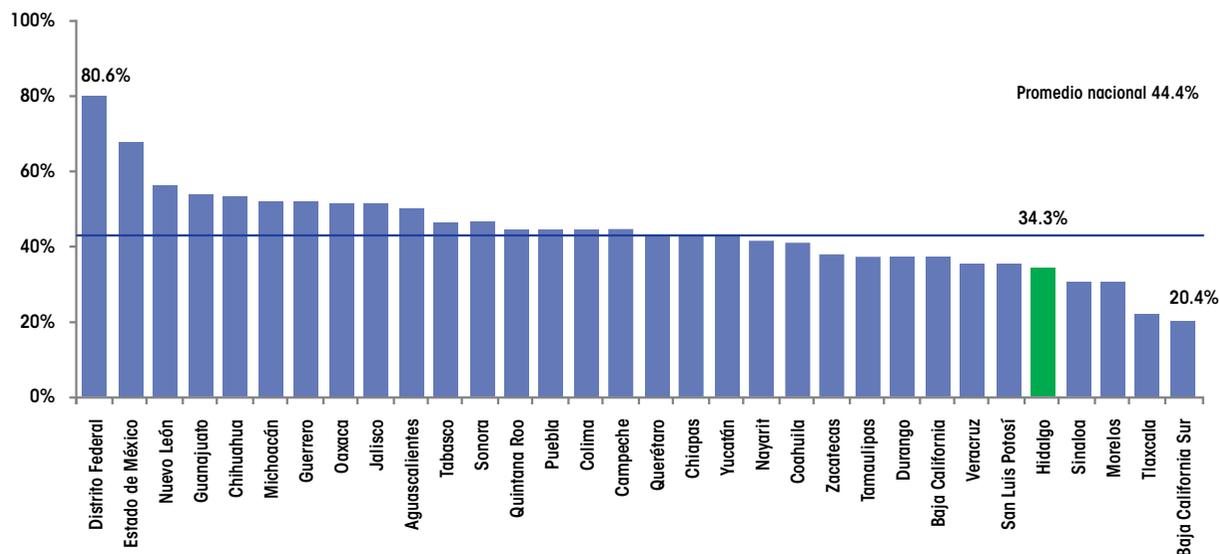


# Hidalgo

- La Ley de Desarrollo Social del estado de Hidalgo (LDS) establece la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social con el objetivo de reorientar y reforzar la política de desarrollo social.
- La LDS determina la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de evaluar y dar seguimiento a la operación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo social. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- No se detectaron indicadores de gestión o resultados para el estado, evaluaciones de programas o de políticas de desarrollo social ni 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 del estado de Hidalgo respecto del resto del país:



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 de Desarrollo Social (LDS) y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (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:

- Desde 2006, Hidalgo cuenta con una LDS vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, señala que las personas que formen parte de grupos vulnerables y que se encuentren en condiciones de pobreza tendrán derecho a recibir apoyos de manera prioritaria.
- 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.
- Se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben elaborar y publicar las ROP de todos los programas de desarrollo social estatales, las cuales 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 detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación.
- Se instituye la integración de un padrón único de beneficiarios, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO) con base en los padrones estatales, municipales y federales, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, se señala que se publicarán los lineamientos para su integración y actualización. Sin embargo, no se encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que debe contener.
- Se determina la realización de la evaluación anual de las acciones de la política social con el objetivo de conocer la operación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo social para reorientar y reforzar la política estatal en este ámbito. Sin embargo, no se encontró 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 también, que los programas sociales deberán evaluarse considerando el cumplimiento del objetivo social, la población objetivo, los indicadores de resultados, gestión y servicios, el impacto social y beneficio, entre otros rubros, y que el Poder Ejecutivo del estado considerará los resultados de las evaluaciones a fin de crear, modificar o eliminar programas estatales.

- Otro aspecto que no se especificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual se precisen 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 y los programas a evaluarse. Aunque en su Presupues-

to de Egresos (PEE) 2011 se menciona un programa anual de evaluación, su elaboración no se refirió como atribución específica de alguna dependencia o entidad.

- La LDS establece que para la evaluación de los programas sociales se deben considerar los indicadores de resultados, gestión y servicios. No obstante, no se encontró al encargado de construirlos ni la información correspondiente 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.

Asimismo, el PEE 2011 dispone que la evaluación del desempeño deberá verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, políticas públicas, y las instituciones, basándose en indicadores estratégicos y de gestión, sin embargo, cabe aclarar que la vigencia de este Decreto es anual.

En materia de difusión se acuerda la publicación de las ROP y de los resultados la evaluación, no así para el padrón único de beneficiarios. Cabe señalar que aun cuando se solicita considerar los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas para su evaluación, no se detectó de manera directa el mandato de su publicación.

La LDS crea el Consejo Estatal de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar los programas y proyectos de la política de desarrollo social del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios.

La misma Ley determina que la evaluación también estará a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado (COPLADEHI) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) en el ámbito de sus competencias con el apoyo de evaluadores externos.

También, se estipula que la Dirección General de Vinculación y Apoyo Técnico para el Desarrollo Social y Humano de la SEDESO debe instaurar un sistema de seguimiento, control y evaluación periódica que permita registrar el avance físico, financiero de metas e impacto en la calidad de vida de la población del estado.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) es responsable de evaluar los resultados de la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, que en el ámbito estatal compatibiliza los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, y de los programas que de él se deriven.

El Consejo es un organismo conformado por los responsables de la operación de la política de desarrollo social y por otros integrantes aunque no forma parte de la estructura orgánica de una dependencia o entidad. Lo integran el Gobernador del estado (quien lo preside), un secretario ejecutivo (titular de la SEDESO; los titulares de las dependencias del estado de todos los sectores y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); integrantes del Congreso del estado; los 84 presidentes municipales; un secretario técnico; los delegados de las dependencias federales relacionadas con el desarrollo social, y representantes de organizaciones civiles, de la iniciativa privada y de instituciones académicas. Se subraya que no se determinó si el Consejo está dotado de autonomía técnica y de gestión.

El Consejo evalúa y da seguimiento a la operación y resultados de los programas y proyectos de desarrollo social que implementen los gobiernos estatal y municipal, además emite recomendaciones derivado de las evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, el seguimiento a las recomendaciones, efectuar estudios de desarrollo social y asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al Consejo, 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 Hidalgo:

- En el PEE 2011 se etiquetan los recursos por ramos administrativos, y se especifica el de desarrollo social, no obstante, para 2009 y 2010 el presupuesto no se establece, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESO. El estado publica información del presupuesto asignado sólo a algunos de los programas estatales correspondientes al DIF, el Instituto Hidalguense de la Mujer y el Instituto para la Atención a los Adultos Mayores. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite ir construyendo uno orientado a resultados, sin embargo, en este caso al no encontrarse información para todos los programas no es posible realizarlo.
- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SEDESO con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación y tipo de apoyo entregado, aunque no se especifica cómo se entrega, y criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2010.
- Para el estado de Hidalgo no se identificó la publicación de los padrones de beneficiarios de programas de desarrollo social estatales.
- Para la entidad no se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social, el uso de estudios o evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- Otro aspecto para el cual no se identificó información es de si el estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión. Los correspondientes a los resultados se refieren al cambio en las condiciones de vida de la población y los de gestión a la entrega de bienes y servicios, procesos y los relacionados con información presupuestal.
- En cuando al Consejo no se identificó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación implementados por el COPLADE, la Dirección General de Vinculación y Apoyo Técnico para el Desarrollo Social y Humano y la SEPLADER.

## 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 Hidalgo. A pesar de esto, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar un plan de las evaluaciones y el seguimiento a las recomendaciones. No obstante, la creación de un organismo encargado de la tarea puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

Aun cuando el Consejo es un organismo conformado por los tomadores de decisión en materia de desarrollo social en la entidad, e incluso, cuenta con el liderazgo del Gobernador de la entidad, lo cual es clave para el éxito de las tareas de monitoreo y evaluación, la dirección de la evaluación sin un órgano técnico de apoyo, es un reto importante debido a las prioridades y funciones que desempeña cada miembro del Consejo. Por ende, se debe tener en cuenta que debido al número de integrantes de éste se deben generar mecanismos eficientes que faciliten la toma de decisiones al interior y la ejecución de sus atribuciones.

Además del Consejo, el COPLADEHI, los COPLADEM, la Dirección General de Vinculación y Apoyo Técnico para el Desarrollo Social y la SEPLADER tienen atribuciones de evaluación, pero no existe información específica sobre las que le corresponden a cada uno, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Desde 2006 el estado posee una LDS, pero no se detectó evidencia de la existencia del Consejo, o de las acciones de monitoreo y evaluación que se hayan llevado a cabo para los programas y políticas. Además, los elementos implementados en materia de ejecución de los programas se encuentran desarticulados, por lo que no contribuyen a un ejercicio integral. Por tanto, el reto que afronta Hidalgo es de estructurar dichos elementos 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 Hidalgo:

- 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 SEDESO 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 los programas, ya que es 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 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 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 con base en las prioridades de datos que requiera el estado, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros. La LDS estipula 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 determinar 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 usar la que produce el estado en materia de monitoreo y evaluación, como el seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se requiere especificar los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.