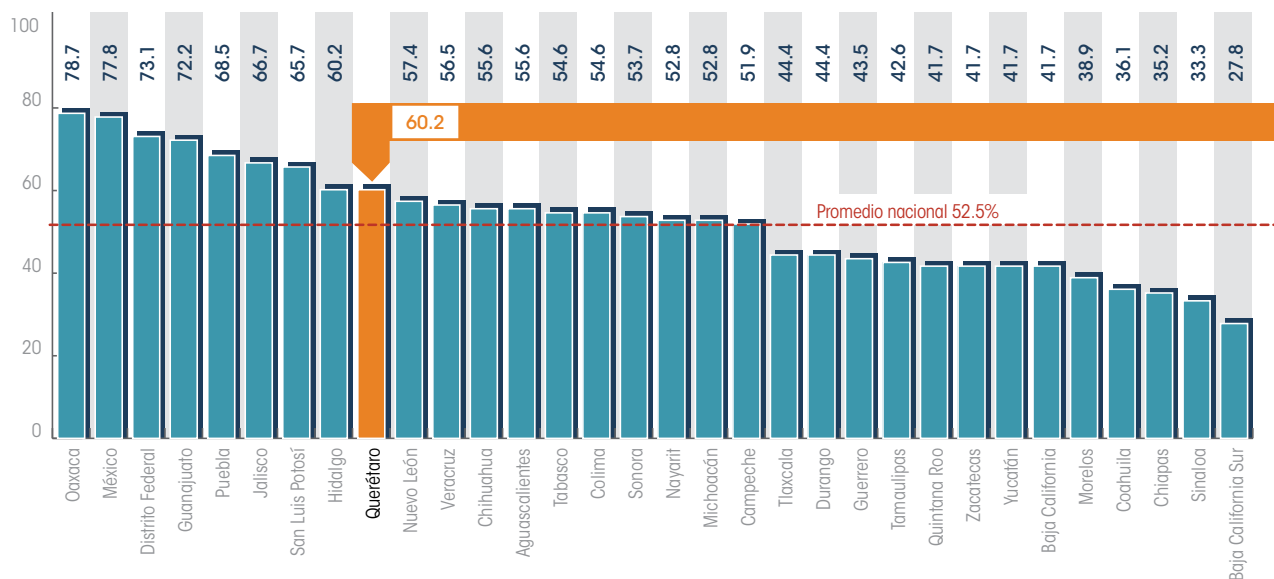
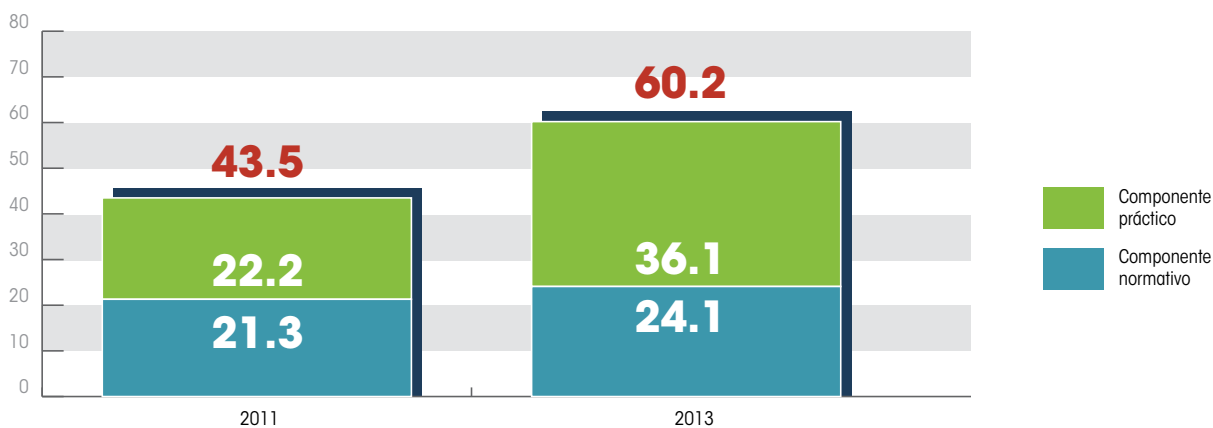


■ **Gráfica 134. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013**



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

■ **Gráfica 135. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Querétaro 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 135 presenta la variación registrada por Querétaro 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 presentan los principales hallazgos por cada elemento.

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

En términos generales, Querétaro presentó un avance de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 43.5 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –21.3 en el componente normativo y 22.2 en el práctico–. Actualmente, muestra un avance global de 60.2 por ciento –24.1 en el componente normativo y 36.1 en el práctico–, lo que significa un incremento de 38.3 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición once en 2011 a la número ocho en 2013,⁴¹ que comparte con el estado de Hidalgo (gráfica 134). Como se observa, el mayor avance se dio en el componente práctico, donde el estado tuvo un aumento de 62.5 por ciento en comparación con 2011.

El gran avance en el plano práctico se debe, principalmente, a que el estado ejecuta una planeación de sus evaluaciones, ha realizado evaluaciones de diseño y diagnósticos en materia de desarrollo social, además de poseer información del presupuesto asignado a sus programas de desarrollo social. Por su parte, el avance en el plano normativo se debe, en parte, a la publicación del Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modificó los Lineamientos generales del Programa Soluciones y los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos del Poder Ejecutivo. El estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley del Sistema de Asistencia Social, la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental y el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados.

⁴¹ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

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 del Sistema de Asistencia Social

A pesar de que no se identificó la existencia de una LDS para el estado de Querétaro, la Ley del Sistema de Asistencia Social constituye normativa que se refiere a desarrollo social. Esta ley especifica la población vulnerable sujeta de los servicios de asistencia social, entre los que se encuentran los menores en estado de abandono, los alcohólicos y farmacodependientes, las mujeres en estado de abandono, los adultos mayores en estado de abandono, los discapacitados, los indigentes, los marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia, las personas afectadas por desastres, entre otros.

De igual forma, la Ley del Sistema de Asistencia Social establece la coordinación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de salud que prestan las instituciones de seguridad social federales o del Poder Ejecutivo del estado. Sin embargo, esta ley no determina los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social ni para la creación de programas nuevos; tampoco norma la difusión de información y evaluación de los programas estatales de desarrollo social ni la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identificaron criterios para la creación de programas de desarrollo social nuevos, como la elaboración de un diagnóstico y el establecimiento del objetivo del programa, su población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad, la forma de entregar los apoyos, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa.

3. Creación de padrones de beneficiarios

La normativa estatal que establece la integración y actualización de los padrones de beneficiarios es el Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del Programa Soluciones, por lo que sólo es normativa aplicable para la estrategia "Soluciones", que si bien incluye varios programas, no son todos los de desarrollo social del estado.

En la práctica se encontraron trece padrones de beneficiarios: cinco del DIF estatal; uno de la Secretaría de Planeación y Finanzas; dos de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; uno de la Oficialía Mayor; uno del Fideicomiso Promotor del

Empleo; dos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable; y uno de la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado. Dado que los padrones son de distintas secretarías, tienen una estructura heterogénea. En ellos es posible identificar el nombre del beneficiario, el municipio que habitan, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, pero no el responsable de actualizarlos u otras características. Los padrones corresponden a 2012 y 2013.

4. Creación de reglas de operación

La normativa estatal que dispone la elaboración de las reglas de operación es el Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del Programa Soluciones; por lo tanto, de nuevo, sólo es normativa aplicable para los programas "Soluciones".

En la práctica se identificaron doce reglas de operación: siete de los programas de la estrategia "Bienestar" (2013) y los demás de distintos programas: Agua cerca de Todos, Luz cerca de Todos, Vivienda Contigo, Equidad Económica y Programa Tsuni. Las siete reglas de operación de la estrategia "Bienestar" presentan una estructura homogénea; las del programa del DIF, aunque con una estructura distinta, tienen la misma información que las otras nueve. Estas doce reglas de operación proporcionan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega del apoyo.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental– establece que las entidades gubernamentales y de interés público deberán difundir, en el portal de internet, los servicios y programas de apoyo que entregan, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad y los beneficiarios de los programas que operan.

En la práctica se localizó información para 27 programas de desarrollo social⁴² en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado, como la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el DIF, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro, el Instituto de la Vivienda del Estado, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, entre otros. La información que se difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; algunos programas dan a conocer la institución responsable de su operación y los apoyos otorgados.

⁴² Además de los 27 programas de desarrollo social definidos por la entidad y que se encuentran en operación, en la búsqueda externa del CONEVAL se identificaron ocho acciones adicionales encaminadas al desarrollo social, aunque éstas no entran en la definición de programa establecida por la entidad.

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

No se identificó normativa que disponga la distribución del presupuesto asignado a los programas sociales.

En la práctica, a pesar de que en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2013 no hay información del presupuesto destinado a acciones de desarrollo social, es posible identificar información del presupuesto asignado para algunos de los programas de desarrollo social estatales dentro del portal del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal, específicamente dentro del Reporte de Egresos por Programa. En este sentido, para el Ejercicio Fiscal 2012, dicho reporte da información del presupuesto ejercido, mientras que para 2013 ofrece información del presupuesto autorizado. Vale la pena mencionar que, al no encontrarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se designen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social se encuentra en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos y en el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados, cuyo objetivo es regular la evaluación de los programas públicos de las dependencias y el Sistema de Evaluación de Resultados. En estos dos documentos se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- El objetivo de la evaluación es identificar el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas públicos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del estado, así como determinar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
- La Unidad de Evaluación de Resultados es un órgano desconcentrado de la administración pública del estado de Querétaro, con autonomía técnica y de gestión, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, cuyo objeto es evaluar el resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos.
- La Unidad de Evaluación de Resultados podrá realizar evaluaciones respecto de las políticas públicas, los programas o el desempeño de las instituciones encargadas de ejecutarlos.
- La evaluación de resultados se deberá basar en indicadores estratégicos y de gestión.

- La Unidad de Evaluación de Resultados es la responsable de formular el Plan Anual de Evaluaciones, el cual deberá publicarse en el portal de internet de la misma unidad.
- La Unidad de Evaluación de Resultados determinará, con base en el Plan Anual de Evaluaciones, las evaluaciones que se aplicarán a los programas públicos. Las evaluaciones podrán ser efectuadas por la propia unidad o por instancias especializadas.
- En la normativa se señalan los distintos tipos de evaluaciones a las cuales podrán someterse los programas (aquellas que establece el CONEVAL, la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y se establece que la Unidad de Evaluación de Resultados podrá proponer otros tipos de evaluación.
- La Unidad de Evaluación de Resultados publicará los resultados ejecutivos de las evaluaciones y las acciones de mejora en su portal de internet. Sin embargo, la normativa no determina las características que debe tener la publicación de las evaluaciones.
- Las dependencias y entidades darán seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones que se les practiquen, aunque en la normativa no se incluyen los procesos para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de la evaluación.
- Para conformar el Sistema de Evaluación de Resultados, las dependencias y entidades entregarán a la Unidad de Evaluación de Resultados la totalidad de la información relativa a la gestión y operación de los programas públicos a su cargo.

Destaca que la Ley de Planeación instituye que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro es el responsable del seguimiento y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.

En la práctica se identificó la existencia de una planeación de las evaluaciones, pues existen los planes anuales de evaluaciones correspondientes a 2012 y 2013. Ambos especifican los programas, del ejercicio fiscal anterior, que deberán someterse a evaluaciones de diseño.

En este sentido, en 2012 se realizaron las evaluaciones que establecía el Plan Anual de Evaluación 2012, y se publicaron los resultados de estas evaluaciones compilados en un documento que está disponible en el portal del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal.

El formato de dichas evaluaciones es homogéneo y tiene estas características: son públicas y se indica el responsable de realizar la evaluación, la metodología,

los principales resultados y los aspectos susceptibles de mejora. Sin embargo, no se establece el objetivo, los datos de los responsables de la ejecución de los programas ni el costo de la evaluación. Si bien las evaluaciones mencionan a la dependencia o entidad responsable del programa, no se proporcionan los datos específicos de los responsables de su ejecución.

Por otro lado, se identificó en el portal de la Unidad de Evaluación de Resultados que ésta ha realizado estudios y publicaciones en materia de desarrollo social: uno sobre la pobreza, marginación y rezago social, y otro sobre la estrategia agua, luz y piso firme.

8. Indicadores de gestión y resultados

La normativa estatal –específicamente el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados– determina que, para que la evaluación de resultados verifique la relevancia y el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas y políticas públicas, así como el desempeño de las instituciones, se deberá sustentar en indicadores estratégicos y de gestión.

En la práctica, el estado cuenta con el documento *Indicadores estratégicos y de gestión 2012*, que es una compilación de un conjunto de indicadores y provee información sobre el nombre del indicador, el método de cálculo, la meta y el resultado; también ofrece información sobre el programa, la dependencia y la unidad responsable de cada indicador; sin embargo, no brinda una descripción de lo que busca medir el indicador, de la frecuencia de medición ni de la línea base. El documento es público y está disponible en el portal del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal. Es de mencionar que el estado cuenta con el Sistema de Información Estratégico para la Gestión del Gobierno del Estado de Querétaro, el cual proporciona información adicional de los indicadores; no obstante, dicho sistema no es público.

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

En la normativa se estipula que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo de la Unidad de Evaluación de Resultados, órgano desconcentrado de la administración pública del estado, con autonomía técnica y de gestión, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Por lo tanto, el área responsable de realizar la evaluación no tiene la atribución de operar la política de desarrollo social del estado.

La normativa define los objetivos del área, como ya se mencionó, y su ámbito de acción es estatal. Sin embargo, no hay normativa que señale la estructura organizacional del área ni los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias.

Ahora bien, en la práctica se identificó que la Unidad de Evaluación de Resultados se encuentra en operación y llevó a cabo las evaluaciones de diseño de los programas del Ejercicio Fiscal 2011 en 2012. En el portal de dicha unidad aparecen los objetivos, las publicaciones, las evaluaciones y las capacitaciones que ésta ha efectuado.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 135, de 2011 a 2013, el estado de Querétaro presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. Su mayor avance se dio en el plano práctico, donde registró un cambio de 13.9 puntos. Querétaro, junto con Hidalgo, es uno de los tres estados con el mayor cambio de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades. Lo anterior hace que, en 2013, ocupe la posición número cuatro en el componente práctico.

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

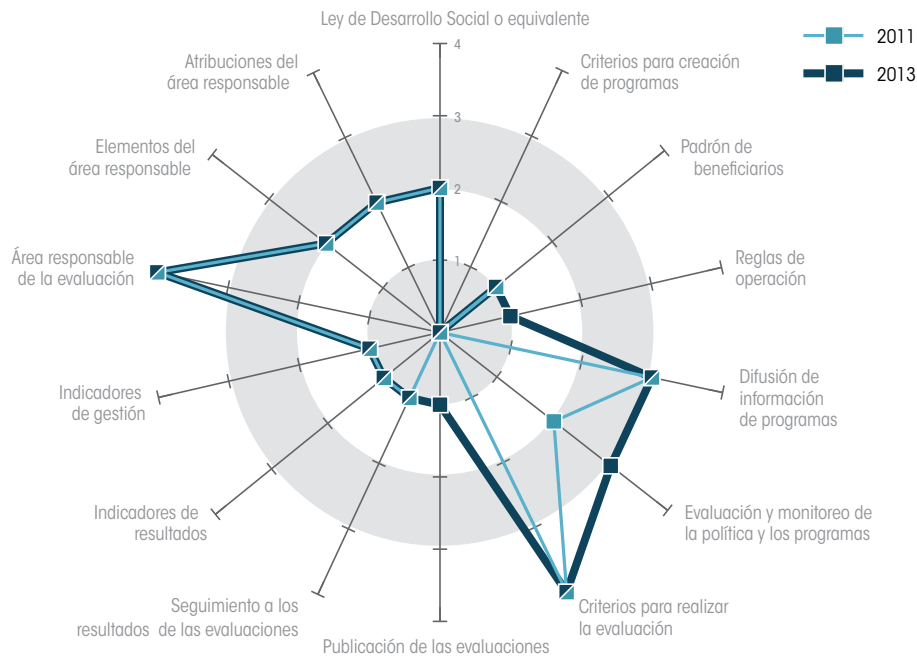
Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se publicó el Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del programa (julio 2011), en el que se norma la creación del padrón de beneficiarios y de las reglas de operación de los programas de la estrategia "Soluciones". Dichos elementos de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social no estaban previstos en ningún otro documento normativo anterior.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos del Poder Ejecutivo (junio 2012), los cuales complementan al Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados; éstos norman las atribuciones de la citada unidad, la implementación de evaluaciones y del Sistema de Evaluación de Resultados.

En la gráfica 136 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 algunos elementos se registraron mejoras, pero todavía queda pendiente la regulación normativa del contenido de las reglas

de operación y los padrones de beneficiarios; especificar las características de la publicación de evaluaciones, el seguimiento a los resultados y los indicadores de gestión y de resultados; establecer los criterios para la creación de programas nuevos, así como fortalecer los aspectos relacionados con el área responsable de la evaluación.

■ **Gráfica 136. Cambios en el componente normativo, Querétaro 2011-2013**



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

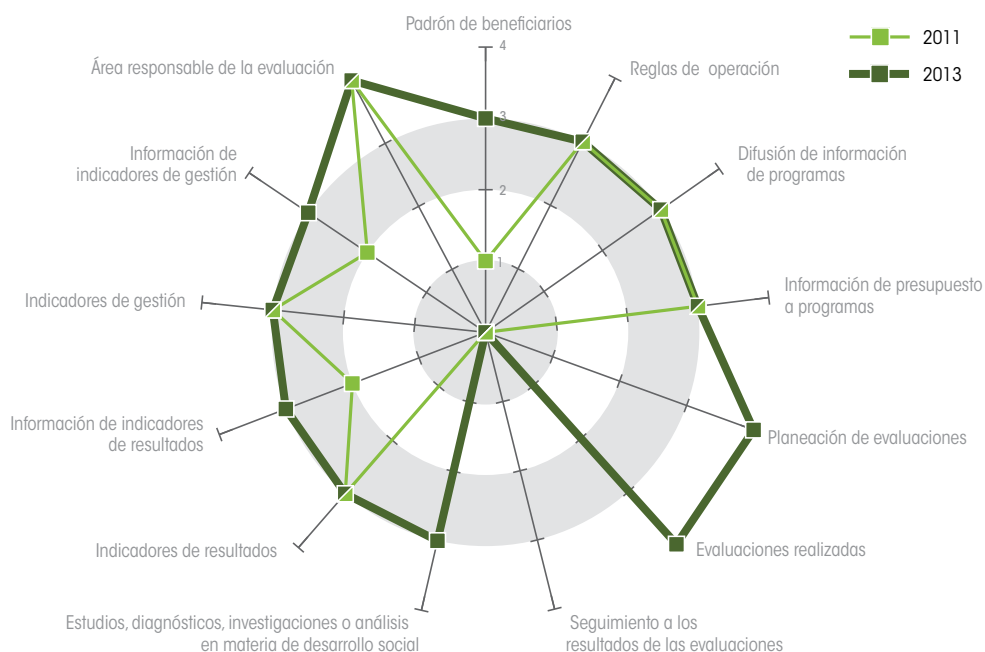
Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ En 2011, el estado no contaba con planeación de las evaluaciones. En 2013 se identificó el Plan Anual de Evaluaciones de 2012 y de 2013, los cuales especifican los programas del ejercicio fiscal anterior a los que se deberá realizar evaluación de diseño.
- ✓ En 2011, el estado no había llevado a cabo evaluaciones. En 2012, efectuó evaluación de diseño a los programas que se establecían en el Plan Anual de Evaluaciones 2012. En total, se evaluaron 34 programas presupuestarios.
- ✓ En 2011, el estado no contaba con estudios o diagnósticos en materia de desarrollo social. En 2013 se encontró que la Unidad de Evaluación de Resultados publicó dos diagnósticos en materia de desarrollo social, los cuales están disponibles en su portal de internet.

- ✓ En 2013, los padrones de beneficiarios se integraron mejor. En 2011, el estado sólo difundía el padrón de un programa.
- ✓ En 2013, el estado difundió más información de los indicadores de gestión y de resultados que en 2011.

De acuerdo con la gráfica 137, el estado mejoró en la implementación de casi todos los temas y no hubo disminución en ninguno.

■ Gráfica 137. Cambios en el componente práctico, Querétaro 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el componente práctico, el estado presenta un gran avance de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Lo anterior se debe, principalmente, a que se identificaron elementos que permiten confirmar la operación de la Unidad de Evaluación de Resultados del estado. Esta unidad realizó la planeación de las evaluaciones para 2012 y 2013, y en 2012 las llevó a cabo conforme a su plan, como lo ordenan los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios; además, ha emprendido estudios en materia de desarrollo social, de manera que se lleva a la práctica lo que dispone la normativa en materia de evaluación; esta es una de las principales fortalezas del estado.

Aunado a lo anterior, hay otros elementos que el estado ha puesto en marcha. En primer lugar, cuenta con más padrones de beneficiarios que en 2011, cuando sólo tenía un padrón. En segundo, se encontró que más programas tienen lineamientos o reglas de operación; no obstante, en ninguna se establecen indicadores para medir el avance del programa correspondiente. En tercero, los indicadores de gestión y de resultados proporcionan más información y están integrados en un solo documento, en el que se presenta el grado de avance de la meta. Se debe destacar que los indicadores están alineados a los programas que operan las dependencias, por lo que en la práctica se mide el grado de avance de éstos.

Por otro lado, el pequeño avance en el componente normativo se debió a la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios y del Acuerdo por el cual el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo modifica los Lineamientos generales del Programa Soluciones. El primero complementa lo que dicta el Decreto por el que se establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública estatal denominado Unidad de Evaluación de Resultados en materia de evaluación; mientras que el segundo dispone la creación del padrón de beneficiarios y de reglas de operación, de modo que ambos determinaron elementos que no se incluían en algún otro documento normativo anterior.

Es muy claro que en el estado se ha trabajado para implementar elementos de monitoreo y evaluación. Por ello, uno de los principales retos para Querétaro radica en la construcción de un marco normativo más sólido que regule el sistema de monitoreo y evaluación y que permita continuar con la puesta en práctica de los elementos de monitoreo y evaluación que el estado ha llevado a cabo en los últimos años.

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 en Querétaro:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática; éstos deben definir a 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 normativa que regula la Unidad de Evaluación de Resultados especifique los mecanismos de vinculación entre ésta y las

dependencias, así como el de seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora. Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en 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 discrecionalidad en la generación de programas 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 este sentido, es deseable que tanto en la práctica como en la normativa se establezcan criterios para la creación de programas nuevos.

Si bien algunos programas cuentan con reglas de operación y padrones de beneficiarios, es importante que esta práctica se extienda a todos los programas estatales. La difusión de ambos elementos permite transparentar el acceso a los programas.

Impulsar la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información acerca de todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, es necesario incluir en la normativa los criterios y lineamientos para su conformación. Lo anterior permitirá que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, y que ya se cuenta con el documento normativo que rige las evaluaciones, es conveniente poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De este modo, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Es importante continuar y extender la práctica de tener 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.

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.