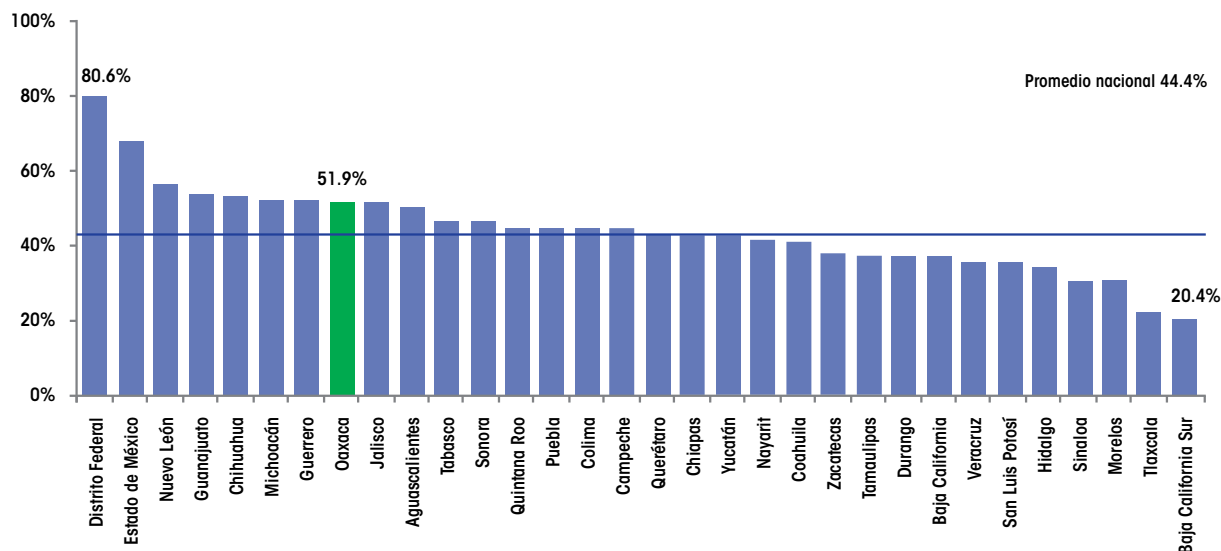


Oaxaca

- La entidad no cuenta con una Ley de Desarrollo Social para el estado (LDS), no obstante, la normativa establece realizar la evaluación del desempeño institucional en el manejo de los recursos públicos para conocer los resultados del ejercicio del gasto público.
- La Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad del estado de Oaxaca (LPGPC) instituye que la evaluación del desempeño institucional la llevará a cabo una Instancia Técnica competente, sin especificar a qué dependencia o instancia se refiere.
- El estado tiene indicadores de resultados vinculados a los ejes del Gabinete y, de gestión organizados por los proyectos de cada dependencia o entidad. Asimismo, el estado ha realizado evaluaciones a programas 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 Oaxaca 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

De acuerdo con información del estado, actualmente se encuentra en elaboración el Proyecto de Ley de Desarrollo Social del estado de Oaxaca, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH), dependencia que se creó a finales de 2011.

Sin embargo, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad (LPGPC), y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) del estado, se establecen instrumentos útiles para el monitoreo y evaluación del desarrollo social.

Además algunos elementos fueron detectados en su Presupuesto de Egresos 2011 (PEE), sin embargo, la vigencia de este Decreto es anual.

A continuación se plantean los principales elementos identificados en la normativa antes señalada:

- Para el estado no se detectó normativa que destine recursos al desarrollo social, ni la población prioritaria a la cual deban orientarse las acciones de desarrollo social.
- Asimismo no se detectaron 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 establece que la SEDESOH debe elaborar y publicar las ROP de los programas de desarrollo social a su cargo. Asimismo, en el PEE 2011 se acuerda la publicación de ROP para siete programas de dicha Secretaría, las cuales deben incluir el objetivo del programa, la población objetivo e indicadores para su evaluación; no se requiere el tipo de apoyo ni sus montos, forma de entrega y criterios de elegibilidad. 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.
- En la normativa no se identificó el mandato de desarrollar un padrón de beneficiarios de los programas, aun cuando se conviene que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios deberán publicarlos. Cabe mencionar que no se detectó la información o características que deben contener lo cual limita la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales, municipales e incluso federales.
- Se establece la evaluación de los programas, políticas públicas y desempeño institucional de todas las entidades del estado para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, cuyos resultados deberán considerarse para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos en los ejercicios fiscales subsecuentes. Además, la Instancia Técnica (Instancia) que tiene a cargo la evaluación, es la encargada de dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes, por lo que su uso parece vinculante.

La evaluación podrá realizarse por la Instancia o por evaluadores externos. Igualmente, las evaluaciones deberán contener los datos del evaluador, la forma de contratación, el tipo de evaluación, las bases de datos, instrumentos de recolección, una nota metodológica, un resumen ejecutivo y su costo.

- Se dispone la elaboración de un programa anual de evaluaciones, en el cual se detalle el número y tipo de las que se vayan a realizar en el ejercicio fiscal, aunque esto último no se cita para las que pueden aplicarse. Cabe señalar que no se detectó el responsable de ejecutar la tarea.
- Se establece que la evaluación deberá efectuarse con base en indicadores que midan el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas del estado, de los programas y el desempeño institucional de sus entidades, los cuales permitirán medir los resultados logrados en las dimensiones de cobertura, eficacia, eficiencia, impacto económico y social, calidad, economía y equidad, es decir, indicadores de gestión y de resultados.

Si bien se determina el concepto de cada una de las dimensiones mencionadas, no se especifica si deberán fijarse elementos que permitan replicar los indicadores como la fórmula de cálculo, frecuencia de medición, metas entre otras. Como tampoco se definen aquellas que deberán medirse a nivel políticas, a nivel programa y a nivel entidades. En el caso de las actividades de las entidades en materia social y económica se menciona que por lo menos deberán evaluarse con la dimensión de impacto.

Se señala que las entidades del Poder Ejecutivo Estatal realizarán los ajustes a los indicadores pero no detectó al área encargada de su implementación.

- En materia de difusión se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben publicar información de los programas de desarrollo social tales como su objetivo, la población objetivo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad y el padrón de beneficiarios. Éste último también deberán emitirlo las dependencias y entidades de los municipios. No se identificó el mandato de divulgar los indicadores de resultados y de gestión y en el caso de las evaluaciones se conviene que podrá hacerse pública.
- La LPGPC decide que la evaluación del desempeño institucional en el manejo de los recursos públicos la llevará a cabo la Instancia Técnica competente, sin definir la dependencia o área específica. No se identificaron datos sobre su ámbito de acción.

De acuerdo con información el estado, en 2011 las atribuciones del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) se dividieron entre la SEDESOP y la Secretaría de Finanzas (SF), siendo que las atribuciones de evaluación fueron absorbidas por la Dirección de Evaluación y Planeación de la SF.

Asimismo, la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura tiene la atribución de fijar los indicadores para medir las variaciones del desarrollo económico, político, social y tecnológico del estado y, evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y demás programas institucionales.

Dado que no se identifica la Instancia competente no es posible determinar su estructura y características.

La Instancia Técnica está a cargo de efectuar las evaluaciones por sí misma o mediante evaluadores externos e implementar un programa anual de evaluaciones. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, emitir recomendaciones derivado de las evaluaciones, realizar estudios de desarrollo social y caracterización de la población, participar en la construcción de indicadores y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales, que aunque pueden no corresponderle exclusivamente a ella, 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 Oaxaca:

- En el PEE 2011 es posible identificar los recursos considerados de desarrollo social.

El estado publica información del presupuesto por programa para siete de los programas sociales estatales correspondientes a la SEDESOP, 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, sin embargo, al no detectarse información para todos los programas no es posible hacerlo.

- El estado cuenta con ROP para siete programas estatales de la SEDESOP con una estructura homogénea que incluye informes sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios y los indicadores para el seguimiento del programa. Las ROP corresponden a 2011.
- El estado tiene publicados seis padrones de beneficiarios de los programas a cargo de la SEDESOP, los cuales tienen una estructura heterogénea aun cuando corresponden a la misma estrategia. Es posible identificar el nombre del beneficiario, su domicilio, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, pero no el responsable de actualizarlos y otras de sus características. De acuerdo a la información del estado, el padrón del Programa Estatal de Becas para jóvenes estudiantes de nivel superior residentes en el estado de Oaxaca se encuentra en proceso de elaboración. Los padrones corresponden a 2011.
- El estado realizó siete evaluaciones internas de Consistencia y Resultados a los programas de la SEDESOP, las cuales fueron generadas por la Coordinación de Evaluación del Desempeño de la Jefatura de la Oficina de la Gubernatura, área ajena a la operación de programas. Los informes de evaluación contienen información acerca de los responsables de ejecución del programa, los datos del evaluador, el objetivo de la evaluación, así como los principales hallazgos y sugerencias. De igual manera, en 2009 el COPLADE realizó un ejercicio para calificar el diseño de programas estatales con base en los términos de referencia de la evaluación de Consistencia y Resultados. En estos dos casos, la información no es pública.

El estado señaló que los resultados de las evaluaciones antes mencionadas fueron usados para mejorar las ROP de dichos programas.

- Para el estado no se identificó evidencia de estudios o evaluaciones estatales para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Tampoco se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.
- El estado cuenta con indicadores de resultados y de gestión los cuales están concentrados en el Sistema de Indicadores de Desempeño del Gobierno del Estado de Oaxaca 2011-2016, coordinado por la Jefatura de la Oficina de la Gobernatura. Los indicadores de resultados se encuentran organizados en cinco gabinetes de gobierno: Gasto y Financiamiento, Gobernabilidad y Seguridad, Desarrollo Social, Competitividad y Desarrollo Económico y, Administración y Transparencia. Se establece información referente al nombre, el método de cálculo, la unidad de medida, frecuencia de medición y línea base, mas no acerca de su medición ni del planteamiento de metas para el periodo 2011-2016.

Los indicadores de gestión están organizados por los proyectos contenidos en el Programa Operativo Anual de cada dependencia o entidad del gobierno estatal, la última medición disponible corresponde a 2010. La información que se reporta de cada indicador es nombre, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, metas y el cumplimiento de éstas.

Adicionalmente el estado tiene indicadores que denomina de "resultados" en las ROP, sin embargo, éstos se vinculan con el seguimiento a los bienes y servicios que entrega el programa. Cabe mencionar que no se detectaron informes de su medición.

- En cuando a la Instancia Técnica, no se encontró evidencia de su funcionamiento ni de elementos de monitoreo y evaluación implementados por la SEDESOH.

Conclusiones

Normativamente se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social de Oaxaca. Si bien, no se detectaron factores clave como el ente facultado para normar la evaluación y la supervisión de indicadores, la Instancia Técnica puede ser el impulsor de estos temas. Al respecto, es importante señalar que no se identificó el área en referencia y por tanto, no es posible determinar su conformación ni sus atribuciones.

En Oaxaca la Instancia Técnica, la SF y la Jefatura de la Oficina de la Gobernatura cuentan con facultades de evaluación, pero no se identificó información específica sobre de las que le corresponden a cada uno, ni un esquema de coordinación entre éstas que delimite su quehacer particular, lo cual no permite conocer la complementariedad o duplicidad que pudiera haber entre las áreas mencionadas para el desarrollo de sus tareas.

Oaxaca ha impulsado elementos de monitoreo, mismos que le han permitido contar con información no sólo del ejercicio de los recursos públicos sino de la gestión y, recientemente ha publicado indicadores de resultados, sin embargo, se encuentran desarticulados. Por tanto, el reto que afronta Oaxaca es el de implementar estos instrumentos así como los elementos de monitoreo y evaluación que por Ley se establecen, 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 Oaxaca:

- Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se sugiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, los cuales deben definir 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 tarea de monitoreo y evaluación de las políticas y los programas sea regida por una sola instancia de gobierno, de preferencia con autonomía técnica.
- Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre las políticas, incluyendo la social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas alineadas a una temática, incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales.
- 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 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. Cabe mencionar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.
- Impulsar la creación y difusión de un padrón único de beneficiarios de los programas que vaya más allá de los que conduce la SEDESOH, 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 integrar el programa anual de evaluación que por ley se establece y que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de datos que requiera el estado, los tipos de evaluación, su temporalidad, enfoque externo o interno, etcétera.
- 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. Asimismo, una vez generados es necesario monitorear su evolución en el tiempo.

- 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 dicha información, 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 de la Instancia.