



ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD

PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN 2018

INTRODUCCIÓN	3
MARCO NORMATIVO	4
OBJETIVO	5
JUSTIFICACIÓN	6
METODOLOGÍA.....	7
RESULTADOS DEL ANÁLISIS	14
ELECCIÓN DEL TIPO DE EVALUACIÓN.....	16



INTRODUCCIÓN

La evaluación en el contexto de la Administración Pública es el procedimiento dirigido a conocer los resultados alcanzados en la ejecución de las acciones priorizadas y el gasto público asociado, mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas, a fin de establecer un marco de orientación a resultados y retroalimentación de la gestión, que estimula la rendición de cuentas, la participación y transparencia.

Para los efectos de la evaluación en el Estado de Oaxaca, y en cumplimiento a las normas establecidas para este tema, cada año se desarrolla e implementa el Programa Anual de Evaluación, que tiene como objetivo establecer qué programas estatales deberán ser evaluados, el tipo de evaluación a realizar y el calendario de su ejecución.

Para determinar los programas a evaluar es necesario valorar las condiciones básicas preexistentes que permitan realizar la ejecución efectiva de la evaluación con la información disponible; verificar la existencia de procedimientos sólidos de valoración para la obtención de resultados acordes con el contexto social y político; además, asegurar que los hallazgos sean relevantes y útiles para la mejora de las políticas, programas y acciones de gobierno. Este proceso para la determinación de los programas a ser incluidos en el Programa Anual de Evaluación 2018, está descrito y presenta sus resultados en el presente Análisis de Evaluabilidad.



MARCO NORMATIVO

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley Estatal de Presupuesto, 50 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y artículos 24° al 36° de los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Estatales del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, la evaluación deberá realizarse a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño. Asimismo, en cumplimiento al artículo 73 de la Ley Estatal de Presupuesto, la evaluación podrá realizarse respecto al diseño, la gestión y los resultados de las políticas, programas, proyectos y actividades de los ejecutores de gasto considerados en los programas presupuestarios del ejercicio fiscal correspondiente.

En particular, para el análisis de Evaluabilidad, de acuerdo con la Ley Estatal de Planeación en su artículo 98, fracción V, corresponde a la Instancia Técnica de Evaluación en coordinación con la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca definir los criterios para la priorización y selección de evaluaciones. De igual forma, de acuerdo con los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Estatales del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca en su artículo 4, fracción 2, corresponde a la Instancia Técnica de Evaluación determinar la metodología para la realización del Análisis de Evaluabilidad.



OBJETIVO

General.

- Detectar las prioridades de evaluación y las metodologías adecuadas de acuerdo con la utilidad que sus resultados tengan para los usuarios de la información, con el objeto de mejorar la toma de decisiones, asegurar la buena adjudicación de recursos y rendir cuentas sobre la decisión de evaluar.

Específicos.

- Establecer la metodología para determinar la evaluabilidad de los programas.
- Valorar los principales atributos de los programas acorde con el contexto social y político actual.
- Proporcionar una selección de programas candidatos a ser incorporados en el Programa Anual de Evaluación 2018.



JUSTIFICACIÓN

Actualmente existe una tendencia internacional para encaminar los esfuerzos de los gobiernos hacia una cultura de transparencia y rendición de cuentas, por medio de la consolidación de modelos que propician la participación ciudadana y la implementación del modelo de Gestión para Resultados en las administraciones públicas nacional y subnacionales.

El Análisis de Evaluabilidad se refiere a la valoración previa de condiciones básicas preexistentes que permitan suponer que la evaluación se puede gestionar efectivamente, que existen procedimientos prácticos que permiten realizar la valoración, que el contexto social y político hace viable la evaluación y que se puede hacer una valoración realista con la información disponible.¹ En este sentido y con base en la metodología seleccionada para realizar la evaluación, se deben identificar las condiciones mínimas necesarias que aseguren que el programa a evaluar cuenta con información suficiente acerca de su operación, que permita hallazgos relevantes y resultados de valor para el apoyo en la toma de decisiones por parte de los actores que intervienen en la operación de las actividades contempladas en el programa, en los procesos de planeación, programación y presupuestación de la Administración Pública Estatal de Oaxaca, y fundamentalmente que se traduzcan en acciones concretas de desarrollo perceptible para la ciudadanía.

¹ Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los Programas Estatales del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, del 12 de mayo de 2014.



METODOLOGÍA

El presente Análisis de Evaluabilidad tiene como propósito determinar las prioridades de evaluación del desempeño de los programas públicos y se ha realizado con base en criterios de evaluabilidad y, después, en criterios de priorización.

Criterio de evaluabilidad

De acuerdo con los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PED 2016-2022, cada programa deberá contar con una identificación del programa, un diagnóstico, una población o área de enfoque potencial y objetivo y una Matriz de Indicadores para Resultados, por lo que todos los programas, al cumplir con estas características tendrían los elementos suficientes para ser evaluables. En este sentido, como se explica en el apartado *Elección del tipo de evaluación*, la Agenda Plurianual de Evaluación 2017-2022 (APE) propone una jerarquización de las evaluaciones que comienza con la evaluación diagnóstica, que verificaría si un programa cuenta o no con los elementos mínimos para su monitoreo o para suficientes para subsecuentes evaluaciones.²

Además, con fundamento en la Ley Estatal de Planeación, en su artículo 40, que a la letra dice:

Son objeto de seguimiento y evaluación de desempeño los programas y proyectos que integren el PED y los planes del SIEP, independientemente de su fuente de financiamiento.

Todos los programas son considerados como evaluables por el hecho de formar parte del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED).

En suma, el único criterio de evaluabilidad es:

Único. Se trate de un programa o proyecto que forme parte del PED.

² En el apartado *Elección del tipo de evaluación*, se explica este tema con más detalle.

Criterios de priorización

Para su presentación, los criterios de priorización se han dividido en cualitativos y cuantitativos. A continuación se exponen.

Criterios cualitativos de priorización

Los criterios cualitativos que han sido seleccionados para priorizar qué programas serán evaluados son: 1) el *Piso mínimo para el desarrollo social y humano*, planteado por el C. Gobernador del Estado, Mtro. Alejandro Ismael Murat Hinojosa como prioridad de su gobierno; 2) la *Funcionalidad de los componentes de los programas ante eventos catastróficos naturales*, dada la intensa actividad sísmica de 2017; y 3) los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, planteados por la Agenda 2030 a la que el Estado de Oaxaca se ha comprometido recientemente. A continuación, se exponen cada uno de los criterios cualitativos.

Piso mínimo para el desarrollo social y humano

En el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED) se plantea la aspiración a un Oaxaca en el que se logre construir un piso mínimo para el desarrollo social y humano de todas y todos los oaxaqueños, que garantice su acceso a la salud, la educación y a la infraestructura social básica de calidad, sin distinción de género, religión u origen; un Oaxaca donde cualquier persona, por el sólo hecho de proponérselo, pueda aspirar a un desarrollo económico bajo condiciones de mayor igualdad.³

En concordancia con este planteamiento, el análisis cualitativo revisó si el programa era funcional para garantizar el acceso a la salud, la educación y a la infraestructura social básica de calidad.

³ Gobierno del Estado de Oaxaca, Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (México: Gobierno del Estado de Oaxaca, 2017).

Funcionalidad de los componentes de los programas ante eventos catastróficos naturales

El Estado de Oaxaca es altamente susceptible a desastres hidrometeorológicos y geológicos, una sensible experiencia de eventos catastróficos geológicos fueron los sismos de septiembre de 2017, que dejaron afectaciones estructurales a más de 30,000 hogares y la pérdida mortal de más de 80 personas. Aunado a esto, el cambio climático desencadena efectos importantes en los ecosistemas mundiales, afectando fuertemente la agricultura, el suministro de agua y, en general, la calidad de vida.

Derivado de estas premisas, es necesario implementar políticas y acciones de planificación para reducir la vulnerabilidad ante eventos catastróficos; sin embargo, existen variables que nos obligan a no guiarnos solamente por los patrones históricos para esta planificación, es de gran importancia la implementación de estrategias preventivas, reaccionarias y de adaptación eficaces para el manejo de los riesgos de desastres en el corto y mediano plazo.

En concordancia con esta situación, el análisis cualitativo de los programas se orientó, también, a revisar si los programas pueden ofrecer algún servicio relevante en contingencias causadas por eventos catastróficos naturales o para prevenir afectaciones humanas.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) de la Agenda 2030 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Estos 17 Objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los Objetivos están

interrelacionados, con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará la consecución de otro.⁴

En el Gobierno del Estado se ha instalado el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la intención de coordinar las acciones encaminadas al cumplimiento de los ODS que plantea 17 objetivos económicos, sociales y ambientales:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> (consultada el 27 de marzo de 2018).

14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En este sentido, el análisis cualitativo revisó si los programas contribuían al cumplimiento de uno o más ODS.

Criterios cuantitativos de priorización

Como parte del Análisis de Evaluabilidad también se analizaron variables cuantitativas. En apego al artículo 98 de la Ley Estatal de Planeación los criterios para la priorización y selección de los programas a evaluar en el año 2018 fueron: 1) el monto de los recursos públicos asignados; 2) el tamaño, característica y la situación de riesgo de la población; 3) la importancia estratégica para el sector y sus vulnerabilidades; 4) el carácter innovador de las acciones y 5) el potencial de réplica de las lecciones derivadas de la evaluación.

La forma de materializar el imperativo de la Ley Estatal de Planeación fue que, una vez seleccionados los programas que cumplían con los criterios cualitativos aplicados, por cada Eje del PED se priorizaron los programas que más población atendían y más recursos públicos tenían presupuestados, además de la fuente de estos recursos—se privilegió a los programas que usan recursos del gasto federalizado y estatal, sobre los que usan sólo recursos estatales, para coadyuvar, también, a la obtención de mejores resultados de los recursos transferidos por la federación—. Por su parte, la importancia estratégica para el sector se aproximó al

ranqueo de los programas que más puntuación obtuvieron en el análisis cualitativo por cada Eje del PED.

Existieron criterios adicionales para generar la propuesta de los programas candidatos a integrarse en el Programa Anual de Evaluación 2018, como los son—de acuerdo con la Agenda Plurianual de Evaluación—el hecho de haber sido evaluados con anterioridad y los resultados obtenidos en dichas evaluaciones. Para estos casos se valoró si los resultados son los deseables y permiten la realización de una evaluación más exigente que conduzca a trazar la ruta hacia una evaluación final de impacto o, en caso contrario, se busca fortalecer la capacidad institucional y del programa mediante una evaluación específica que permita potenciar las fortalezas, el aprovechamiento de las oportunidades, y generar estrategias de atención a las debilidades y amenazas detectadas en el ejercicio de evaluación al desempeño anterior.

Operacionalización de las variables

El instrumento principal para realizar el Análisis de Evaluabilidad es el “Instrumento de análisis para la determinación de programas a evaluar” elaborado por la Instancia Técnica de Evaluación. El instrumento consta de una matriz que contiene en su eje horizontal las variables cuantitativas y cualitativas; y en el eje vertical se encuentran listados los 97 programas presupuestales para el ejercicio 2018.

Los programas candidatos seleccionados a integrarse en el Programa Anual de Evaluación 2018 (PAE 2018) son aquellos que cumplen de manera general con los siguientes criterios:

- a. Contribuye al piso mínimo para el desarrollo social y humano;
- b. es funcional ante eventos catastróficos naturales;
- c. contribuye al alcance de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- d. el monto y origen de los recursos públicos asignados es mayor que otros programas con puntuación cualitativa similar;⁵

⁵ De acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2018, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 20 de diciembre de 2017.

e. el tamaño de la población objetivo;

Adicionalmente,

f. que al menos un programa por cada Eje del PED fuera evaluado.

De forma que, si cada programa cumplía con un criterio cualitativo se le asignaba un punto. A los programas que obtuvieron dos y tres puntos se les aplicaron los criterios cuantitativos, ordenándolos de mayor a menor puntaje según el tamaño de su población objetivo y el monto de los recursos que utilizan. A continuación se presentan los resultados de análisis.



RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Una vez aplicada la metodología correspondiente, resultaron candidatos a evaluación siete programas con la máxima puntuación. A continuación se presentan por Eje del PED:

Tabla 1. Programas que resultaron con mayor puntuación después de la aplicación de los criterios cualitativos y cuantitativos por Eje del PED

Número	Programa	Eje PED
159	Atención Médica	Oaxaca Incluyente con el Desarrollo Social
129	Fortalecimiento de Recursos Humanos y Modernización Administrativa	Oaxaca Moderno y Transparente
178	Difusión de Acciones, Programas y Políticas Gubernamentales	Oaxaca Seguro
151	Gestión Integral de Riesgos	
109	Desarrollo Agrícola	Oaxaca Productivo e Innovador
116	Ampliación y Mejora de Carreteras Alimentadoras	
126	Fortalecimiento y Modernización del Transporte Público Y Privado del Estado	
160	Conservación de Ecosistemas y Prevención del Deterioro Ambiental	Oaxaca Sustentable

De los programas que han resultado candidatos sólo se seleccionaron cinco, uno por cada eje del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Los programas que han sido excluidos y los motivos para su exclusión son los siguientes:

Tabla 2. Motivos para la exclusión de programas finalistas después de la aplicación de los criterios cualitativos y cuantitativos

Número	Programa	Motivo
178	Difusión de Acciones, Programas y Políticas Gubernamentales	Para el eje Oaxaca Seguro se dio prioridad al programa Gestión Integral de Riesgos derivado de los últimos acontecimientos que ocasionaron desastres por fenómenos naturales en la entidad.
109	Desarrollo Agrícola	Este programa cuenta con dos evaluaciones previas en el año 2017 y se ha considerado para ser sometido a una evaluación Específica de Diseño en 2018.

116	Ampliación y Mejora de Carreteras Alimentadoras	Para el eje Oaxaca Productivo e Innovador se ha dado prioridad al programa Fortalecimiento y Modernización del Transporte Público y Privado del Estado por contar con una mezcla de recursos (Estatad y Federal) con base en el Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2018 en su anexo 3
-----	---	---

Tomando en cuenta lo expuesto en este apartado, el Análisis de Evaluabilidad determina como prospectos a integrarse al Programa Anual de Evaluación 2018 a los siguientes programas:

Tabla 3. Programas a incluirse en el PAE 2018 por Eje del PED

Número	Programa	Eje PED
159	Atención Médica	Oaxaca Incluyente con el Desarrollo Social
129	Fortalecimiento de Recursos Humanos y Modernización Administrativa	Oaxaca Moderno y Transparente
151	Gestión Integral de Riesgos	Oaxaca Seguro
126	Fortalecimiento y Modernización del Transporte Público Y Privado del Estado	Oaxaca Productivo e Innovador
160	Conservación de Ecosistemas y Prevención del Deterioro Ambiental	Oaxaca Sustentable

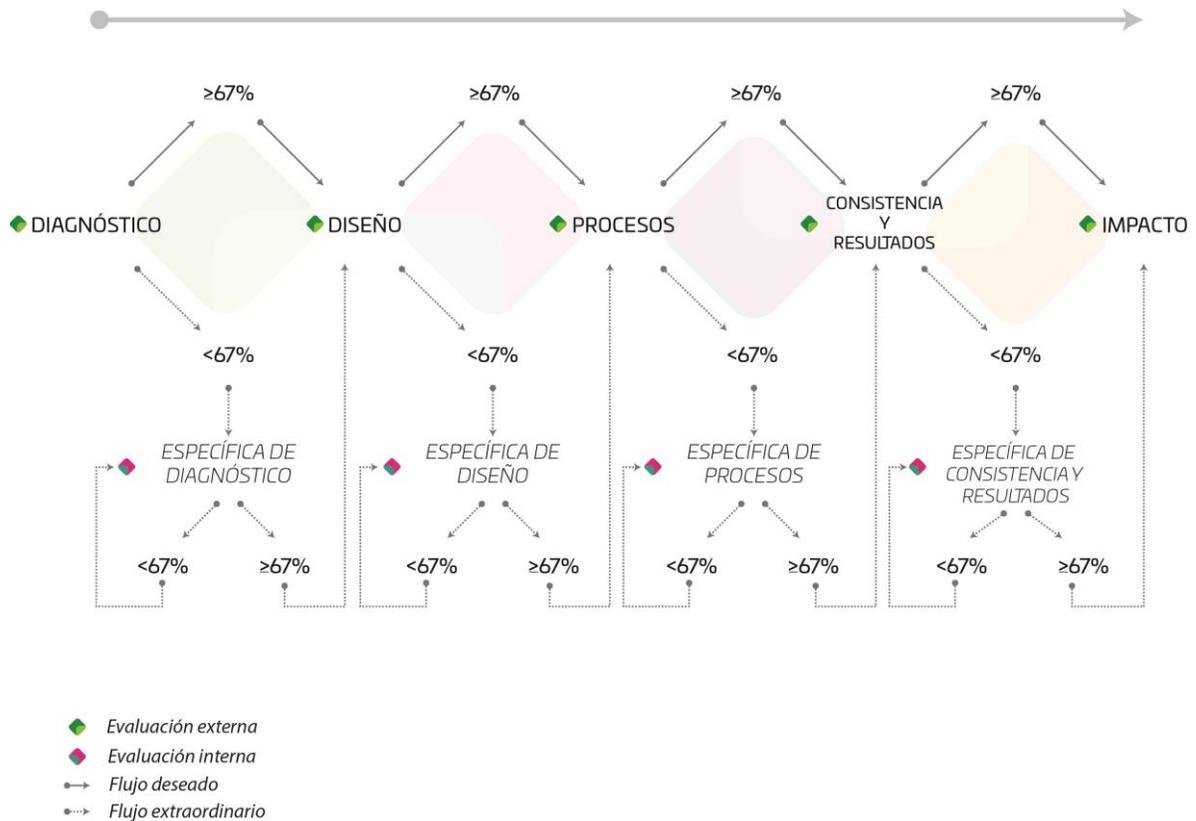


ELECCIÓN DEL TIPO DE EVALUACIÓN

Como resultado del análisis a las evaluaciones previas realizadas a los programas presupuestales de la entidad y en estricto apego a la normatividad vigente, a los programas candidatos a integrar el Programa Anual de Evaluación 2018 enlistados en la sección precedente se les sugiere la aplicación de una evaluación de Diseño.

La evaluación de Diseño a realizar se orienta acorde con en el esquema de la Agenda Plurianual de Evaluación, que comprende a partir del primer año de la Administración actual una evaluación Diagnóstica a todos los programas presupuestales que conforman la estrategia de cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Para 2018, el segundo año de esta Administración, se contempla la ejecución de la evaluación de Diseño a programas estratégicos que resulten candidatos en el Análisis de Evaluabilidad y que hayan reflejado un buen desempeño en la evaluación Diagnóstica, es decir, un desempeño mayor o igual a 67%, que asegure que el programa cuenta con los elementos mínimos necesarios para una intervención evaluativa a mayor profundidad. Para los años subsecuentes, se plantea continuar el escalamiento del proceso evaluativo en orden lineal, mediante evaluaciones de Procesos, Estratégica, Consistencia y Resultados, e Impacto (Esquema 1). De este modo, se busca dar acompañamiento a los programas que ya han sido evaluados en años previos y paralelamente su pretende madurar el proceso de evaluación para documentar con evidencia sólida los resultados e impactos de los programas en beneficio de la población.

Esquema 1. Proceso plurianual de evaluación



Las evaluaciones de Diseño realizadas en el ejercicio 2017, que denotan áreas de oportunidad, hacen a los programas evaluados candidatos para la realización de una evaluación específica de diseño, que verifique el cumplimiento de la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora identificados en la evaluación previa.

A continuación, se listan los tipos de evaluación propuestos, conforme a lo indicado por los criterios establecidos en la Agenda Plurianual de Evaluación.

Tabla 4. Tipo de evaluación por programas a incluirse en el PAE 2018

Tipo de Evaluación	Nombre del Programa
Específica	Educación Básica de Calidad
Específica	Desarrollo Agrícola
Específica	Formación con Calidad en Educación Media Superior
Específica	Promoción y Fomento para las Políticas Públicas Igualitarias para Mujeres y Hombres
Específica	Impulso al Desarrollo Económico
Específica	Crédito a la Palabra de la Mujer
Diseño	Atención Médica
Diseño	Fortalecimiento de Recursos Humanos y Modernización Administrativa
Diseño	Gestión Integral de Riesgos
Diseño	Fortalecimiento y Modernización del Transporte Público y Privado del Estado
Diseño	Conservación de Ecosistemas y Prevención del Deterioro Ambiental



Nota

Es importante señalar que todos los programas analizados cumplen con características cualitativas fundamentales para el desarrollo en la entidad; sin embargo, una vez aplicada la metodología de evaluabilidad y haber realizado el cruce de información con los resultados arrojados en las evaluaciones anteriores fue que se obtuvo a los programas candidatos a ser evaluados.

El Análisis de Evaluabilidad presenta los resultados con apego a la normatividad en la materia, a fin de que la evaluación del desempeño contribuya a un cambio sostenido en beneficio de la comunidad oaxaqueña.



COORDINACIÓN DE EVALUACIÓN E INFORMES

Mtro. Fidel Arturo Méndez Florián

Mtro. Miguel Vázquez Flores

Lic. Ivan Reyes Parra