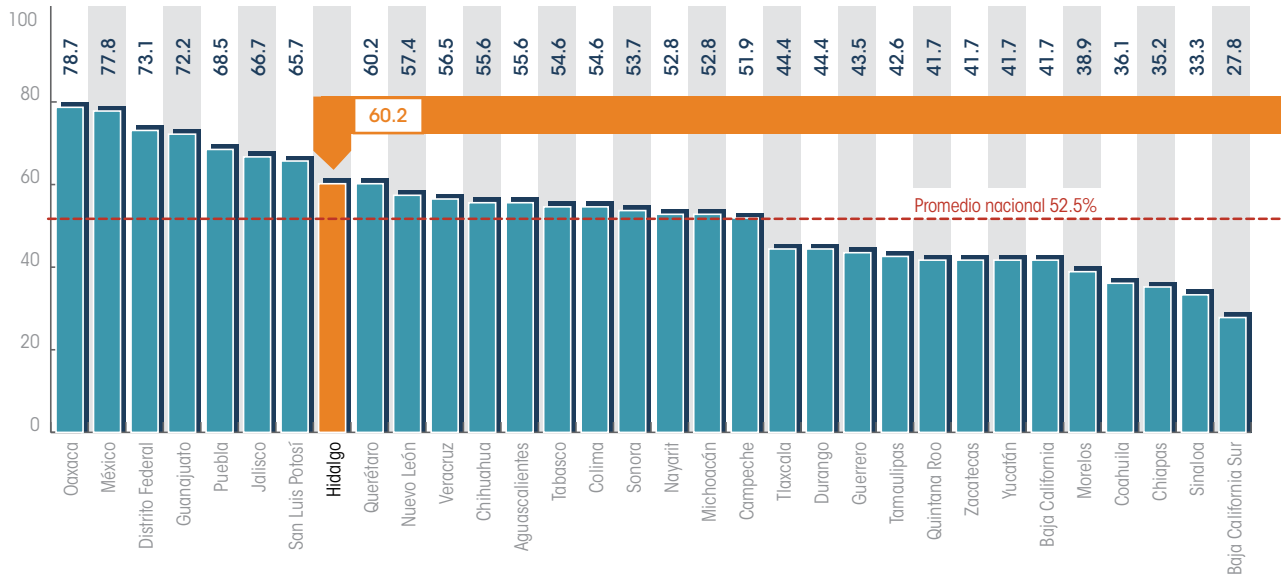
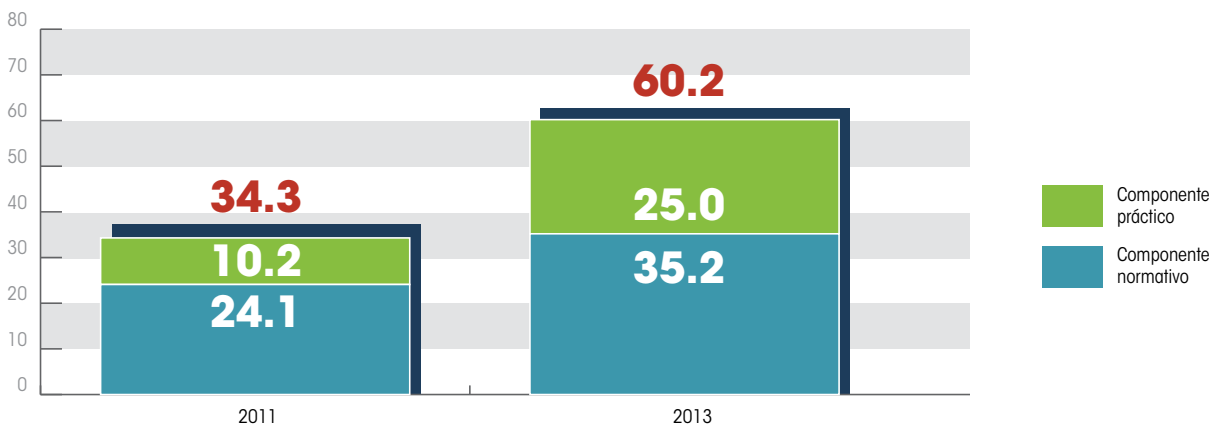


■ **Gráfica 98.** Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



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

■ **Gráfica 99.** Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Hidalgo 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 99 presenta la variación del estado de Hidalgo 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 muestran los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Hidalgo registró un aumento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, mostró un índice de 34.3 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación -24.1 en el componente normativo y 10.2 en el práctico-. Actualmente, presenta un avance global de 60.2 por ciento -35.2 en el componente normativo y 25 en el práctico-, lo que significa un incremento de 75.7 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición dieciocho en 2011 a la ocho en 2013 (gráfica 98),³⁰ al igual que Querétaro. Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un cambio de 14.8 puntos porcentuales en comparación con 2011.

El avance identificado en el plano práctico se debió a la publicación de los padrones de beneficiarios de los programas que conforman su principal estrategia de desarrollo social "Beneficios". Asimismo, operan matrices de marco lógico para algunos programas sociales, las cuales tienen indicadores de resultados y de gestión, así como el Sistema Integral de Información del Estado, que difunde la información estadística y geográfica que producen los diversos ámbitos de la administración pública estatal. Finalmente, la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño se encarga de la evaluación de los programas y políticas del estado.

En el plano normativo, el estado cuenta con documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la LDS, el Reglamento de la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo, los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo, los Lineamientos generales del Sistema Estatal de

³⁰ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Evaluación del Desempeño (Lineamientos del SEED) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

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

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social: las personas que formen parte de alguno de los nueve grupos vulnerables identificados en la ley, y que se encuentren en condiciones de pobreza, tendrán derecho a recibir apoyos para superar su condición de vulnerabilidad de manera prioritaria.

Del mismo modo, la normativa establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, criterios para difundir información de estos programas, así como la evaluación sobre las acciones de la política social.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo se encontraron en los Lineamientos del SEED y en el Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Social, algunos criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, entre los que se destaca la elaboración de un diagnóstico del problema, el establecimiento del objetivo del programa y de indicadores basados en la Metodología de Marco Lógico.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se incluye en el capítulo XII un apartado sobre la integración del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social. Además de la ley y su reglamento, se identificaron los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo, los cuales consideran algunos criterios mínimos para la elaboración del padrón de beneficiarios, como el área responsable de integrar el padrón, el perfil del beneficiario, el domicilio geográfico, el programa que entrega el apoyo, así como el tipo de apoyo que recibe el beneficiario.

En la práctica, el estado tiene publicados siete padrones de beneficiarios correspondientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que éstos proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –LDS– se establece que el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y las dependencias y entidades, en un plazo máximo de noventa días a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos, deberá elaborar y publicar en el *Periódico Oficial*, así como en su página electrónica, las reglas de operación de los programas sociales estatales. No obstante lo anterior, no se definen criterios para el funcionamiento de reglas de operación.

En la práctica se identificaron dieciocho reglas de operación de los organismos descentralizados coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social: tres de programas del Instituto Hidalguense de las Mujeres; dos de programas de la Coordinación de la Estrategia Beneficios; uno del programa de la Dirección General de Atención a Comunidades Marginadas; cuatro de programas de la Dirección General de Atención al Migrante; dos de programas del Instituto Hidalguense de la Juventud; dos de programas del Sistema DIF; y cuatro de programas del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo. La información contenida en dichas reglas versa sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad, la forma de entrega del apoyo y los indicadores para el seguimiento del programa.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la LDS dispone, por un lado, que la Secretaría de Desarrollo Social realizará la difusión de los programas sociales, en los que puedan ser beneficiadas personas con discapacidad. Asimismo, el Reglamento de la LDS establece que el estado deberá difundir e informar a la sociedad sobre las reglas y los lineamientos de políticas, programas, proyectos, obras y acciones de desarrollo social, mientras que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ordena que las dependencias y entidades del estado deberán difundir los programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para tener acceso a éstos.

En la práctica se identificó información para 23 programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

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

De acuerdo con la LDS, el Congreso del Estado, de conformidad con sus atribuciones, destinará los recursos suficientes para financiar los programas sociales

estatales. En este sentido, el presupuesto para el desarrollo social, y los programas sociales, se integrará procurando mantener siempre incrementos reales y privilegiando los sectores y las localidades definidos como prioritarios en el marco de la LDS. Asimismo, se precisa que dentro del Presupuesto de Egresos del Estado se detallarán las partidas presupuestarias específicas para los programas sociales estatales, el nombre de los programas a que se destinarán, y todos los programas sociales, los cuales estarán sujetos a reglas de operación.

En la práctica, el estado considera en el Presupuesto de Egresos 2013 el presupuesto por dependencia, mientras que en el informe de cuenta pública se difunde el presupuesto ejercido por capítulo de gasto, en el cual es posible identificar el gasto en subsidios y transferencias; no obstante, no se encontró un presupuesto ejercido por programa. Hay que destacar que el estado manifestó que posee un sistema de seguimiento presupuestario por programa; sin embargo, éste no es público, por lo que no se consideró en el avance de este apartado.

El planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que permite avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, así como una forma de asignar recursos a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

Según la LDS, la evaluación sobre las acciones de la política social estará encaminada a conocer la operación y los resultados de los programas y proyectos de desarrollo social, con la finalidad de identificar problemas en la implementación de programas y, en su caso, reorientar y reforzar la política estatal de desarrollo social. Aunado a esto, la LDS y los Lineamientos del SEED señalan algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- Los programas sociales deberán evaluarse considerando indicadores de resultados, gestión y servicios.
- Los Lineamientos del SEED consideran diferentes tipos de evaluaciones, dirigidas tanto a políticas públicas como a evaluaciones estratégicas. En las primeras destacan la evaluación de consistencia y resultados, de diseño, de indicadores y de impacto.
- Los Lineamientos del SEED dictan que la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño será la instancia responsable de realizar las evaluaciones mencionadas y podrá apoyarse en evaluadores externos, quienes le reportaran sus resultados de manera directa.
- La Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño establecerá un programa anual de evaluación, que será autorizado por el secretario de Finanzas y Administración.

- Finalmente, se estipulan en los Lineamientos del SEED los criterios para difundir las evaluaciones, como los datos de los evaluadores, el costo de la evaluación, el tipo de la evaluación, la metodología, los principales hallazgos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como las recomendaciones del evaluador externo.

Si bien el estado ha mostrado un avance significativo en el componente normativo, en la práctica no hay evidencia de la realización de evaluaciones a programas estatales de desarrollo social, ni de una planeación de evaluaciones. Tampoco se encontró información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, que permitan identificar las problemáticas del estado y contribuir a mejorar la implementación de acciones y programas de desarrollo social bien fundamentados.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa –LDS– dispone que los programas sociales deberán evaluarse considerando los indicadores de resultados, de gestión y de servicios; sin embargo, no se describen las características que deben tener estos indicadores.

En la práctica, el estado cuenta con indicadores de gestión y de resultados en las matrices de marco lógico que publica para algunos programas sociales. Asimismo, da a conocer información de indicadores de resultados en el Sistema Integral de Información del Estado, el cual brinda información estadística y geográfica que generan los diversos ámbitos de la administración pública estatal. En las dieciocho reglas de operación de programas de apoyo que difunde el estado se encontraron indicadores específicos de seguimiento a dichos programas.

Finalmente, los indicadores encontrados incluyeron elementos como el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta al 2013.

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

En la LDS se expresa que la evaluación y el seguimiento de los programas sociales estatales y municipales estará a cargo del Consejo Estatal de Desarrollo Social (el Consejo), el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, el Comité de Planeación para el Desarrollo Regional y el Comité de Planeación Municipal en el ámbito de sus competencias, y con el apoyo de las instituciones de educación media superior, técnica superior, superior y normal del estado. Por otro lado, los Lineamientos del SEED determinan que la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño será la instancia responsable de ejecutar las evaluaciones referidas en dichos lineamientos, y podrá apoyarse en evaluadores externos, quienes le reportaran sus resultados de manera directa.

En la práctica no hubo evidencia sobre las actividades del Consejo Estatal para el Desarrollo Social en materia de evaluación; no obstante, la Secretaría de Finanzas del Estado, a través de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, emitió los Lineamientos del SEED para normar el ejercicio de la evaluación en el estado, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social ha llevado a cabo actividades relacionadas con el seguimiento a los programas sociales de los organismos descentralizados que coordina.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 99, de 2011 a 2013, Hidalgo presentó un incremento en el índice a nivel global, tanto en el componente normativo como en el práctico. Si bien el estado registró una variación menor en el componente normativo, al experimentar un cambio de 11.1 puntos porcentuales de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades, ahora ocupa la posición cuatro en el citado componente.

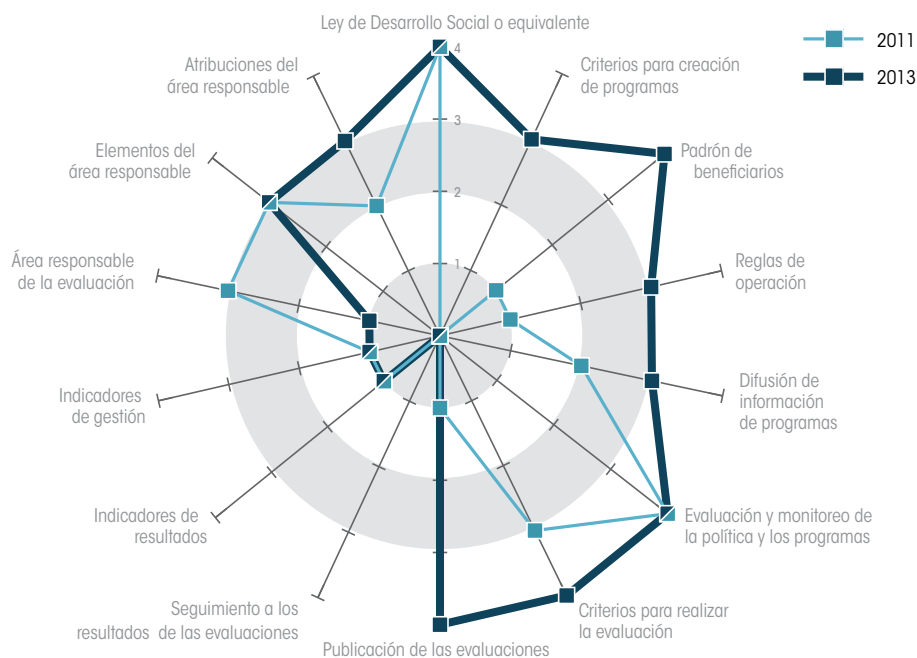
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ Se establecen criterios para la creación de programas nuevos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, así como en los Lineamientos del SEED.
- ✓ El estado cuenta con criterios definidos para sus padrones de beneficiarios establecidos en la LDS y su reglamento, así como en los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo.
- ✓ Se establecen criterios de difusión para los programas que implementa el Gobierno del Estado en los Lineamientos del SEED.

En la gráfica 100 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación de criterios para la elaboración de indicadores, así como los criterios para dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado a sus programas sociales.

■ Gráfica 100. Cambios en el componente normativo, Hidalgo 2011-2013



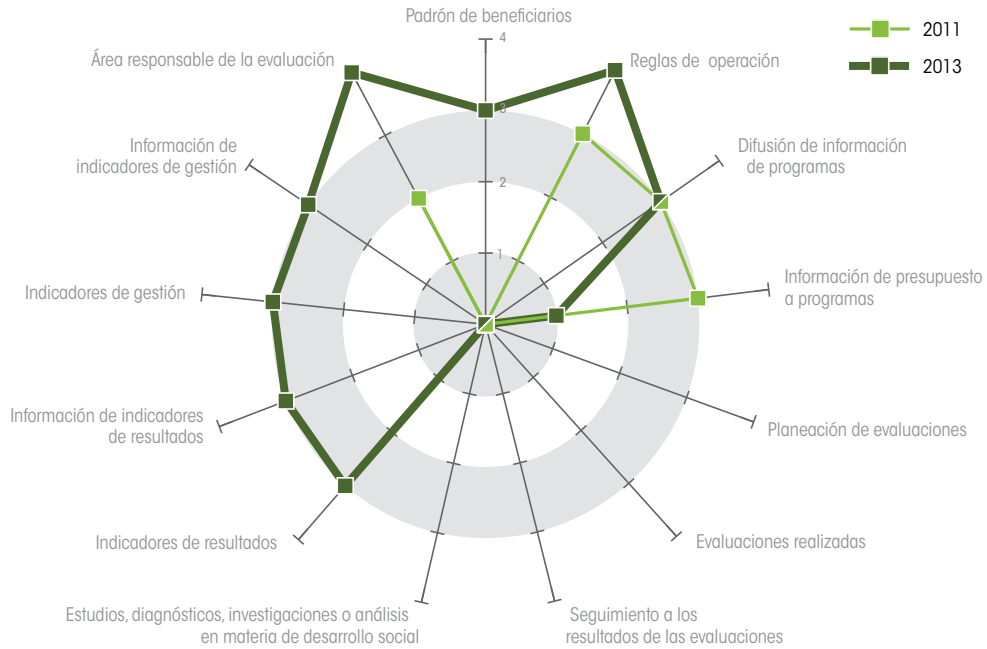
Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado tiene publicados los padrones de beneficiarios de los programas que conforman su principal estrategia de desarrollo social "Beneficios".
- ✓ El estado cuenta con matrices de marco lógico para algunos programas sociales, las cuales tienen indicadores de resultados y de gestión. Asimismo, funciona el Sistema Integral de Información del Estado, que difunde información estadística y geográfica producida por los diversos ámbitos de la administración pública estatal.
- ✓ En el estado opera la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, que se encarga de la evaluación de los programas y las políticas de la administración pública estatal.

De acuerdo con la gráfica 101, el estado tuvo un aumento en el componente práctico o de implementación en el tema de indicadores, así como en la publicación de sus padrones de beneficiarios. No obstante, aún queda pendiente la realización de evaluaciones, el seguimiento a los resultados de éstas, así como estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

■ **Gráfica 101. Cambios en el componente práctico, Hidalgo 2011-2013**



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, la LDS y los Lineamientos del SEED del estado determinan la regulación relativa a la creación de programas nuevos, padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, tanto la LDS como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo garantizan la difusión de información sobre los programas sociales, y consideran los elementos con que debe contar.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave; por ejemplo, no existe normativa relacionada con el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación, así como criterios mínimos para la construcción y el diseño de indicadores de desempeño.

En cuanto al establecimiento del Consejo Estatal para el Desarrollo Social como organismo responsable de realizar la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no se identificaron elementos que permitan verificar su operación en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales; no obstan-

te, se logró constatar que en la práctica la Secretaría de Finanzas del Estado, a través de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, ha emitido los Lineamientos del SEED para normar el ejercicio de la evaluación en el estado, mientras que la Secretaría de Desarrollo Social ha emprendido actividades relacionadas con el seguimiento a los programas sociales de los organismos descentralizados 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 para el estado de Hidalgo:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución, sus responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, es importante que el estado incorpore en la normativa las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los indicadores de desempeño que se usarán para dar seguimiento a los programas. Si bien en la LDS del estado se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar algunos aspectos, como el mecanismo con el cual dará seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

Otro elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados es la publicación del presupuesto por programa, ya que con esta característica es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Es importante que el estado siga impulsando la creación de un padrón único de beneficiarios para todos sus programas sociales, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como el contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, resulta conveniente establecer los criterios y lineamientos para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Por último, dado que los recursos son limitados, se debe contar con una planeación de las evaluaciones que ayude a determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación establecidos en los Lineamientos del SEED. Así también, y dado

que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante reforzar el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes. Así, la información que resulte de las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

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.

