, el estado registró un índice de 37 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –20.4 en el componente normativo y 16.7 en el práctico–. Actualmente, tiene un avance global de 42.6 por ciento –19.4 en el componente normativo y 23.2 en el práctico–, lo que significa un incremento de 14.9 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición dieciséis en 2011 a la dieciocho en 2013 (gráfica 158).⁴⁹ 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 2004, Tamaulipas cuenta con su LDS, que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Este documento establece que son prioritarios los programas sociales dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad. De igual forma, señala los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y establece la creación de un padrón único de beneficiarios.

⁴⁹ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

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

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –en la LDS– se determina que las dependencias y entidades que ejecuten programas sociales deben incorporar la información de sus beneficiarios al Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales. No se encontró información sobre las características que éste debe tener; por ejemplo, nombre del beneficiario, clave única de identificación, domicilio, programa y apoyo entregado, entre otros.

En la práctica se localizaron padrones de beneficiarios para dos programas: Nutriendo Tamaulipas y Empleo Temporal a la Gente Protege, ambos de la Secretaría de Desarrollo Social. Los padrones contienen información sobre el nombre del beneficiario y el municipio en donde residen. No se pudo tener información sobre el área responsable de integrar el padrón, el uso de una clave de identificación única –por ejemplo, CURP o RFC–, el programa del cual reciben el apoyo, el apoyo entregado y el año del que se presenta la información.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, la LDS, se dispone que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte validar las reglas de operación de los programas sociales. No se identificó normativa que establezca la información que dichas reglas deben contener, como el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo entregado, los criterios de elegibilidad, el procedimiento de entrega del apoyo y la inclusión de indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social.

En la práctica se identificaron veinte reglas de operación para 2012 y 2013: dos de la Secretaría de Desarrollo Rural, once de la Secretaría de Desarrollo Social y siete del Instituto de la Juventud de Tamaulipas. La mayoría de ellas contiene información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo entregado y la forma de entregarlo. Las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Rural y la mayoría de las de la Secretaría de Desarrollo Social ofrecen información sobre los criterios de elegibilidad. Ninguna proporciona información de indicadores para monitorear y evaluar los programas.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, en la normativa estatal, específicamente en la LDS, se estipula que el ejecutivo y los ayuntamientos municipales darán a conocer sus pro-

gramas operativos de desarrollo social. Por otro lado, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas se establece que el Poder Ejecutivo deberá difundir y publicar en internet información sobre los servicios y programas de apoyo que implementa, así como los trámites y requisitos para acceder a ellos y la relación de beneficiarios con los subsidios que se otorgan, es decir, se deben dar a conocer los padrones de beneficiarios.

En la práctica se identificó información para 64 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La mayoría publica su objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa y los apoyos otorgados, y algunos programas, los criterios de elegibilidad y el padrón de beneficiarios. Ninguno publica información sobre su presupuesto.

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

No se identificó el presupuesto desagregado por programa. El estado cuenta con información sobre el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el Ejercicio Fiscal 2013.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal, en la LDS, se establece que el objetivo de la evaluación es la permanente revisión de resultados en el mejoramiento del nivel de vida de las personas en situación de pobreza y marginación, así como la revisión periódica del cumplimiento de objetivos de los programas de desarrollo social, sus metas y acciones. En esta normativa también se precisan los criterios/lineamientos que se deben seguir para la implementación de las evaluaciones:

- Establecer convenios de colaboración con instituciones públicas, sociales y privadas para implementar evaluaciones a los programas de desarrollo social.
- En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas se especifica que la Secretaría de Desarrollo Social debe integrar y mantener actualizado el acervo informático de la evolución de la pobreza y el impacto de los programas sociales con el fin de evaluar y revisar las políticas de desarrollo social.
- No se identificó normativa que precise los requisitos que debe cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la frecuencia con que se deben realizar; la planeación, la publicación y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones y su uso para decisiones sobre presupuesto.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni el uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se identificó una planeación de las evaluaciones de los programas estatales.

Finalmente, se localizó un estudio, diagnóstico, investigación o análisis en materia de desarrollo social en 2013: Grupos Sociales Primarios, que ofrece información de la problemática analizada, la población que padece el problema y las causas, efectos y características de la problemática; no se advirtieron propuestas de acciones a seguir, por lo que es importante considerar su inclusión.

8. Indicadores de gestión y resultados

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas se establece que el Poder Ejecutivo deberá difundir y publicar en internet información sobre los indicadores de gestión. En la normativa no se identificó que se regule la información que estos indicadores deben reportar; por ejemplo, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas. Tampoco se tuvo conocimiento de alguna normativa que determine el uso de indicadores de resultados.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión de la Secretaría de Salud e indicadores de resultados de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación, del Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes, del Instituto Tamaulipeco del Deporte, de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Desarrollo Rural. Estos indicadores se encuentran concentrados en el portal de transparencia del estado. Por su parte, el Segundo Informe de Gobierno, 2012, también presenta indicadores de resultados en el tema de salud y educación. La mayoría de éstos proporciona información sobre su nombre, la descripción de lo que buscan medir, la unidad de medida, la línea base y las metas, pero no sobre el método de cálculo y la frecuencia de medición.

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

En la LDS se dispone la creación de la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la cual será presidida por el secretario de Desarrollo Social, Cultura y Deporte y se integrará por los titulares de las secretarías de Educación, de Salud, de Desarrollo Económico y del Empleo, y de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, entre otros. Sus atribuciones son coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social y fomentar la realización de convenios de colaboración con instituciones públicas, sociales y privadas para implementar las evaluaciones. No es facultad de esta comisión normar la evalua-

ción de la política y los programas de desarrollo social; realizar una planeación de las evaluaciones; emitir recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones; revisar o participar en la construcción de indicadores; llevar a cabo estudios, investigaciones o diagnósticos en materia de desarrollo social; y brindar asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

En la práctica no se identificaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Por otro lado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública se asienta que la Secretaría de Desarrollo Social tiene entre sus atribuciones la evaluación de la política estatal de desarrollo social. En la práctica no se localizaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por dicha secretaría.

Finalmente, en la Ley Estatal de Planeación se establece que la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas tiene entre sus atribuciones coordinar la evaluación y el seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo. En la práctica no se encontraron elementos de monitoreo y evaluación puestos en práctica por esta coordinación.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 159, de 2011 a 2013, Tamaulipas presentó un incremento en el índice a nivel global y en el componente práctico, y un decremento en el componente normativo. El mayor avance del estado se dio en el componente práctico, en el cual registró un crecimiento de 38.9 por ciento, que lo colocó en la posición quince respecto de los demás estados.

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

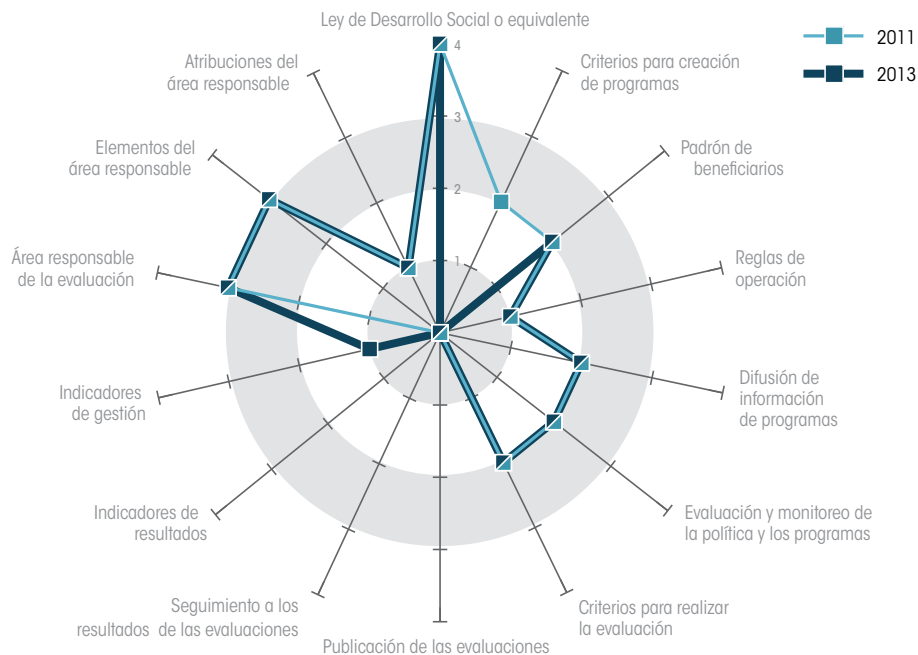
Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, cuya última reforma de mayo de 2013 establece el uso de indicadores de gestión.
- ✗ No se identificó normativa que dicte los criterios para la creación de programas estatales nuevos de desarrollo social.

En la gráfica 160 es posible observar que, aunque el estado presenta una mejora de 2011 a 2013 en la regulación de los indicadores de gestión, aún es necesario fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e instituciona-

lizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En este sentido, es conveniente regular los criterios para la creación de programas nuevos; la información que debe contener el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales y las reglas de operación; la información de los programas de desarrollo social que se debe difundir; los requisitos que ha de cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar y la frecuencia con que se deben realizar; la planeación y la publicación de las evaluaciones; el seguimiento a los resultados de éstas; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y el marco normativo relacionado con el área responsable de la evaluación.

■ Gráfica 160. Avances en el componente normativo, Tamaulipas 2011-2013



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

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

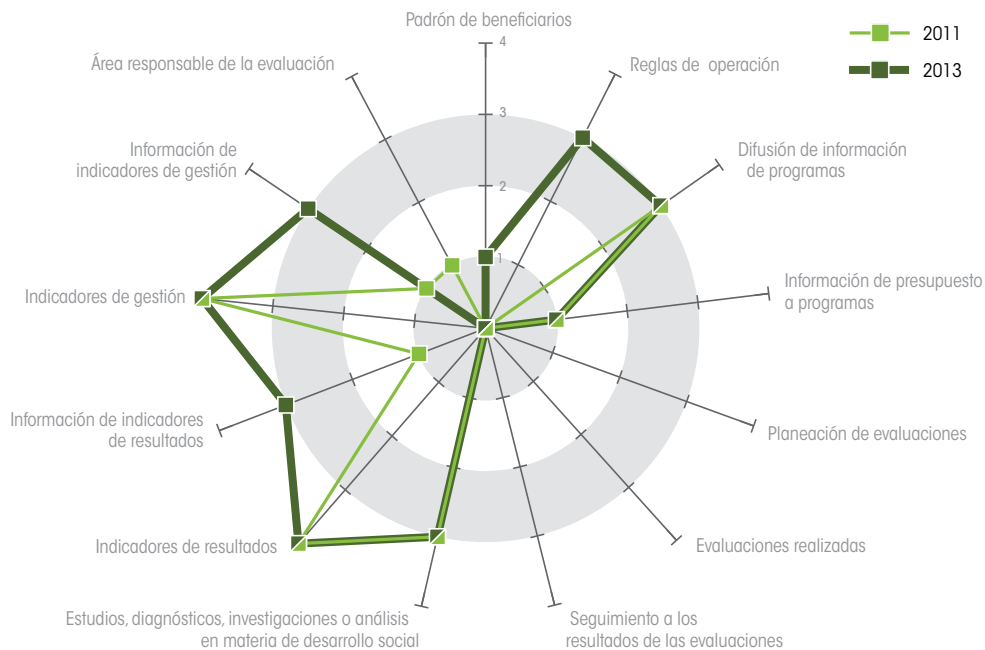
- ✓ Se identificaron dos padrones de beneficiarios. En 2011 no se tuvo conocimiento de padrones de beneficiarios en la entidad.
- ✓ Se encontraron reglas de operación para dieciséis programas. En 2011 no se localizaron dichas reglas en ningún programa.
- ✓ Los indicadores de gestión y de resultados reportan mayor información. Actualmente, la mayoría de los indicadores brindan información sobre su

nombre, descripción de lo que buscan medir, unidad de medida, línea base y metas.

- x En 2013 se modificó la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social (*Periódico Oficial*, 12 de marzo de 2013). No se observó una actualización del *Manual de organización* de la Secretaría de Desarrollo Social, cuya última versión hace referencia a la Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte (*Periódico Oficial*, febrero de 2007).

De acuerdo con la gráfica 161, el estado tuvo una mejora en el componente práctico o de implementación en los elementos de creación de padrones de beneficiarios –aunque aún es necesario trabajar en la calidad de la información que presenta este instrumento–, el establecimiento de reglas de operación y en información que reportan los indicadores de gestión y de resultados. Pese a estas mejoras, el estado todavía debe trabajar en la aplicación de otros instrumentos, como son la planeación y ejecución de evaluaciones, y el seguimiento a los resultados de éstas.

■ Gráfica 161. Avances en el componente práctico, Tamaulipas 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 de los Programas Sociales y las reglas de operación; la información de los programas de desarrollo social que se debe difundir; los requisitos que debe cumplir el evaluador; los diversos tipos de evaluaciones que se pueden implementar; la frecuencia con que se deben realizar; la planeación y publicación de las evaluaciones, así como el seguimiento a sus resultados; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque exclusivamente en impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la política social.

En este sentido, se designan como organismos encargados de la evaluación la Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social y la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas. Sin embargo, no se determina el esquema de coordinación entre éstas, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre estos organismos para el desarrollo de sus tareas. Por último, no se tuvo evidencia pública y oficial de elementos de monitoreo y evaluación que hubieran desarrollado alguno de los tres organismos.

Por otro lado, los elementos en materia de monitoreo que se han aplicado han sido ejercicios desarticulados que no proporcionan información integral para la toma de decisiones. Por tanto, el reto que afronta Tamaulipas es implementar los elementos 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 Tamaulipas:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se sugiere que el estado establezca normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden

adoptar se encuentran: 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 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. Para esto, es necesario definir los criterios y lineamientos para su conformación a fin de 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. Asimismo, es fundamental determinar los criterios específicos y homogéneos para la elaboración de éstas. Hay que destacar que la difusión de dichas reglas también permite transparentar el acceso a los programas.

Presentar información sobre el presupuesto desglosado por programa es un factor necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, pues brinda información que contribuye a fijar metas y exigir resultados a las unidades responsables.

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

Por otro lado, es conveniente implementar 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 importante 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 reco-

mendaciones 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 establecer los tipos de evaluación que se pueden implementar y la frecuencia con que se deben efectuar estos ejercicios.

En virtud de que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, se debe poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que arrojen éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Tamaulipas cuenta con información de indicadores de gestión y de resultados para varias secretarías, se sugiere normar 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. Esto tiene consecuencias en la práctica, pues la mayoría de los indicadores identificados no publican información relacionada con la descripción de lo que buscan medir, la frecuencia de medición, la línea base ni las metas.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, y definan a los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, se recomienda 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.

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.