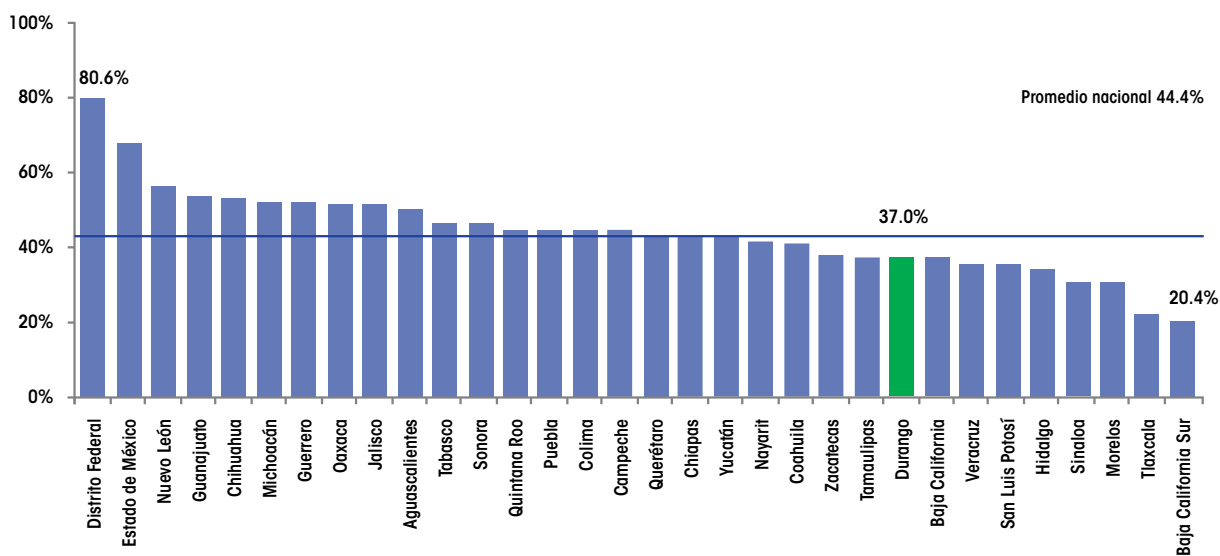


# Durango

- Su Ley de Desarrollo Social (LDS) establece la evaluación de programas, proyectos y acciones de desarrollo social para reorientar y reforzar su política de desarrollo social.
- La LDS Instaura la creación del Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social como el encargado de llevar a cabo la evaluación externa de los programas de desarrollo social del estado. No se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión alineados a los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2016, la última medición disponible corresponde a 2010. No se detectaron evaluaciones de programas o de políticas estatales de desarrollo social o estudios 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 Durango respecto del resto de las entidades:



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 (LTAI) de Durango, 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:

- A partir de 2005 Durango cuenta con una LDS vigente, que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que en las intervenciones de la materia se otorgará preferencia a las personas o grupos sociales en situación de pobreza o cuyas condiciones de vida no se encuentren en los niveles mínimos de bienestar social.
- Para el estado 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 los programas estatales de desarrollo social no se detectó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP). 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 monitoreo y la evaluación.
- Se establece 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 (SEDESOE), el cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas de los tres niveles de gobierno. Cabe señalar que no se encontró información sobre cómo deben integrarse los padrones.
- Se acuerda la realización de la evaluación de la política de desarrollo social que permita conocer de manera integral y sistemática la operación y resultado de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social a fin de identificar los problemas en la implementación de programas y en su caso reorientar y reforzar la política de desarrollo social del estado. 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.

Se estipula que la evaluación interna será realizada por quienes implementan los programas y acciones con objeto de medir los resultados y el impacto alcanzado, y la externa será llevada a cabo por evaluadores externos a dicha actividad.

- Otro aspecto que no se identificó es si debe hacerse una planeación de las evaluaciones, en 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 las evaluaciones que van a realizarse, su temporalidad y los programas que serán sujetos de ésta.
- Se establece que la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Sistemas de la SEDESOE en coordinación con las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deberán proponer y mantener actualizados los indicadores de resultados de los programas y proyectos, así como publicar los

indicadores de gestión de la institución. Cabe señalar que no se observó la información 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.

- En materia de difusión se acuerda que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deben publicar información de los programas como el tipo de apoyo otorgado y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, la lista de los beneficiarios de los programas de subsidio, que se deduce, incluyen lo social y en el caso de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal, los indicadores de gestión. No se detectó el mandato de publicar la evaluación.
- La LDS crea el Consejo Consultivo y de Evaluación de Desarrollo Social (Consejo) como el organismo encargado de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas de desarrollo social, su ámbito de acción es estatal.

La misma Ley instituye que la SEDESOE efectuará un sistema de evaluación que permita conocer de manera integral y sistemática la operación y resultado de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social. También, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) es responsable de planear, programar, formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo económico y social del estado.

El Consejo es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social conformado por 13 integrantes donde uno representa al Ejecutivo Estatal, (el Secretario de Desarrollo Social), que además lo preside, un integrante de la Comisión Legislativa del H. Congreso, así como representantes de la áreas de investigación de las instituciones de educación superior, y de organizaciones sociales y no gubernamentales, relacionadas con el desarrollo social. Aunque no se especifica que el Consejo está dotado de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, su integración permite suponer que tiene autonomía de gestión al no formar parte la mayoría de sus integrantes del órgano gubernamental.

El Consejo está a cargo de evaluar en forma externa el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas de desarrollo social. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de éste son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de su resultado y darles seguimiento, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar 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 detectados:

- En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011, no se establece el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque es posible identificar los recursos asignados a la SEDESOE.

Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia, la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados, sin embargo, al no detectarse documentación no es posible hacerlo.

- En la información que publica Durango no se identificó aquella acerca de la creación de programas nuevos, aunque cabe mencionar que normativamente no se detectó el mandato de su elaboración.
- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales de la SEDESOE con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, tipo de apoyo entregado y forma de hacerlo así como criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2009.
- Para el estado no se identificaron padrones de beneficiarios publicados de programas de desarrollo social.
- Asimismo, no se detectaron evaluaciones realizadas a programas estatales de desarrollo social ni el uso de estudios o evaluaciones estatales para implementar acciones de mejora de la política en la materia; tampoco se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión para cada uno de los ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 en el documento Sistema Integral de Indicadores. Éstos se encuentran concentrados y la última medición disponible corresponde a 2010. La información que se especifica de los indicadores es nombre, fórmula de cálculo, unidad de medida y valor, no se detectó información sobre la descripción de lo que busca medir, unidad de medida, línea base y metas.

Es importante señalar que los indicadores se presentan a nivel temático, por lo que no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

- En cuando al Consejo no se detectó evidencia de su funcionamiento ni de elementos en materia de evaluación y monitoreo implementadas por la SEDESOE y el COPLADE.

## 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 Durango. No se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación, generar un plan de las evaluaciones, emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones y su seguimiento., Sin embargo, la creación de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea, puede ser el impulsor en materia de monitoreo y evaluación.

En el estado el Consejo Consultivo, la SEDESOE y el COPLADE tienen atribuciones de evaluación, aunque no existe información específica sobre las que le corresponden a cada una, ni un esquema de coordinación de acciones que delimite su quehacer particular, lo que no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

A pesar de que la LDS determina desde 2005 elementos de planeación y evaluación para la política de desarrollo social del estado, no se detectó evidencia de que éstos se encuentren consolidados o iniciados en algunos casos. Además, los instrumentos de monitoreo que se han realizado, si bien permiten hacer un seguimiento del ejercicio de los recursos, bienes y servicios entregados y de resultados, no permiten hacer un seguimiento a nivel programa.

Por tanto, el reto que afronta ahora es el de implementar de manera estructurada los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se estipulan, 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

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 Durango:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere 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 considerados en la materia, incluso, diferenciar los programas estatales de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESOE son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.
- Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica 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 discretivos 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 difundir 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 divulgación 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, los tipos de evaluación, las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso, entre otros, con base en las prioridades de datos que requiera el estado.. Para realizarla, 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 resultados 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.
- Como parte de la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación, se sugiere definir los mecanismos para impulsar el funcionamiento del Consejo.