

REPORTE TRANSVERSAL DE EVALUACIONES DE DISEÑO

DICIEMBRE DE 2017

ÍNDICE

REPORTE TRANSVERSAL DE EVALUACIONES DE DISEÑO	3
ÁREAS DE ATENCIÓN EN EL PROCESO DE DISEÑO DE LOS PROGRAMAS	4
MAPA DE RUTA PARA LA MEJORA DE CAPACIDADES	8
FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.....	9

REPORTE TRANSVERSAL DE EVALUACIONES DE DISEÑO

En seguimiento a los Términos de Referencia provistos por la Jefatura de la Gubernatura, y de acuerdo con el ciclo de vida de los programas, la evaluación de diseño es una valoración especialmente idónea para programas de reciente creación, ya que se busca identificar si el instrumento seleccionado para la atención del problema público previamente identificado es correcta y si puede considerarse la mejor de las alternativas disponibles, tanto por la selección del instrumento, como por el diseño de la gestión (la función de producción por la que el gobierno convertirá recursos públicos en productos de programa, cuyo resultado social esperado sea benéfico). Al igual que otro tipo de evaluaciones, los ejercicios de valoración con instrumentos estandarizados ofrecen hallazgos de dos tipos: a) los relativos a la evaluabilidad del programa; dicho de otro modo, la observabilidad de los atributos del programa desde el punto de vista de la gestión para para resultados y la rendición de cuentas por resultados y b) los relativos al desempeño del programa en el aspecto central de la evaluación de la que se trate (diseño, consistencia, impacto, proceso, etc.).

Este último, por supuesto, es de mayor importancia, ya que es el objetivo central del esfuerzo evaluativo. No obstante, la construcción de evaluabilidad y el fortalecimiento de la orientación a resultados son factores igualmente importantes en las primeras etapas de desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación. Además, estos dos aspectos están claramente relacionados, ya que un programa de alto desempeño y poca evaluabilidad, será clasificado como de bajo desempeño, siguiendo las reglas de la evaluación sistemática, por lo que podrían cometerse errores de clasificación y valoración que no son problemas directos de los programas, sino de los instrumentos con los que hacen observable su desempeño. En este reporte se da cuenta de los factores comunes identificados en seis evaluaciones de diseño que ofrecen una ventana representativa de lo que podría estar sucediendo en el resto de la administración pública del Estado con la gestión de programas presupuestarios. En este documento, a diferencia de los reportes individuales de diseño, se privilegia la información y el análisis de conjunto, para informar la toma de decisiones a nivel estratégico, correspondiente a las unidades responsables de la planeación, las finanzas y la evaluación en el Estado de Oaxaca.

Las evaluaciones de diseño se elaboraron con base en los Términos de Referencia revisados por la Coordinación de Evaluación e Informes de la Jefatura de la Gubernatura del Gobierno del Estado de Oaxaca. Cada informe contiene 24 preguntas estandarizadas y 6 anexos como producto del trabajo de gabinete desarrollado a partir de la información entregada por el programa. Los informes corresponden a seis programas públicos estatales en el sector social y de desarrollo económico de la entidad que se enlistan a continuación: Fortalecimiento empresarial, Promoción y fomento de las políticas públicas igualitarias para mujeres y hombres, Educación básica de calidad, Formación con calidad en la educación media superior, Desarrollo Agrícola y Crédito a la palabra de la Mujer.

En términos cuantitativos, la valoración máxima posible para cada evaluación es de 72 puntos, dado que en las 18 preguntas con respuesta binaria el nivel máximo posible es de 4 puntos. En promedio, los seis programas tienen una valoración cuantitativa global de 27.2 por ciento en su diseño, esto significa que en conjunto los programas evaluados presentan importantes áreas de mejora en apartados sustantivos relacionados con la lógica interna del programa.

El principal problema que comparten estos programas es que carecen de una intervención precisa que contribuya a resolver el problema público que pretenden atender. En particular, dichos hallazgos se refieren a las áreas relacionadas con la justificación de la creación y diseño del programa, la contribución del programa a las metas estatales y planeación orientada a resultados, la focalización de la población o áreas de enfoque potencial y objetivo, con la Matriz de Indicadores para Resultados y en cuanto a las complementariedades y coincidencias con otros programas.

ÁREAS DE ATENCIÓN EN EL PROCESO DE DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

Los hallazgos de los informes se concentran en problemáticas comunes:

- I. Los programas carecen de un documento de diagnóstico que respalde las causas y consecuencias del problema público identificado en el árbol de problemas presentado por cada uno. Además, no hay evidencia de que exista un plazo para la revisión y actualización del árbol de problemas y no hay evidencia que respalde el tipo de intervención que realiza cada programa.

- II. En cuanto a la contribución de las intervenciones a las metas estatales y planeación orientada a resultados, si bien éstos están alineados con un tema y objetivo del PED resulta necesario fortalecer el vínculo entre cada programa y la planeación estatal a través de la medición de resultados y la alineación de indicadores macro y metas programáticas.
- III. En relación con la población o áreas de enfoque potencial y objetivo, los programas no cuentan con un documento oficial o diagnóstico en el que se definan las poblaciones o áreas de enfoque potencial, objetivo o atendida. En consecuencia, carecen de una estrategia de cobertura documentada para cubrir sus poblaciones. Además, no hay evidencia de que cuenten con mecanismos para la selección de beneficiarios a partir de criterios de focalización claramente definidos.
- IV. En cuanto al tema de transparencia y rendición de cuentas, en general los programas carecen de lineamientos de operación que normen los procesos clave de su operación. En consecuencia, los programas no cuentan con evidencia que identifique mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia.
- V. En términos de la Matriz de Indicadores para Resultados, existen áreas de oportunidad tanto en la lógica vertical como en la lógica horizontal. De manera común se identificó una debilidad en la lógica vertical de las intervenciones. Los distintos niveles de la matriz presentan ciertas inconsistencias en el encadenamiento paso a paso para lograr el propósito de cada programa y falta de supuestos congruentes con el contexto de operación los mismos. Además, la lógica horizontal presenta debilidades en los medios de verificación y la mayor parte de los indicadores no están orientados a impulsar el desempeño de los programas toda vez que carecen de metas o de línea base, o no corresponden con lo que se pretende medir.
- VI. Por su parte, en cuanto a las complementariedades y coincidencias con otros programas, se identificó que los programas estatales evaluados presentan coincidencias con programas federales dada la similitud en su propósito. La falta de criterios de focalización en general parece provocar que se atiendan a los mismos grupos apoyados por las intervenciones federales, con el riesgo que representa duplicar esfuerzos.

Es notorio que los hallazgos de este ejercicio de evaluación son del primero tipo (aquellos asociados a la evaluabilidad, más que al desempeño). Lo que implica que, de permanecer en esas condiciones, las evaluaciones sucesivas arrojarán resultados aún peores y no se podrá conocer el desempeño de los programas en el mediano plazo. Este déficit de evaluabilidad genera un círculo vicioso peligroso para la gestión. No sólo porque representa riesgos políticos y de gestión, sino porque afectará

directamente la capacidad del gobierno de documentar sus logros y rendir cuentas al ciudadano. Igualmente, de mantenerse la baja calidad de la información sobre los programas, el valor para la toma de decisiones de todo este esfuerzo será prácticamente nulo.

Sin menoscabo de lo anterior, también es importante señalar que estos niveles tan bajos de evaluabilidad y calidad de los documentos programáticos son comunes al inicio de la implementación de estas herramientas por razones más o menos obvias. En primer lugar, los programas (las soluciones) preceden a los problemas (las situaciones no deseadas) y a la planeación estatal, por lo que se producen justificaciones y diagnósticos *ad hoc* y *ex post*. En segundo lugar, por tratarse de una innovación en la gestión, no existen los conocimientos técnicos, la información administrativa relevante, ni las rutinas organizacionales para pensar, documentar y gestionar a los programas en clave de resultados. En tercer lugar, la naturaleza inercial y políticamente inducida de la gestión, genera con el tiempo estructuras burocráticas y programáticas sumamente ineficientes, lo que se refleja en el diseño de los programas presupuestarios complejos, poco claros y de baja orientación estratégica. Finalmente, los procesos de planeación, programación, gestión y evaluación suelen estar desfasados y producen por tanto información muy fragmentada, incluso contradictoria, de lo que se espera lograr con una intervención pública y la forma en la que puedes valorarse su desempeño.

En el mediano plazo, una vez identificadas estas debilidades, es imprescindible diseñar un mapa de ruta que reduzca las debilidades transversales de la estructura programática y del diseño y documentación de los programas, para evitar que el esfuerzo evaluativo resulte en un oneroso proceso de producción de malas noticias y desconfianza sobre el desempeño, en vez de un proceso útil para detonar mejoras, aprendizajes y promover el uso más eficiente y transparente de los recursos públicos. En el caso de los 6 programas analizados, es evidente la importancia de reducir el déficit de documentación programática y su calidad en el corto plazo, antes de promover otro ejercicio evaluativo, que resultaría contraproducente en ese contexto.

A continuación, se presentan las áreas de mejora comunes de los seis programas analizados a fin de contar con intervenciones claras y bien dirigidas para mejorar las condiciones de desarrollo económico y social de la entidad:

- 1) Elaborar un diagnóstico por programa que permita identificar mecanismos causales claros que permitan resolver el problema público. Este documento deberá contener información oficial y replicable sobre las causas del problema a fin de identificar las causas factibles de atención y

ejemplos de experiencias internacionales como evidencia de intervenciones similares que sirvan de referente para respaldar el tipo de intervenciones que lleva a cabo. Para realizar estos nuevos diagnósticos, es imprescindible que los servidores públicos involucrados cuenten con un programa de capacitación y asesoría, así como lineamientos muy específicos para la elaboración de diagnósticos, así como talleres en los que puedan conocer las fuentes de información más confiables para la realización de diagnósticos.

- 2) Desarrollar un documento que defina la población potencial y objetivo que cada programa pretende atender y elaborar una metodología para cuantificarlas. Lo anterior, permitirá diseñar los criterios de focalización con los cuales llevarán a cabo la selección de beneficiarios y una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.
- 3) Contar con un registro sistemático sobre la población atendida dentro de un padrón de beneficiarios. Este padrón deberá incluir como mínimo las características de la población atendida y el tipo de apoyo entregado. Además, debe existir un mecanismo claro para su depuración y actualización.
- 4) Desarrollar y transparentar documentos normativos que incluyan al menos los objetivos del programa, su alineación a la planeación estatal, los principales procesos operativos, criterios de focalización y selección de beneficiarios, así como mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas con el objetivo de mostrar sus avances y permitir que cualquier ciudadano pueda constatar los logros alcanzados.
- 5) Replantear la MIR una vez que cada Programa cuente con un diagnóstico completo que identifique las causas del problema. Este trabajo requiere fortalecer tanto la lógica vertical como horizontal de la matriz, así como construir Fichas Técnicas para cada uno de los indicadores. Lo anterior con el objetivo de contar con toda la información necesaria para identificar las principales características de los indicadores.
- 6) Depurar la batería de indicadores para mantener los más pertinentes y relevantes para monitorear el desempeño de cada programa y hacer explícita la forma en que define sus metas, la línea base y revisar las metas incluidas en la MIR. Esto permitirá generar información que nutra los ejercicios de rendición de cuentas.
- 7) Fortalecer, y en algunos casos actualizar, la vinculación a la planeación estatal y sectorial desde una perspectiva de medición de resultados a través de los indicadores del PED.
- 8) Realizar un análisis sobre las posibles complementariedades con intervenciones federales y estatales para potenciar los resultados de cada programa desde una perspectiva de

integración entre políticas. La definición previa de los criterios de focalización facilitará identificar grupos no atendidos por otros programas que persiguen el mismo Propósito.

En la medida en que los resultados de estas evaluaciones sean representativos del actual de los programas presupuestarios del Estado, se hace evidente una profunda necesidad de capacitación, asesoría y seguimiento para la realización de esta profunda revisión de la lógica interna y la documentación administrativa de la gestión de los programas. Esta tarea tiene tres dimensiones relevantes que corresponde coordinar a la Jefatura de la Gubernatura en coordinación con los responsables de planeación y finanzas y los responsables de los programas.

MAPA DE RUTA PARA LA MEJORA DE CAPACIDADES

A la luz del análisis realizado para las evaluaciones de diseño y, de manera complementaria a las de diagnóstico, se presentan las siguientes recomendaciones puntuales.

- I.** Realizar una ronda intensiva de capacitaciones con seguimiento personalizado por programa presupuestario antes de realizar nuevas evaluaciones de diseño y priorizar los programas de mayor presupuesto y alcance para fortalecer su evaluabilidad. Las capacitaciones permitirán socializar el conocimiento técnico necesario para la elaboración de diagnósticos y la revisión del diseño de los programas de acuerdo con la metodología, y el seguimiento personalizados, con lineamientos y procesos de acompañamiento y monitoreo.
- II.** Identificar necesidades adicionales de información clave para la realización de diagnósticos y, en su caso, comisionar reportes estatales de problemáticas socioeconómicas y procesos participativos que sirvan para informar el diseño de programas de varios sectores con información relevante y confiable sobre la situación del Estado.
- III.** Elaborar documentos de orientación y difusión que permitan la autogestión de los hallazgos de las evaluaciones y los procesos de mejora subsecuentes.
- IV.** Promover reconocimientos e incentivos positivos para los programas presupuestarios que cuenten con instrumentos idóneos para rendir cuentas y reflejen esfuerzos genuinos para fortalecer la gestión del desempeño.

FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

FORTALEZAS

DESCRIPCIÓN -Adecuada alineación con el PED.

OPORTUNIDADES

DESCRIPCIÓN -Posibilidad de corrección temprana de problemas de evaluabilidad y diseño.
-Posibilidad de alineación global de la estructura de programa con revisión adecuada de diagnósticos y diseño con lógica integral.

DEBILIDADES

DESCRIPCIÓN -Ausencia o precariedad de documentos diagnóstico.
-Poca claridad respecto a áreas o poblaciones potencial y objetivo.
-Ausencia de previsiones para construcción de padrón de beneficiarios.
-Carencia de lineamientos operativos o Reglas de Operación.

AMENAZAS

DESCRIPCIÓN -Evaluaciones con resultados muy bajos en lo sucesivo y/o problemas para documentar desempeño.
-Riesgo presupuestario y de justificación de programas.
-Duplicidad con programas federales.