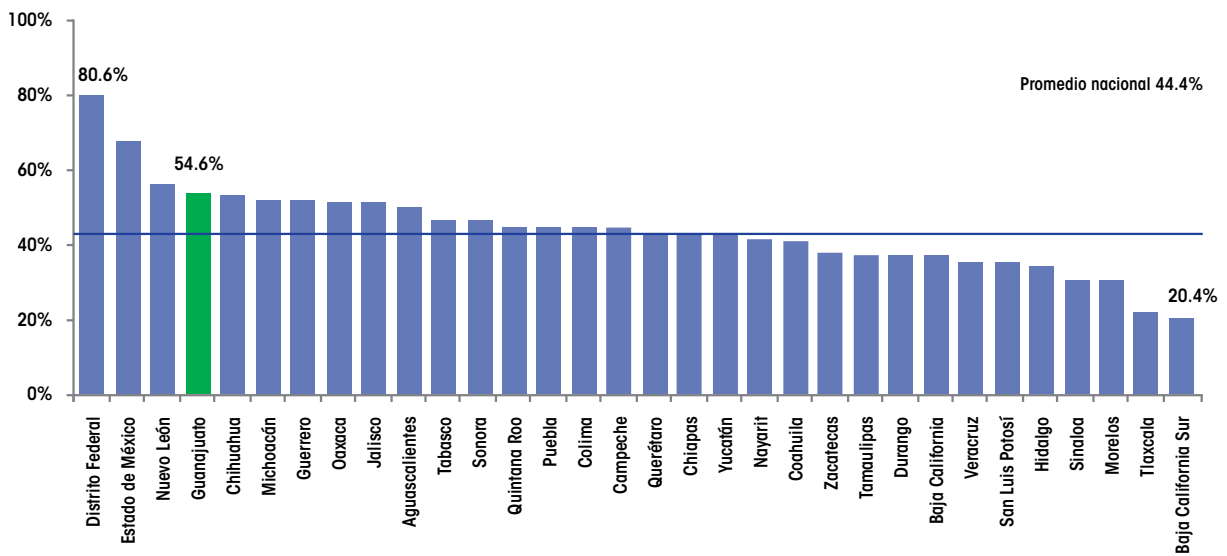


# Guanajuato

- La Ley de Desarrollo Social para el estado y los municipios de Guanajuato (LDS) establece la evaluación de la política, los programas y las acciones de desarrollo social para mejorar su desarrollo humano.
- La LDS determina que la evaluación de la política de desarrollo social está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.
- El estado cuenta con indicadores de resultados en materia de educación, la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2009-2010. También tiene indicadores de resultados y de gestión para programas y acciones de desarrollo social en el PEE 2011 y para los ejes del Plan de Gobierno 2006 – 2012, en el caso de estos dos últimos no se detectó información de su medición. El estado ha realizado estudios de desarrollo social, pero no se encontraron evaluaciones a programas o de políticas estatales de desarrollo social.

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 Guanajuato respecto al resto de las entidades federativas:



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), en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (RSEDESHU), todos del estado de Guanajuato, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social. A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa señalada:

- A partir de 2006, Guanajuato cuenta con una LDS vigente, que determina que se deben destinar recursos al desarrollo social y humano. Asimismo, se establecen como prioritarios los programas de desarrollo social dirigidos a las personas en condiciones de pobreza.
- 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 acuerda la publicación de ROP de todos los programas de desarrollo social. 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. Cabe mencionar que para la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU) se detectó el mandato de diseñar las ROP únicamente de los programas de su competencia.

Se dispone que las ROP deben especificar la población objetivo, la entidad o dependencia responsable del programa, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, los mecanismos de evaluación y los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No se detectó el mandato de incluir el objetivo del programa ni la forma de entrega de los apoyos.

- Se acuerda la integración y publicación de un padrón único de beneficiarios a cargo de la SEDESHU con base en la información de los beneficiarios de los programas estatales y federales. No se detectó documentación sobre las características que éste debe contener.
- Se establece la realización de la evaluación de la política pública estatal de desarrollo social y humano, para revisar periódicamente el cumplimiento de los programas sociales. Sin embargo, no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal para el Desarrollo Social y Humano 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 establece que la evaluación podrá ser interna o externa sin especificar en qué consiste cada una, y que permitirán conocer el diseño, operación resultados e impactos de los programas estatales y municipales de desarrollo social. También, se decide que sus resultados se considerarán

para la definición de zonas de atención prioritaria, las cuales a su vez serán usadas para la asignación de los recursos.

- Un aspecto que no se identificó es si deberá realizarse una planeación de las evaluaciones, en la cual puedan fijarse 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 instituye que los programas sociales deberán incluir en las ROP los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. No obstante, no se identificó la información de éstos 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 conviene la publicación de las ROP, del padrón único de beneficiarios y de la evaluación. Cabe señalar que aun cuando se solicita incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios en las ROP, no se detectó de manera directa el mandato de su publicación.
- La LDS dispone que SEDESHU es la encargada de la evaluación de la política de desarrollo social mediante la Dirección General de Planeación y Evaluación. Su ámbito de acción se instaura a nivel estatal.

La Dirección General de Planeación y Evaluación forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y es ajena a la operación de la política social.

La Dirección General de Planeación y Evaluación está a cargo de planear, diseñar y evaluar las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo social y humano. De la misma manera, está facultada para emitir lineamientos para la evaluación de los programas sociales impulsados por la SEDESHU y por otras instancias involucradas en procesos de desarrollo comunes, participar en la construcción de indicadores de resultados, realizar estudios en la materia y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción de esta área son llevar a cabo una planeación de las evaluaciones y emitir recomendaciones derivado de sus resultados, que aunque pueden no corresponder exclusivamente a la SEDESHU contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Cabe mencionar que se precisa que se debe emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, sin embargo, no se identifica al actor encargado de la tarea.

## Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

A continuación se presentan los elementos de monitoreo y evaluación para Guanajuato:

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

El estado publica el presupuesto asignado a algunos programas de desarrollo social la SEDESHU, Secretaría de Educación (SE), Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Comisión Estatal del Agua, Instituto de Ecología, Instituto de Salud Pública y de la Comisión Estatal del Deporte y Atención a la Juventud. La última información disponible es del ejercicio 2011. El planteamiento de un presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno que esté orientado a resultados, pero al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP sólo para algunos programas estatales a cargo de la SEDESHU y del DIF, con una estructura homogénea que incluye información del objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP de la SEDESHU corresponden a 2010 y las del DIF a 2011.
- El estado posee un padrón único de beneficiarios de los programas de desarrollo social del estado a cargo de la SEDESHU. Éste incorpora datos sobre el responsable de su actualización, el nombre del beneficiario, una clave única de identificación para cada uno, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo. El padrón se encuentra actualizado a 2011.
- Para Guanajuato no se identificó información de evaluaciones realizadas a programas estatales, del uso de evaluaciones estatales para llevar a cabo acciones de mejora de la política de desarrollo social, ni de la elaboración de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

Cabe mencionar que de acuerdo con la información del estado, se encuentra en proceso de elaboración una evaluación de impacto de la estrategia Contigo Vamos por Más a cargo de un evaluador externo y coordinada por la SEDESHU.

El estado tiene estudios en materia de desarrollo social desarrollados en 2009 por universidades, y coordinados por la SEDESHU en los que se hace el análisis de una problemática de desarrollo social y de la población que la padece. Estos estudios también integran una propuesta de acciones que debieran llevarse a cabo como resultado de los hallazgos identificados. Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso o de estos estudios para mejorar su política de desarrollo social.

De la misma manera, en la página de internet de la SE existen análisis en el tema de desarrollo social efectuados por organismos externos al Poder Ejecutivo Estatal, sin embargo, no se detectó que la SE haya participado en su realización.

- El estado cuenta con indicadores de resultados en el Sistema de Consulta de Histórico de Indicadores Educativos de nivel preescolar hasta nivel superior, los cuales están concentrados y sistematizados, la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2009-2010. La información que se reporta es nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, y método de cálculo. No obstante, no se detectó documentación sobre su frecuencia de medición, línea base y metas.

También tiene indicadores de resultados y de gestión en el PEE 2011 alineados a programas de desarrollo social o a acciones en la materia, los datos que se presentan son su nombre y meta. También están los de resultados y de gestión para cada uno de los ejes del Plan de Gobierno 2006-2012, de los que sólo se especifica su nombre. Para los del PEE y del Plan de Gobierno no se detectó información de su medición.

Por otra parte, el Instituto de Planeación (IP) posee un Sistema de Indicadores para el Desarrollo del estado de Guanajuato en Población y Desarrollo que concentra información de censos, metas del milenio, indicadores del CONEVAL, del CONAPO y de migración.

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

- En cuanto a la Dirección General de Planeación y Evaluación, no se detectó evidencia de instrumentos implementados en materia de evaluación.

## Conclusiones

Normativamente en la LDS y en la LAIP se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Guanajuato. A pesar de esto, no se encontraron factores clave como generar una planeación de las evaluaciones, el responsable de emitir recomendaciones derivado de los evaluaciones y de su 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.

Las reformas a la LDS concertaron el mandato de evaluar la política y los programas de desarrollo social del estado a partir de 2009, no obstante, no se identificaron evaluaciones realizadas, y los instrumentos de monitoreo implementados se encuentran desarticulados, por lo que no contribuyen a un monitoreo integral de su política y programas de desarrollo social.

El reto que afronta Guanajuato es el de desarrollar 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 algunas sugerencias para Guanajuato:

- Para determinar 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 diferenciación de programas estatales de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la SEDESHU son de desarrollo social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.

- Dar continuidad a la práctica de presupuestar por programa y extenderla a todos los programas, puesto que esto 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 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 extender esta práctica a todos los programas. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a estos.
- 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 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 para todos los programas de desarrollo social a fin de 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.