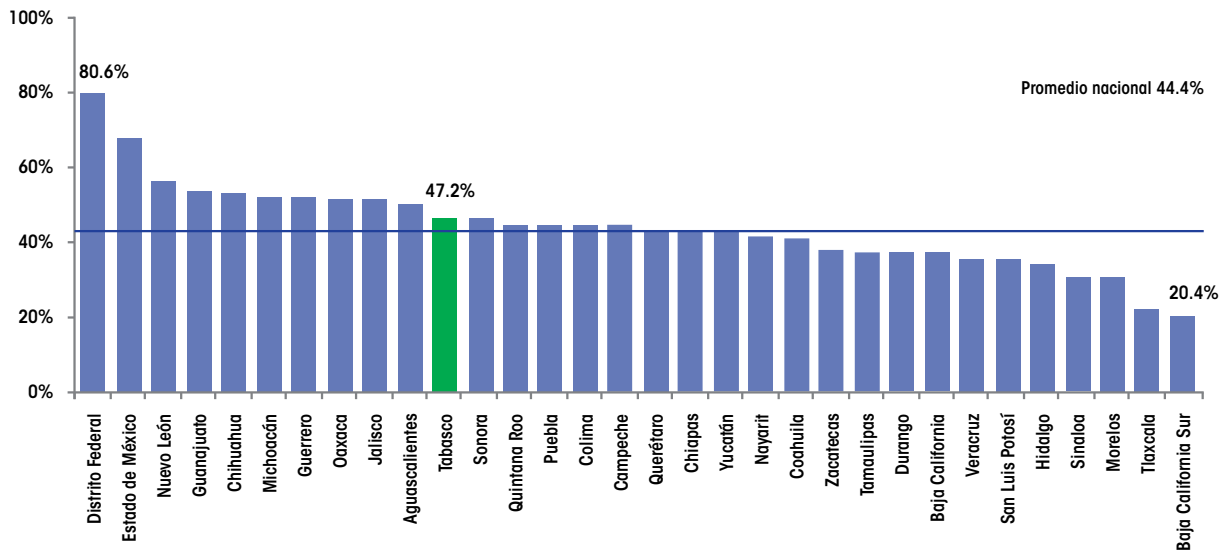


Tabasco

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Tabasco (LDS) que establece la evaluación de la política de desarrollo social con el objetivo de mejorar los programas, metas y acciones que la integran.
- La LDS estipula como atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente, hoy Secretaría de Planeación y Desarrollo Social, la evaluación de la política de desarrollo social.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para los objetivos del Programa Estatal de Desarrollo Social 2007-2012 y con indicadores de gestión por dependencia estatal. Sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo, el estado ha realizado evaluaciones sobre problemáticas de desarrollo social. No se encontraron 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 Tabasco respecto de otras entidades federativas:



Fuente: CONEVAL, 2011

Los elementos para el monitoreo y evaluación en 2 componentes: 1) El deber ser en monitoreo y evaluación y 2) Práctica de monitoreo y evaluación. A continuación los hallazgos por cada componente.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

En la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI), ambas del estado de Tabasco, se establecen elementos 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, Tabasco cuenta con una LDS vigente, que conviene que se deben destinar recursos al desarrollo social y que se implementarán acciones compensatorias sobre la población en situación de vulnerabilidad, aun cuando no se encontró el establecimiento de una población prioritaria.
- 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.
- Si bien no se detectó de manera directa el mandato de elaborar ROP de los programas de desarrollo social, se hace referencia a su existencia y se dispone que serán revisadas y aprobadas por el Consejo Estatal de Desarrollo Social (Consejo) a fin de garantizar su viabilidad en lo general y en cuanto a equidad en lo particular. 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. No se identificó la determinación de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se insta la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas federales, estatales y municipales de desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente, hoy Secretaría de Planeación y Desarrollo Social (SPDS), lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, se indica que la Unidad de Prospectiva y Evaluación (UPyE) de la SPDS es la encargada de aprobar las normas para el diseño y construcción del Padrón; sin embargo, no se encontró evidencia de ello por lo que no fue posible identificar la información o las características que debe contener.
- Se establece la realización de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, cuyo objeto es evaluar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política estatal para el desarrollo social para modificarlos. También, se acuerda la evaluación trianual del impacto sobre el desarrollo social. Sin embargo, 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.
- Otro aspecto que no se identificó es si debe realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan establecerse 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 llevarse a cabo, su frecuencia, y los programas que serán sujetos de ésta.

- La LDS decreta que para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Los primeros deben reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la política estatal para el desarrollo social, y los segundos, los procedimientos y la calidad de los servicios. No obstante, no se identificó información de los que deberán 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.
- En materia de difusión si bien no se detectó la publicación de las ROP de manera directa, se fija que el Poder Ejecutivo del estado y los ayuntamientos deberán difundir los programas, así como los requisitos y procedimientos para participar en ellos.
- De la misma manera, se decide publicar los resultados de las evaluaciones trianuales de impacto en el Periódico Oficial pero esto no se encontró para la evaluación que se realizará anualmente. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios en la evaluación, tanto su divulgación como la del padrón único de beneficiarios no se detectó de manera directa.
- La LDS estipula que la SPDS es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social mediante la UPyE y que el Consejo tiene la atribución de realizar evaluaciones trianuales de impacto sobre el desarrollo social a partir de un diagnóstico sobre el éste en el estado. En ambos casos su ámbito de acción es estatal.

Asimismo, el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADET) es el encargado de promover y contribuir en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por último, la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) es la responsable de coordinar conjuntamente con el COPLADET y la Secretaría de Contraloría (SC), la implementación de los mecanismos de control y evaluación derivados del ejercicio del gasto público. El ámbito de acción de estas instancias son los recursos estatales.

La UPyE, el Consejo, el COPLADET, la SAF y la SC son instancias que forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal ajenas a la operación de la política social. La UPyE está integrada por la Dirección de Prospectiva, la Dirección de Seguimiento y Evaluación y la Dirección de Estadística.

La SPDS está facultada para coordinar el diseño, operación y actualización de un sistema estatal de indicadores y coordinar y dirigir la realización de estudios y análisis económicos y sociales para la toma de decisiones que incidan en el desarrollo del estado. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de estas instancias son normar la evaluación, llevar a cabo la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de ellas y darles seguimiento, así como brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales que aunque pueden no corresponder exclusivamente a estas dependencias, 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 Tabasco:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social. Por ende, no fue posible identificar el presupuesto asignado a la SPDS debido a que la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal se modificó a partir de 2011.

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca (SDAFP), la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) y la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental (SRNPA). La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no encontrar información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la Coordinación General de Desarrollo Social, hoy SDS, con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, criterios para elegir a los beneficiarios, y la forma de entregar los apoyos. Las ROP corresponden a 2009.
- El estado tiene publicados padrones de beneficiarios de algunos programas de la SDAFP y la SDE en los cuales es posible determinar el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de este último, aunque no siempre el responsable de actualizarlos y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2011.
- Para el estado no se registraron evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco hay informes acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales. No obstante, se ubicaron tres evaluaciones, dos de ellas efectuadas en 2008 y 2011 por un organismo externo al Poder Ejecutivo Estatal sobre los efectos de las lluvias y coordinada por la Secretaría de Planeación, hoy SPDS, y el COPLADET; la otra fue elaborada en 2010 por el Poder Ejecutivo para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 y participó la SPDS.

La información de las evaluaciones es heterogénea, si bien incluyen el objetivo, la metodología usada y los principales hallazgos, difiere aquella sobre los responsables de ejecutarla, las sugerencias o recomendaciones derivadas de los resultados y el contar con un resumen ejecutivo. Cabe mencionar que no se encontró evidencia de su uso para mejorar la política de desarrollo social del estado.

- El Programa Estatal de Desarrollo Social 2007-2012 incluye indicadores de resultados y de gestión para sus objetivos estratégicos. La información que se reporta de cada uno es nombre, descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y metas y para algunos se establece que la línea base es el año 2007.

También, la SAF publica indicadores de gestión por Secretaría. La información ubicada de cada uno es nombre, descripción de lo que busca medir, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida y meta, características que permitirían la réplica, sin embargo, no está su línea base.

Tanto en los indicadores del Programa Estatal de Desarrollo Social, como en los de la SAF, la información se presenta a nivel temática, por lo que no se cuenta con aquellos por programa ni con su medición.

- Cabe mencionar que no se detectaron elementos de monitoreo y evaluación implementados por la SPDS a partir de la modificación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal ni de los elaborados por el Consejo, SAF y la SC.

Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Tabasco. A pesar de esto, no se detectaron elementos 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 darles seguimiento, así como la asignación de esta tarea a un área con autonomía técnica independiente de la operación de los programas que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y políticas estatales, incluida la social.

En el estado, la UPyE de la SDS, el COPLADET, la SAF y la SC tienen atribuciones de evaluación, pero no existe información específica respecto de las que le corresponden a cada una, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre éstos para el desarrollo de sus tareas.

Algunos de los actores mencionados han realizado ejercicios de evaluación de algunas de las principales problemáticas de desarrollo social del estado, y también han impulsado la implementación de acciones de monitoreo dirigidas a contar con indicadores de resultados y de gestión a nivel temática, aun cuando no se haya detectado aun el seguimiento periódico de éstos. No obstante, no se identificó que estos elementos fueran parte de la elaboración de un sistema integral de monitoreo y evaluación, sino que más bien se trató de ejercicios desarticulados, lo cual llama la atención al considerar que la LDS está vigente desde 2007.

El reto que afronta Tabasco ahora es el de establecer los que por Ley se estipulan, de manera estructurada de forma que pueda obtenerse información oportuna de todas las intervenciones sociales para una 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 Tabasco:

- 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 establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas de la materia en el estado, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SPDS son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos ya que esta característica es un elemento 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.
- Si bien, algunos programas cuentan con ROP, es fundamental establecer y comunicar criterios específicos y homogéneos para su ejecución 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 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 con base en las prioridades de información que requiera el estado, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. La LDS establece que la evaluación debe realizarse anualmente, 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 conclusiones y en su caso tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Además, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo. Una herramienta que también permite determinar indicadores de diferentes niveles es el Marco Lógico.
- 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 la que produce el estado en esta materia, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.