

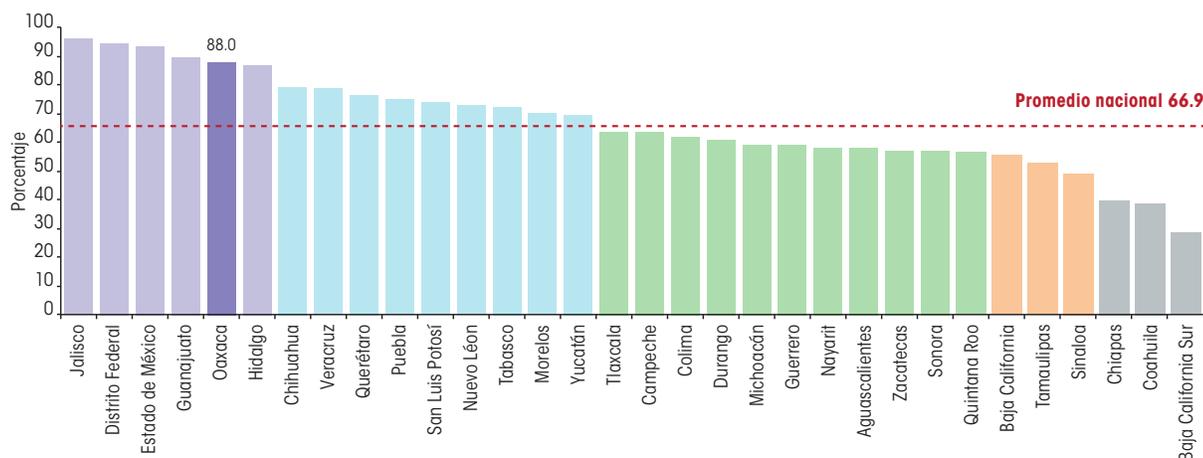
OAXACA

POSICIÓN



I. RESULTADOS GENERALES

Gráfica 1. Índice de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015. Oaxaca

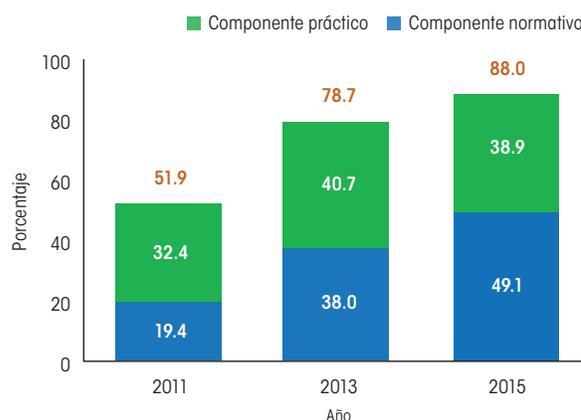


En la gráfica 1 se muestra que Oaxaca se ubicó en el grupo de entidades con mayor avance en el Índice de monitoreo y evaluación. A cuatro años de la realización del primer ejercicio de Diagnóstico, ha mostrado avances. En 2011 Oaxaca se situó en el segmento de resultados medio-alto, mientras que a partir de 2013 se ha mantenido entre las entidades federativas con mayor avance en la regulación e implementación de elementos que fortalecen el proceso de monitoreo y evaluación de la política y programas de desarrollo social.

En 2011 Oaxaca se colocó en la posición 8 con un Índice global de 51.9 por ciento; en 2013, en la posición 1 con 78.7 por ciento, y en 2015, en la posición 5 con 88.0 por ciento, es decir, 21.1 puntos por arriba del promedio nacional.

En la gráfica 2 se observa que de 2011 a 2015 Oaxaca registró un aumento en el Índice global de 36.1 puntos porcentuales.

Gráfica 2. Índice de monitoreo y evaluación. Oaxaca, 2011-2015



En el periodo 2013-2015 se observó un aumento en el componente normativo de 11.1 puntos debido a la publicación de lineamientos para la creación de programas, la conformación del padrón único y de las reglas de operación, así como de reglas de evaluación. El componente práctico disminuyó 1.8 puntos porque no se actualizó el padrón único de beneficiarios, principalmente.

En el periodo 2011-2013 se presentó un aumento en ambos componentes. En el normativo, el incremento fue de 18.6 puntos porcentuales, debido principalmente a que se promulgó la Ley de Desarrollo Social. En el práctico, el incremento fue de 8.3 puntos porcentuales porque se identificó un padrón único de beneficiarios, la planeación de evaluaciones y ejercicios de evaluación. Lo anterior representó un aumento de 26.8 puntos en el Índice global.

En 2011 Oaxaca mostró un menor avance en el componente normativo: 19.4 por ciento, en contraste con 32.4 del práctico. Esto representó un reto para la entidad en cuanto al fortalecimiento de los instrumentos que regulan las prácticas de monitoreo y evaluación.

II. COMPONENTE NORMATIVO



RESULTADOS RELEVANTES DE 2015

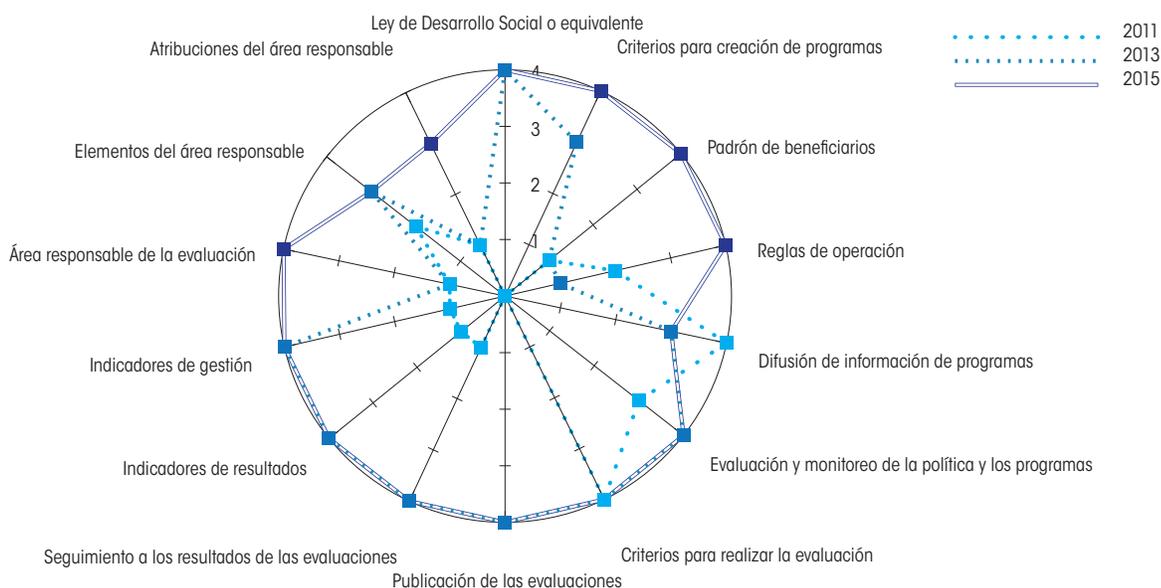
- En febrero de 2015 se publicaron los Lineamientos Generales para la Creación de Programas Sociales de la Administración Pública Estatal, que establecen las directrices que deben seguir las dependencias para la elaboración de nuevos programas y acciones de desarrollo social.
- En febrero de 2015 se emitieron los Lineamientos para Integrar, Operar y Actualizar el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado de Oaxaca, en los cuales se indica toda la información que debe contener el padrón único de beneficiarios: perfil del beneficiario, domicilio geográfico del mismo, programa del cual recibe el apoyo, clave de identificación que no cambie en el periodo y área responsable de integrar el padrón.
- En 2014 y 2015 se emitieron los Criterios para la conformación de las reglas de operación de los Programas de Desarrollo Social, con los que se reguló el contenido de las reglas de operación para cada ejercicio fiscal. Ambos documentos establecen que las reglas de operación deberán contar con objetivo general, población objetivo, institución responsable de operar el programa, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos otorgados e indicadores para el monitoreo y la evaluación.
- En mayo de 2014 se emitieron los Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los Programas Estatales del Poder Ejecutivo de Oaxaca, lo que permitió complementar la normativa ya existente en la materia. Las directrices permitieron especificar los criterios para realizar y coordinar la evaluación, así como regular el área responsable de llevar a cabo la evaluación, sus elementos y atribuciones.

- En noviembre de 2013 se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. A partir de ello, a la Jefatura de la Gubernatura se le otorgó la atribución de fungir como instancia técnica de evaluación, y con ello se integraron los elementos y atribuciones que tiene dicha instancia. Se especificó que la Jefatura tiene jurisdicción en los ámbitos municipal, regional y local, y que tiene la facultad de coordinar o realizar evaluaciones de programas de desarrollo social. Además, la normativa establece que la Jefatura es responsable de participar en la construcción de indicadores de programas de desarrollo social.
- En febrero de 2015 se emitió el Reglamento interno de la Jefatura de la Gubernatura, en el cual se encontró normativa referente a las atribuciones con que debe contar el área responsable de la evaluación; en este caso se determinó el establecimiento de la estructura orgánica del área y la instauración de mecanismos de vinculación para colaborar con otras áreas cuyas facultades sean igualmente de monitoreo y evaluación.

VARIACIÓN, 2011-2015

En la gráfica 3 se observa que entre 2011 y 2015 Oaxaca avanzó de manera consistente en este componente debido a la emisión de normativa para regular los criterios para la creación de programas nuevos, el padrón único de beneficiarios, las reglas de operación, así como los elementos del área responsable de la evaluación. Se debe destacar que la normativa que la entidad ha generado se mantiene en el tiempo, pues no se limita a un ejercicio fiscal o periodo determinado.

Gráfica 3. Cambios en el componente normativo. Oaxaca, 2011-2015



- ✓ **Criterios para la creación de programas nuevos:** en 2011 Oaxaca no contaba con criterios para la creación de programas nuevos. En 2013 la Ley de Desarrollo Social solo establecía que se debía indicar la entidad o dependencia encargada de operar el programa. Con la publicación, en febrero de 2015, de los Lineamientos Generales para la Creación de Programas Sociales de la Administración Pública, se establecieron criterios para la creación de programas nuevos.
- ✓ **Padrón de beneficiarios:** en 2011 y 2013 la Ley de Desarrollo Social contemplaba la integración de un padrón único de beneficiarios, pero no los criterios que debían integrarse. En 2015 se emitieron los Lineamientos para Integrar, Operar y Actualizar el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales del Estado de Oaxaca, que sí precisan dichos criterios.
- ✓ **Reglas de Operación (ROP):** en 2011 y 2013 la Ley de Desarrollo Social estipulaba que los programas de desarrollo social debían contar con reglas de operación, pero no se establecían los aspectos técnicos que estas debían contener. Con los Criterios para la conformación de las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, publicados consecutivamente en 2014 y 2015, se establecieron los criterios para su elaboración.
- ✓ **Área responsable de la evaluación:** en 2011 y 2013 se designaba a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y el Congreso del Estado de Oaxaca como las instancias encargadas de evaluar la política de desarrollo social. En 2015 la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y el Reglamento interno de la Jefatura de la Gubernatura designaron a la Jefatura de la Gubernatura como el área con atribuciones de evaluación de los programas de desarrollo social. No obstante, se encontró que el área carece de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.
- ✓ **Elementos del área responsable de la evaluación:** en 2011 y 2013 la normativa mencionaba los objetivos del área responsable de evaluar la política y programas de desarrollo social, pero no señalaba otros elementos, como su estructura orgánica, ni los mecanismos de vinculación para la colaboración con otras dependencias. En 2015 se consideraron los Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los Programas Estatales del Poder Ejecutivo de Oaxaca, emitidos en mayo de 2014, y el Reglamento interno de la Jefatura de la Gubernatura, publicado en febrero de 2015.
- ✓ **Atribuciones del área responsable de la evaluación:** para este ejercicio de Diagnóstico se consideró lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, el Reglamento de la Jefatura de la Gubernatura y los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Estatales del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Si bien se encontró claridad en las atribuciones de la Jefatura de la Gubernatura, es importante que el área responsable de la evaluación cuente con atribuciones para desarrollar acciones tales como la realización de estudios, investigaciones y diagnósticos sobre la política de desarrollo social en el estado, así como para brindar asesoría en temas relacionados con el monitoreo y la evaluación.

III. COMPONENTE PRÁCTICO



RESULTADOS RELEVANTES DE 2015

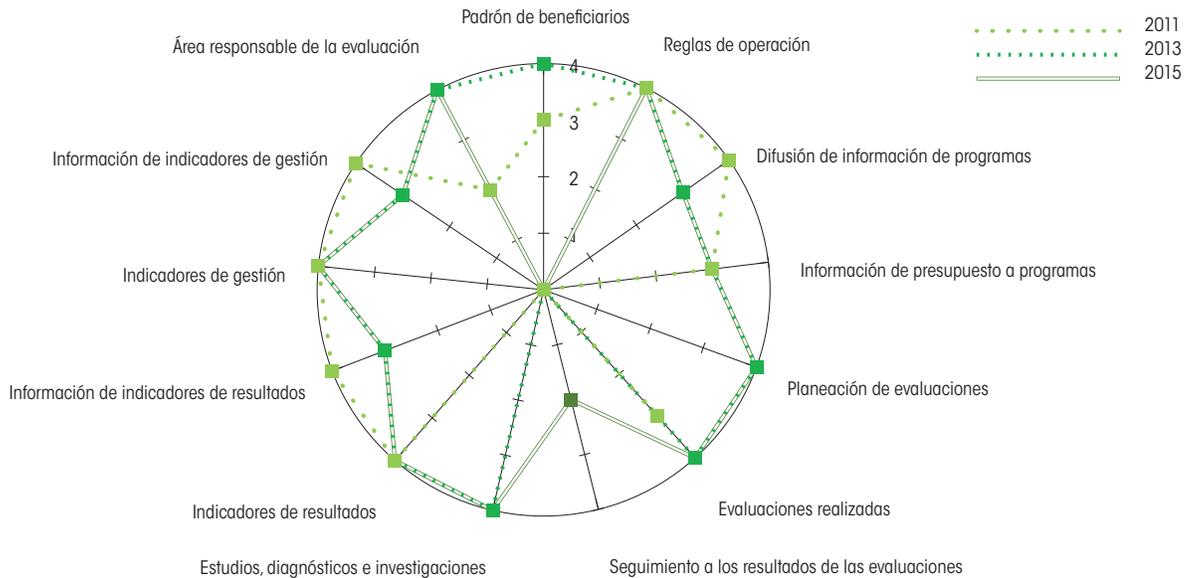
- En 2015 no se identificó información actualizada sobre el padrón único de beneficiarios para los programas de desarrollo social de la entidad. Esta situación fue consecuencia de la coincidencia entre el periodo de recolección de información para este ejercicio de Diagnóstico y el periodo de veda electoral en el estado.
- Es necesario complementar la información difundida sobre los programas de desarrollo social estatales. De entre los programas sociales encontrados, no se publicó la lista de beneficiarios (tal vez por el proceso electoral ya mencionado) y tampoco se realizó la difusión de los indicadores específicos para cada programa social. De la misma forma, solo para algunos programas de la estrategia Bienestar se difundió el presupuesto asignado en la plataforma de Transparencia presupuestaria del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- A partir de 2015 Oaxaca ha dado seguimiento a los resultados de las evaluaciones de los programas de desarrollo social en la práctica. En el documento Mecanismos de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora se establece el procedimiento de evaluación, se incluye un inventario y un informe del seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas, pero no se define a los responsables de realizar las acciones identificadas ni se establece el plazo de realización y el estatus de seguimiento a las recomendaciones.
- El Reporte Anual de Seguimiento proporciona información sobre los indicadores de resultados y de gestión que dan seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo, y en el Sistema Integral Presupuestal se encontraron indicadores en las Matrices de Indicadores de Resultados. Sin embargo, el formato de presentación de los indicadores no es homogéneo y las matrices identificadas cuentan con menos información que la incluida en el reporte anual, esto es, no incluyen la línea base, las metas ni la descripción de lo que busca medir el indicador.

VARIACIÓN, 2011-2015

En la gráfica 4 se observa que entre 2011 y 2015 Oaxaca avanzó en la implementación de ejercicios de evaluación desde su planeación hasta el seguimiento a los resultados, aunque se difundió menos información de los programas de desarrollo social y de los indicadores de resultados y de gestión.



Gráfica 4. Cambios en el componente práctico. Oaxaca, 2011-2015



- ✓ **Padrón de beneficiarios:** en 2015 no se identificó información sobre los beneficiarios de los programas de desarrollo social de la entidad debido a que el periodo de levantamiento de información coincidió con el proceso electoral en el estado.
- ✓ **Difusión de información de programas:** en promedio, en 2015 se difundió menos información de los programas de desarrollo social, en particular la referente a las personas beneficiarias.
- ✓ **Seguimiento a los resultados de las evaluaciones:** en 2015 se identificaron instrumentos que dan cuenta de que la entidad ha llevado a cabo el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Además del documento normativo "Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora" de 2013 y 2015, se encontraron los siguientes: Flujo de Trabajo e Informe de Seguimiento e Inventario de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2013, contienen los aspectos a mejorar y las acciones necesarias para hacerlo, pero no proporcionan información sobre los responsables de realizar dichas acciones ni el plazo para llevarlas a cabo.
- ✓ **Información de indicadores de resultados y de gestión:** en 2013 y 2015 se identificó menos información, en promedio, sobre el diseño de indicadores estratégicos y de gestión en comparación con 2011. Lo anterior debido a que la mayoría de los indicadores no muestra una descripción de lo que busca medir, línea base ni metas.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE ACCIÓN



Construir un Sistema de Monitoreo y Evaluación que brinde información para retroalimentar la política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo. Para su logro, se requiere una combinación de elementos técnicos y políticos, así como la coordinación y articulación interinstitucional entre los diseñadores, operadores y responsables de la evaluación de la política de desarrollo social.

En ese sentido, desde 2011 Oaxaca ha realizado esfuerzos en la implementación de elementos normativos y prácticos encaminados a fortalecer el monitoreo y la evaluación de los programas sociales. Ello se refleja en el constante avance de la entidad al pasar del grupo con un grado de avance medio-alto en 2011 a posicionarse en el grupo de las siete entidades con más alto repunte en el Índice desde 2013. A continuación se presentan sugerencias de acción por componente.

COMPONENTE NORMATIVO

Oaxaca cuenta con una base normativa que sustenta la institucionalización de elementos para promover el monitoreo y la evaluación de la política social. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la normativa para algunos instrumentos específicos, por ejemplo: mejorar la normativa que establece la difusión de los programas de desarrollo social y que en ella se definan criterios de difusión como el objetivo del programa, la población objetivo y el tipo de apoyo otorgado.

Asimismo, con el propósito de esclarecer las atribuciones de las áreas involucradas en la evaluación se sugiere regular la función de quien lleva a cabo los diagnósticos, estudios e investigaciones y de quien brinda a otras instancias gubernamentales asesoría en temas de monitoreo y evaluación.

Por último, en cuanto a los Criterios para la conformación de las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, es importante que no se limite esta normativa a un solo ejercicio fiscal, puesto que la temporalidad anual podría poner en riesgo el avance y la implementación de los ejercicios de monitoreo y evaluación en años posteriores.

COMPONENTE PRÁCTICO

Respecto de la implementación de ejercicios de monitoreo y evaluación, es necesario homologar los instrumentos para todos los programas de desarrollo social. Por ejemplo, solo se encontraron instrumentos como reglas de operación y presupuesto asignado para algunos programas de la estrategia Bienestar. Además, en materia de transparencia y rendición de cuentas es importante difundir información sobre el presupuesto asignado a todos los programas de desarrollo social.

Se recomienda que la entidad continúe trabajando en mejorar los formatos de difusión de los indicadores de resultados y de gestión, con el fin de proporcionar



más información al respecto y de que tales indicadores estén concentrados y sistematizados para la consulta y uso de los ciudadanos

V. HALLAZGOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN OAXACA

La fase de integrar la información para llevar a cabo el Diagnóstico 2015 se basó en dos procesos: 1) la información proporcionada por un enlace oficial designado por el Poder Ejecutivo del estado (en este caso el enlace fue la Jefatura de la Gubernatura) y 2) la información recolectada a través de un ciudadano simulado.²⁰ En este ejercicio se consideró la búsqueda en las páginas web de las dependencias estatales y las solicitudes al portal de Transparencia. A continuación se presentan los hallazgos identificados en el segundo proceso.

El sistema de solicitud de información se encuentra en el Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca. Para realizar una solicitud, el sistema no permite el anonimato y requiere que se determine la dependencia a quien se pide la información. Acerca de la información no identificada en las páginas web se enviaron ocho solicitudes, de las cuales todas obtuvieron respuesta en un tiempo promedio de catorce días.



El estado cuenta con un portal de internet denominado Bienestar, en el cual es posible localizar información relevante de los programas sociales a los que ha dado prioridad la actual administración que incluye: presupuesto asignado, reglas de operación y objetivo de cada uno de ellos. Además, allí se difunden los avances del Plan Estatal de Desarrollo a través del reporte de avance de los indicadores.



Oaxaca cuenta con la Ley de Desarrollo Social del estado la cual norma la existencia de padrones de beneficiarios, y con los Lineamientos para integrar, operar y actualizar el Padrón Único de Beneficiarios. Si bien la existencia de estos últimos significó una mejora considerable en cuanto a la integración y visualización homogeneizada de la información, no se identificó información actualizada sobre las personas beneficiarias de los programas sociales en 2014 y 2015 debido a que el periodo de levantamiento de la información coincidió con el proceso electoral en el estado.

Asimismo, se encontró que la entidad posee un portal de internet denominado "Oaxaca Transparente" que promocionan las actividades recientes y los premios que ha recibido la administración pública estatal, aparte de información en materia de transparencia. Al respecto, se sugiere complementar la información con la relativa a los resultados de los programas, de manera que sea accesible para la ciudadanía, semejante a la que difunde el portal de Transparencia presupuestaria que da información sobre el presupuesto asignado y el resultado de las evaluaciones de algunos programas.

²⁰ Con el propósito de verificar que la información fuera pública y estuviera disponible para la ciudadanía, se llevó a cabo un ejercicio simulado en el cual un externo contestó el cuestionario del Diagnóstico 2015. Con ese objeto, realizó una búsqueda independiente de la información en los portales oficiales de las dependencias estatales y mediante solicitudes de transparencia.