



INFORME DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

Política de Desarrollo Social del Estado de Oaxaca

DICIEMBRE, 2018

RESUMEN EJECUTIVO

Estudios recientes sobre la estructura de la política social en México (Cejudo et al 2018) indican que nuestra política de desarrollo social, a pesar de contar con un andamiaje institucional relativamente sólido y una serie de estrategias para mejorar la coordinación, tiene serios problemas de coherencia e integración: la política está fragmentada, es insuficiente y está enfocada en carencias, no tanto en el cumplimiento de derechos sociales. En términos generales, los hallazgos de esta evaluación estratégica son compatibles con esa conclusión. Los atributos centrales necesarios para que la política de desarrollo social pueda aspirar a resolver el problema de rezago social, pobreza y desigualdad que le dio origen son los siguientes: coherencia interna y orientación a resultados de cada una de sus acciones, estrategias e intervenciones; integración vertical de las intervenciones para evitar duplicidades y contradicciones. Estos dos componentes dependen, en primer lugar, del marco institucional que regula el proceso de política en el Estado, la coordinación adecuada de los actores participantes, y la adopción efectiva de los principios de orientación a resultados por parte de todos los involucrados.

El Estado de Oaxaca cuenta con instrumentos administrativos y legales muy importantes para monitorear y rendir cuentas sobre su política social, como el Catálogo de Programas Sociales y el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) y un sólido marco normativo, de acuerdo al análisis de CONEVAL. Sin embargo, la aplicación de dichos instrumentos refleja un proceso de ensayo y error que arroja algunas inconsistencias en el manejo de la información y heterogeneidad en la calidad de la aplicación de las metodologías comúnmente utilizadas para el monitoreo y la evaluación de programas. La información revisada por el equipo evaluador encontró mejoras notables entre 2018 y 2019, pero todavía encontró inconsistencias en lo que se considera política social en el Estado, los indicadores básicos para monitorear su desempeño, la definición de su población objetivo, y en general poca claridad, para un lector externo, sobre la naturaleza específica de las acciones realizadas. Esto indica que la rendición de cuentas al ciudadano en materia de política social es menos transparente y directa de lo deseable, como resultado de algunas áreas de oportunidad en el manejo de la información y la consistencia interna de las intervenciones. Entre otras cosas, esto sugiere que, a pesar de que el Estado de Oaxaca cuenta con un alto nivel de desarrollo normativo y los instrumentos necesarios para alinear adecuadamente su política de desarrollo social, en la realidad persisten brechas que todavía impiden que se cuente con una estrategia integral capaz de enfrentar el tamaño del desafío que representan los indicadores sociales del Estado. Entre estas

brechas destacan las siguientes: información incompleta o poco confiable sobre las intervenciones y su modelo causal; alineación formal de las prioridades de la entidad y la Agenda 2030 sin evidencia de coordinación efectiva para orientar las acciones; poca claridad sobre las prioridades y los criterios de focalización y manejo disperso y, a veces contradictorio, de información sobre las estrategias y programas.

El equipo evaluador considera que, hasta cierto punto, realizar una evaluación estratégica, dadas las características de la gestión de la política social en Oaxaca, pudo haber sido un poco prematuro, ya que persisten todavía problemas de primer orden (micro) en la consistencia y orientación a resultados de los programas presupuestarios y un proceso reciente de fusión de programas. Por lógica, la coherencia a nivel de política es imposible en presencia de inconsistencias fuertes en los programas presupuestarios (subcomponentes de la política). En segundo lugar, los hallazgos de esta evaluación sugieren que es necesario realizar una profunda revisión de la estructura programática y del modelo de coordinación para la gestión de la información, ya que algunos de los problemas detectados pueden resolverse directamente con un proceso de reingeniería estratégica de la estructura programática, la profesionalización de funcionarios públicos clave en materia de orientación a resultados, y la construcción de un modelo de coordinación para el mejor manejo de la información.

No obstante, el equipo evaluador identificó avances importantes y mejoras sustantivas en la calidad de las MIR (Matriz de Indicadores para Resultados), la creación del Padrón Único de Beneficiarios, la desagregación por sexo de información pertinente y la visión que refleja la búsqueda de alineación de la política de desarrollo social del Estado con la Agenda 2030. Por esta razón, el balance general de la evaluación arroja razones para el optimismo en la dimensión normativa e institucional de la política de desarrollo social y áreas de oportunidad en la incorporación efectiva de todos estos instrumentos en la gestión de los programas, pero, sobre todo, en las estrategias de planeación de largo plazo de la entidad.

El principal hallazgo de la evaluación se refiere a la brecha existente entre la norma, que en general es idónea y cuenta con orientación a resultados, y la práctica, que en general refleja niveles bajos y gran heterogeneidad en la utilización adecuada de las herramientas de la gestión orientada a resultados y la articulación explícita del modelo causal de la política pública, con orientación a resolver un problema adecuadamente caracterizado y conceptualizado. Por tratarse de una brecha de gestión, es recomendable adoptar una estrategia dual de capacitación y socialización descentralizada

de estas herramientas entre todos los actores involucrados y realizar un ejercicio de reingeniería programática, más estratégico y de alto nivel. El equipo evaluador considera que esta estrategia dual permitirá a Oaxaca generar mejoras sustantivas en un menor periodo.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN.....	6
MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA.....	7
SITUACIÓN DE LA POBREZA EN EL ESTADO DE OAXACA	9
MARCO NORMATIVO	21
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL: ANÁLISIS DE PORTAFOLIO	31
INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	61
ORIENTACIÓN A RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	71
ANEXOS.....	76

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas por resultados es un imperativo de la gobernanza democrática. Cumplirlo supone una transformación profunda del quehacer gubernamental. Se requiere de un entramado institucional y un compromiso político expresos para poder dar cuenta del resultado del despliegue de recursos y esfuerzos públicos para resolver problemas en la población o área de enfoque a la que están dirigidos. Todo esto requiere de una serie de normas, prácticas, rutinas e instituciones que aseguren, en primer lugar, que todo el ciclo de política pública sea informado por evidencia y esté pensado en clave de resultados, desde la planeación, el diseño y la implementación hasta la evaluación y los procesos de mejora. En segundo lugar, que la información de los programas presupuestarios esté en clave de resultados y sea idónea, actualizada y verificable públicamente, con el fin de dar certeza al ciudadano y al tomador de decisiones respecto al valor agregado de una intervención pública, y el grado de avance o retroceso en relación a la consecución de los objetivos y el cumplimiento de metas específicas y cuantificables en un periodo determinado. La orientación a resultados y la transparencia respecto al desempeño son atributos necesarios para que los programas presupuestarios y las organizaciones públicas operen con eficacia. No obstante, están lejos de ser suficientes para asegurar la eficacia de las políticas públicas en un sentido más amplio.

Como han señalado Cejudo y Michell (2017), la coherencia interna de las intervenciones públicas que constituyen una política pública podría ser adecuada, pero los programas, entendidos como un componente o engranaje de una política pública más amplia podrían operar de forma contradictoria, generar duplicidades y resultar en la inoperancia de la política en cuestión. De ahí la necesidad de realizar evaluaciones estratégicas que buscan identificar atributos relevantes de los programas presupuestarios desde la perspectiva de la política global o sectorial de la que forman parte, con el fin de asegurar la coherencia y la posibilidad de integración y coordinación de todas las intervenciones con una mirada estratégica, orientada al problema público que buscan resolver.

La premisa central de una evaluación de este tipo consiste en analizar las partes de la política social como unidades en sí mismas, pero ofrecer una valoración sistemática de los atributos del conjunto. En otras palabras, se analizan los programas sociales pertinentes con una lógica de portafolio que permite identificar el desempeño global de los programas que constituyen la política social en el Estado, dadas no solo las características de sus partes integrales, sino la forma en la que éstas se relacionan como respuesta sistemática del Estado frente al desafío del desarrollo social y el abatimiento de la pobreza.

Este documento presenta los resultados de la evaluación estratégica de la política social en el Estado de Oaxaca. La evaluación se realizó por medio de investigación de gabinete con la información proporcionada por la Jefatura de la Gubernatura y se complementó con fuentes secundarias del ámbito federal, con el fin de poner a la situación de Oaxaca en perspectiva comparada y en el contexto nacional.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos centrales de la evaluación son los siguientes:

- I. Determinar la consistencia de las intervenciones públicas que conforman la política social en el estado a partir de un análisis de aspectos institucionales y programáticos.
- II. Establecer el grado de institucionalidad de las intervenciones de política social a partir del análisis de su formalidad normativa y la coordinación de las distintas acciones.
- III. Determinar el grado de orientación hacia resultados que presentan las intervenciones públicas en materia de política social.

Dadas las características de esta evaluación y la información disponible para responder a las preguntas centrales de una evaluación estratégica como la que se plantea, es necesario primero definir con claridad los conceptos centrales de la evaluación y el ámbito de lo que se espera evaluar. En este caso, como se verá más adelante, las restricciones de información y algunas inconsistencias identificadas nos obligaron a definir a un subconjunto de la política social por la ausencia de elementos mínimos para poder valorar la consistencia y la orientación a resultados de algunas intervenciones.

La estructura del documento es la siguiente. La primera sección define los conceptos centrales y la metodología utilizada para realizar la valoración. La segunda sección presenta un panorama general de la pobreza y el rezago social imperantes en Oaxaca, para poner en perspectiva el grado de desarrollo social del Estado de Oaxaca y una descripción de los principios, instrumentos y objetivos que norman las políticas de desarrollo social en la entidad (Ley de Desarrollo Social para Estado de Oaxaca). La tercera sección presenta los hallazgos asociados al análisis del portafolio de la política social: 1) Se describen los componentes (acciones, programas y estrategias) que conforman la política social del Estado y se ofrece una valoración inicial del portafolio de la política social en Oaxaca a la luz de diversos análisis recientes sobre la estructura de la política social en México. 2) Se describen los actores participantes en la construcción e implementación de la política social del Estado de acuerdo a los documentos oficiales pertinentes y se identifica a qué carencia social o derecho están alineados, siguiendo los parámetros de alineación propuestos por CONEVAL y las conclusiones del análisis de consistencia. La cuarta sección se refiere a la valoración de la institucionalidad y la contribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano para la articulación de la política social del Estado. Finalmente, la quinta sección se aboca al análisis del grado de orientación a resultados de las intervenciones identificadas como partes integrales de la política social de Oaxaca. Las recomendaciones del equipo evaluador se presentan en cada sección y se sintetizan en el resumen ejecutivo.

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

La evaluación estratégica es un tipo de meta-análisis cualitativo que busca dar cuenta de atributos relevantes del conjunto de programas y acciones que constituyen una política pública; en este caso, la política social o política de desarrollo social. Por su naturaleza, este análisis implica la definición explícita de los conceptos clave necesarios para hacer la valoración. En este caso, es necesario identificar primero qué se entiende por política social y con qué criterios se incorporan los programas presupuestarios al portafolio de programas de esta política. En términos muy generales, la política de desarrollo social en México puede definirse como el conjunto de programas que busca combatir las carencias sociales y el no ejercicio de derechos sociales básicos como estrategia integral de combate a la pobreza y el fomento de la ciudadanía social. Vista así, la política social es un subconjunto de las políticas que está dirigido a grupos, personas y regiones que viven en condiciones de vulnerabilidad y rezagos sociales específicos. Aunque es bien sabido que la política económica, y las dinámicas de los mercados, especialmente el laboral, son la herramienta más importante para reducir la pobreza, la política social juega un papel determinante como estrategia de protección social (*safety net*) y como instrumento que promueve la cohesión social y busca compensar los efectos de los altos niveles de desigualdad y la exclusión sistemática de ciertos grupos (Grosh 1994). En México, las leyes federal y estatal de desarrollo social definen los contornos y atributos deseados de las intervenciones en materia de desarrollo social, por lo que el análisis se realizará utilizando los conceptos derivados de las normas jurídicas respectivas. Es decir, que no se utilizará un criterio externo de valoración de lo que constituye la política social, sino que se incorporan los criterios jurídicos y administrativos que el gobierno adopta para definir a esta política. Esta decisión implica, por ejemplo, que no se emite juicio alguno sobre la idoneidad del concepto utilizado *per se*, ni se hace distinción entre programas sociales (mejores o peores) más allá del análisis de su consistencia interna, su orientación a resultados y su integración vertical a la estrategia de política de desarrollo social.

Las dimensiones que se presentan en cada sección son analíticamente distinguibles, pero suelen estar correlacionadas empíricamente. La evaluabilidad y la orientación a resultados suelen ir de la mano con un alto grado de institucionalidad de las intervenciones, toda vez que lograr las primeras supone la consolidación gradual de un modelo de gestión en el que se internaliza la generación y utilización de información sobre desempeño en el ciclo de política. Al mismo tiempo, y por contraste, sabemos que en muchos países de América Latina la institucionalidad de las políticas, en particular la social, puede ser un cascarón formal detrás del cuál operan procesos discrecionales,

y con frecuencia clientelares y asistencialistas, de distribución de transferencias públicas sin sentido de política pública y con poca claridad en torno al problema público que se espera resolver o atender. Este problema está relacionado con factores de economía política que suelen presentarse en democracias jóvenes con altos niveles de desigualdad, pero también refleja la brecha de capacidades administrativas y aprendizaje institucional que es necesario reducir para la implementación efectiva de este tipo de herramientas. Por restricciones de tiempo y espacio, el equipo evaluador decidió limitar el análisis a las reglas formales y los procesos institucionalizados, ante la imposibilidad de realizar una evaluación *in situ* de la operación y los procesos de coordinación y gestión de la política social.

La evaluación estratégica adopta el enfoque de portafolio desarrollado por Magaldi y Maldonado (2014) para el análisis de la integración de políticas públicas como una herramienta de análisis de coherencia y lógica de los componentes de las políticas sectoriales. La integración de programas se refiere a la concurrencia de dos atributos de los programas y las políticas:

- *Coherencia interna.* Los subcomponentes de una estrategia son internamente consistentes (en su diagnóstico, instrumentos y objetivos).
- *Integración vertical.* Se refiere a la existencia de complementariedad entre las intervenciones y la convergencia de las mismas en la orientación a resolver un problema público.

Para el análisis de coherencia interna de las intervenciones seguimos la estrategia adoptada por Moreno et al (2018) en la evaluación estratégica de la política social para el Estado de Jalisco.

Con el fin de responder las preguntas centrales de la evaluación, el equipo evaluador adoptó estrategias complementarias para incluir consideraciones sobre cobertura, calidad de las MIR, utilidad del Padrón Único de Beneficiarios y la información disponible sobre el desempeño en indicadores clave. Como se verá más adelante, estas diversas dimensiones del análisis arrojan resultados parecidos en relación a la brecha norma-praxis identificada a lo largo de la evaluación.

SITUACIÓN DE LA POBREZA EN EL ESTADO DE OAXACA

La Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca (2014) tiene como objetivo principal garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la población oaxaqueña reflejados en la Constitución, tanto a nivel federal como estatal, así como en los tratados y acuerdos a nivel internacional que México ha firmado y ratificado, por medio de la formulación y aplicación de políticas públicas para grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.

Algunos de sus principales esfuerzos se centran en la integración de políticas y programas contra la pobreza y la desigualdad social en sus diversas formas, entendiendo esta última como producto de la inequitativa distribución de la riqueza, los bienes y los servicios entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales. La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres ámbitos: 1) el bienestar económico, 2) el contexto territorial, y 3) los derechos sociales, el cual se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. (Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, 2010).

En la misma línea, con base en lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social (2004), la medición de la pobreza incluye dos aspectos: 1) el ingreso de los hogares, y 2) las carencias sociales (citado en Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, 2017); siendo éste último en el que nos enfocaremos para los fines de este reporte. Una forma convencional de medir el acceso a los derechos sociales es a partir de la metodología para la medición de la pobreza que implementa el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL);¹ la cual considera

¹ Esta metodología está alineada con la perspectiva de que la pobreza es un fenómeno de naturaleza multidimensional y no unidimensional, es decir, que la pobreza no solo hace referencia del bienestar económico de la población, sino que también “está asociada a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado, o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales” (CDESC, 2001; Kurczyn y Gutiérrez, 2009; ONU, 2004 citado en Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, 2010. P. 18). “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación, identificación y medición de la pobreza, 2010, p. 23).

que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los indicadores señalados en la Ley General de Desarrollo Social.²

Con base en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social,³ fracciones II a la VII, los indicadores que se toman en cuenta para el espacio de los derechos sociales y para la identificación de la población en situación de pobreza multidimensional son los siguientes:



² En su artículo 16, fracción XXIII, la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca señala que la Política Social del Estado tiene como uno de sus objetivos generales el garantizar de manera gradual y progresiva, el desarrollo integral de la población oaxaqueña, mediante programas que atiendan especialmente prioridades como: a) la seguridad alimentaria, b) el acceso a una vivienda digna, c) el mejoramiento de los elementos naturales y artificiales del entorno donde se desarrolla la vida social, incluyendo la construcción y mejoramiento de infraestructura, d) el incremento de los niveles educativos y abatimiento del analfabetismo, e) la promoción del empleo, capacitación para el trabajo y acceso a oportunidades productivas, f) la protección económica y social de las personas durante diversos periodos de la vida, g) la cobertura universal de los servicios de salud, y h) el disfrute de una vida lúdica, recreativa, deportiva y cultural (Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca, 2014).

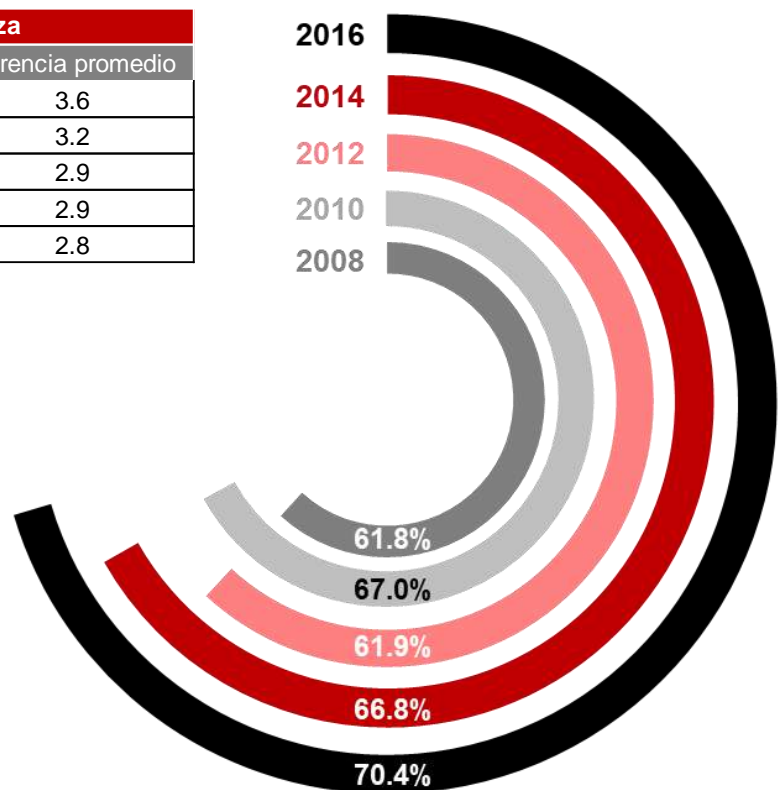
³ Los otros tres indicadores a los que se refiere el artículo 36 de la LGSD son: I. Ingreso corriente per cápita, asociada al espacio del bienestar económico; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada, los cuales se asocian con el espacio del contexto territorial (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

El porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza en la entidad ha oscilado entre el 60 y 70 por ciento aproximadamente a lo largo de 8 años (periodo de 2008 a 2016). Los niveles más bajos se registraron en los años 2008 y 2012, siendo entre 2010 y 2012 la reducción más importante (de 67 a 61.9 por ciento).

Sin embargo, a partir de este último año las cifras comenzaron a aumentar significativamente, a 66.8 por ciento en 2014, hasta llegar a un 70.4 por ciento de población en situación de pobreza en el 2016, tal como puede observarse en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Población en situación de pobreza, Oaxaca 2008-2016.

Población en situación de pobreza			
Año	Porcentaje (%)	Miles de personas	Carencia promedio
2008	61.8%	2,354.4	3.6
2010	67.0%	2,596.3	3.2
2012	61.9%	2,434.6	2.9
2014	66.8%	2,662.7	2.9
2016	70.4%	2,847.3	2.8



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Anexo estadístico entidades 2008-2016. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

La evolución de la pobreza en el Estado de Oaxaca en el periodo de 2008-2016 representa un reto en materia de desarrollo social y humano. La población en situación de pobreza en términos absolutos era de poco más de 2.35 millones de habitantes en 2008, mientras que el número en 2016 ronda los 2.85 millones de habitantes. En términos porcentuales hubo un aumento del 61.8 en 2008 a un 70.4

por ciento en 2016. Al descomponer este número se observa que la pobreza extrema afecta a 1.09 millones de personas en 2016, casi el mismo número que en 2008 (26.9% y 28.3% de la población respectivamente). Mientras que en materia de pobreza moderada la cantidad de habitantes ha crecido de forma importante de un total de 1.28 millones en 2008 a 1.76 en 2016 (33.5% y 43.5% de la población respectivamente). El resto de los habitantes oaxaqueños se agrupan en la población vulnerable por carencias sociales con un 19.9% de la población (26.8% en 2008), 2.3% de población vulnerable por ingresos (1.4% en 2008) y solamente un 7.4% de la población no es pobre ni vulnerable (respecto a un 10% en 2008).

En el siguiente mapa se identifican los estados de la República Mexicana que en el periodo de 2008 a 2016 presentaron cambios en el porcentaje de la población que se encuentra en pobreza; entre los que destaca el Estado de Oaxaca, en conjunto con Veracruz, Estado de México y Colima como aquellos que presentaron un aumento significativo en sus cifras.

Mapa 1. Cambios en el porcentaje de la población en pobreza, según entidad federativa y significancia estadística. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2016.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos, 2008-2016 [Mapa]. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

Por otro lado, la población en pobreza moderada registró un aumento significativo en Oaxaca en el periodo,⁴ de 33.5% (2008) a 43.5% (2016), en conjunto con otros ocho estados (Michoacán, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Estado de México, Colima, Zacatecas, y Puebla), mientras que solo cuatro entidades disminuyeron significativamente sus cifras (Nuevo León, Coahuila, Aguascalientes y Nayarit).

En cuanto a la población que se encontraba en situación de pobreza extrema entre los años 2008 a 2016,⁵ el estado fue uno de los ocho que no presentó cambios significativos a lo largo del periodo; mostró una pequeña disminución de 28.3% (2008) a 26.9% (2016); mientras que la mayoría de los estados restantes del país (24 de ellos) lograron disminuir significativamente sus niveles.

En el siguiente cuadro puede observarse la evolución de estos dos indicadores para el periodo 2008-2016 en el Estado de Oaxaca. Para los tres casos referidos, se evidencia que la carencia promedio disminuyó para el último año reportado: a) población en situación de pobreza (de 3.6 a 2.8), b) población en situación de pobreza moderada (de 3.1 a 2.3), y c) población en situación de pobreza extrema (de 4.2 a 3.7).

Cuadro 1. Población en situación de pobreza moderada y Población en situación de pobreza extrema, Oaxaca 2008-2016.

Población en situación de pobreza moderada			
Año	Porcentaje (%)	Miles de personas	Carencia promedio
2008	33.5%	1,275.5	3.1
2010	37.7%	1,462.8	2.6
2012	38.6%	1,518.0	2.4
2014	38.4%	1,532.5	2.3
2016	43.5%	1,760.2	2.3

⁴ El CONEVAL define a la pobreza moderada de la siguiente manera “es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Medición de la pobreza – Glosario. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>).

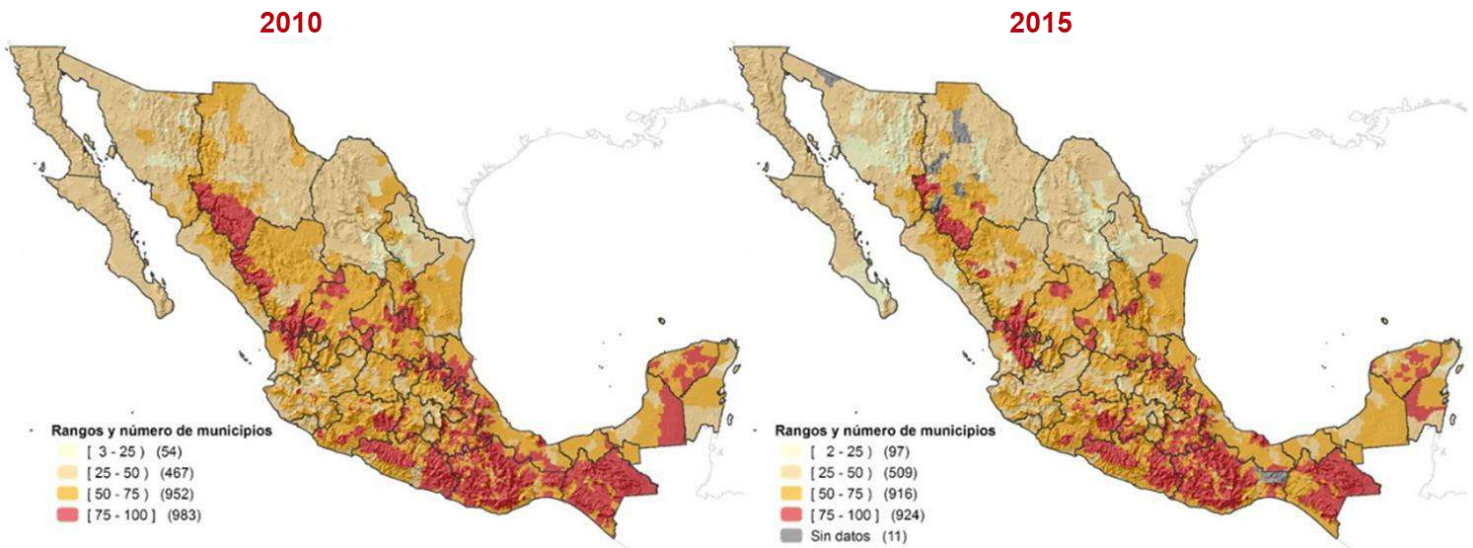
⁵ Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales, de seis posibles y, además, su ingreso total es menor que la línea de bienestar mínimo. La población en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría acceder a aquellos que componen la canasta alimentaria (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Medición de la pobreza – Glosario. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>).

Población en situación de pobreza extrema			
Año	Porcentaje (%)	Miles de personas	Carencia promedio
2008	28.3%	1,079.0	4.2
2010	29.2%	1,133.5	4.0
2012	23.3%	916.6	3.8
2014	28.3%	1,130.3	3.8
2016	26.9%	1,087.2	3.7

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Anexo estadístico entidades 2008-2016. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

En 2015, se registró que Oaxaca fue uno de los estados con mayores porcentajes de población en situación de pobreza a nivel municipal, así como de pobreza extrema. De hecho, el conjunto de municipios que se registró en esta condición se observó en la región sur-sureste del país, en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, y Veracruz.

Mapa 2. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio. Estados Unidos Mexicanos 2010, 2015.

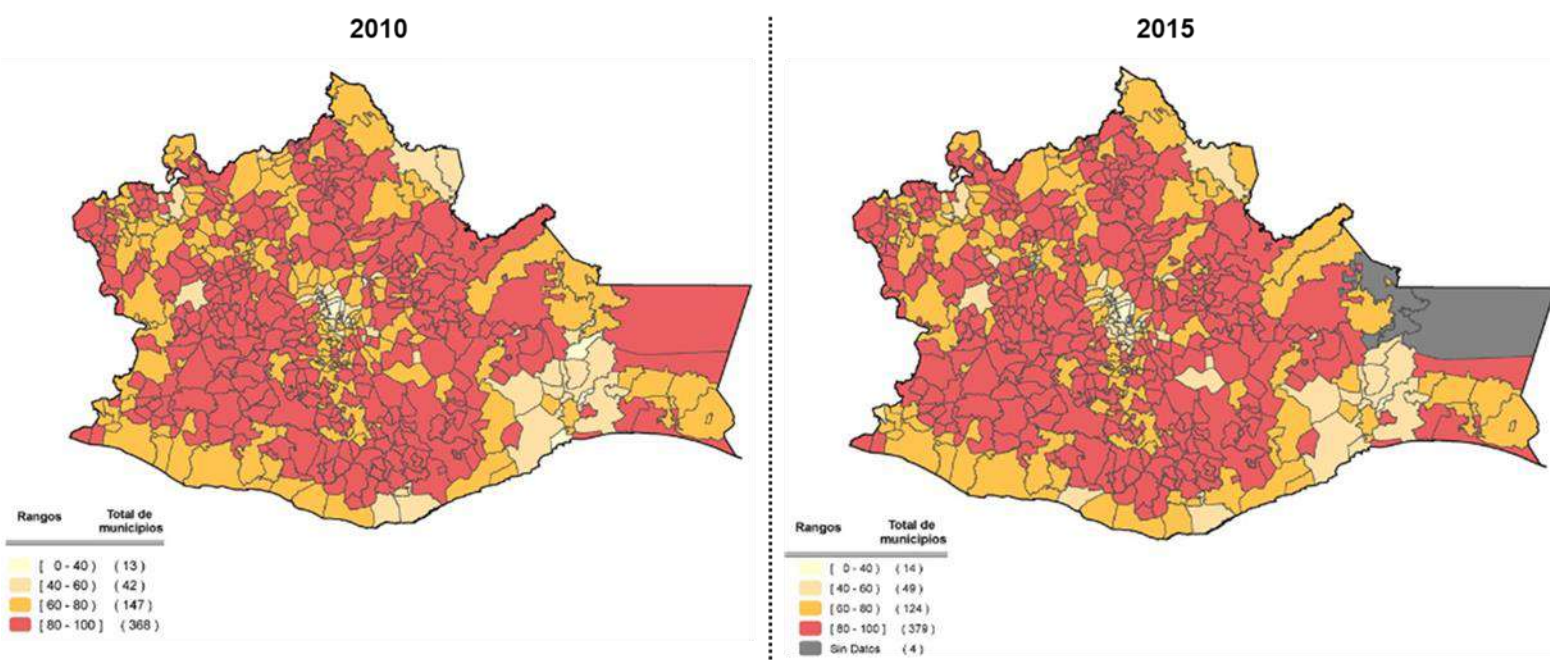


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio [Mapa]. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Respecto a la pobreza extrema, la distribución territorial de los municipios continuó con un patrón muy similar al del indicador anterior, pues los estados donde se ubicaron los municipios con altos porcentajes fueron: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Yucatán.

La condición de los municipios oaxaqueños con población en situación de pobreza no sufrió cambios significativos en el periodo de 2010 a 2015. El grueso de los municipios del estado sigue encontrándose en un rango del 80 al 100 por ciento (379), y del 60 al 80 por ciento (124); tal como se observa en el siguiente mapa.

Mapa 3. Porcentaje de la población en situación de pobreza, Oaxaca 2010 vs. 2015.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Consulta dinámica de resultados 2010 y 2015. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx

En los siguientes cuadros se observan los 20 municipios que en 2015 presentaron los mayores porcentajes de población en situación de pobreza y pobreza extrema en todo el país y en el estado de Oaxaca respectivamente.

Cuadro 2. Municipios con mayores porcentajes de población en situación de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional y del estado de Oaxaca, 2015.

Municipios con mayores porcentajes de población en situación de pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2015					
Lugar	Municipio	Estado	Población	Porcentaje	Número de personas
1	Santos Reyes Yucuná	Oaxaca	1,423	99.93%	1,422
2	Santa María Zaniza	Oaxaca	2,304	99.71%	2,297
3	Aldama	Chiapas	6,791	99.59%	6,764
4	Chanal	Chiapas	12,322	99.58%	12,270
5	San Juan Cancuc	Chiapas	35,238	99.56%	35,086
6	San Andrés Duraznal	Chiapas	5,224	99.49%	5,198
7	San Juan Ozolotepec	Oaxaca	2,747	99.44%	2,732
8	Nicolás Ruíz	Chiapas	4,311	99.39%	4,285
9	Coicoyán de las Flores	Oaxaca	10,246	99.38%	10,183
10	San Simón Zahuatlán	Oaxaca	3,636	99.36%	3,613
11	Cochoapa el Grande	Guerrero	18,681	99.30%	18,551
12	Santo Domingo Ozolotepec	Oaxaca	897	99.30%	891
13	Chalchihuitán	Chiapas	16,999	99.26%	16,875
14	Santiago Tlazoletepec	Oaxaca	4,807	99.24%	4,771
15	San Miguel Tilquiápam	Oaxaca	3,247	99.15%	3,219
16	San Lorenzo Texmelúcan	Oaxaca	8,583	99.13%	8,508
17	San Juan Teita	Oaxaca	548	99.07%	543
18	Santiago el Pinar	Chiapas	3,727	99.01%	3,690
19	San Pedro Taviche	Oaxaca	1,246	98.95%	1,233
20	Santa Catarina Quioquitani	Oaxaca	497	98.93%	492

Municipios con mayores porcentajes de población en situación de pobreza extrema, Estados Unidos Mexicanos 2015					
Lugar	Municipio	Estado	Población	Porcentaje	Número de personas
1	Santos Reyes Yucuná	Oaxaca	1,423	97.46%	1,387
2	Cochoapa el Grande	Guerrero	18,681	87.70%	16,384
3	Santiago Nuyoó	Oaxaca	1,877	83.87%	1,574
4	San Simón Zahuatlán	Oaxaca	3,636	83.55%	3,038
5	Santiago Amoltepec	Oaxaca	13,078	83.14%	10,874
6	Coicoyán de las Flores	Oaxaca	10,246	82.87%	8,492
7	Chalchihuitán	Chiapas	16,999	79.78%	13,563
8	Santiago Ixtayutla	Oaxaca	13,446	78.41%	10,544
9	San Juan Cancuc	Chiapas	35,238	77.66%	27,368
10	San Martín Peras	Oaxaca	12,628	77.36%	9,770
11	Santa María Zaniza	Oaxaca	2,304	77.34%	1,782
12	San Bartolomé Ayautla	Oaxaca	4,553	77.08%	3,510
13	Huautepec	Oaxaca	6,495	77.02%	5,002
14	Chenalhó	Chiapas	40,110	76.98%	30,878
15	Metlatónoc	Guerrero	19,691	76.91%	15,145
16	Oxchuc	Chiapas	27,538	75.73%	20,856
17	Santa María Yucuhiti	Oaxaca	6,237	75.54%	4,712
18	Nicolás Ruíz	Chiapas	4,311	75.00%	3,234
19	Chanal	Chiapas	12,322	74.42%	9,170
20	San José Tenango	Oaxaca	18,879	74.27%	14,022

Municipios con mayores porcentajes de población en situación de pobreza, Oaxaca 2015				
Lugar	Municipio	Población	Porcentaje	Personas
1	Santos Reyes Yucuná	1,423	99.93%	1,422
2	Santa María Zaniza	2,304	99.71%	2,297
3	San Juan Ozolotepec	2,747	99.44%	2,732
4	Coicoyán de las Flores	10,246	99.38%	10,183
5	San Simón Zahuatlán	3,636	99.36%	3,613
6	Santo Domingo Ozolotepec	897	99.30%	891
7	Santiago Tlazoletepec	4,807	99.24%	4,771
8	San Miguel Tilquiápam	3,247	99.15%	3,219
9	San Lorenzo Texmelúcan	8,583	99.13%	8,508
10	San Juan Teita	548	99.07%	543
11	San Pedro Taviche	1,246	98.95%	1,233
12	Santa Catarina Quioquitani	497	98.93%	492
13	San Miguel Mixtepec	2,725	98.90%	2,695
14	San Pablo Tlajaltepec	2,582	98.77%	2,550
15	Santiago Amoltepec	13,078	98.77%	12,918
16	Santiago Texcalcingo	3,195	98.76%	3,156
17	San Martín Peras	12,628	98.65%	12,459
18	Santa María Peñoles	8,861	98.65%	8,742
19	San Pablo Cuatro Venados	1,455	98.45%	1,433
20	Yutanduchi de Guerrero	1,164	98.43%	1,146

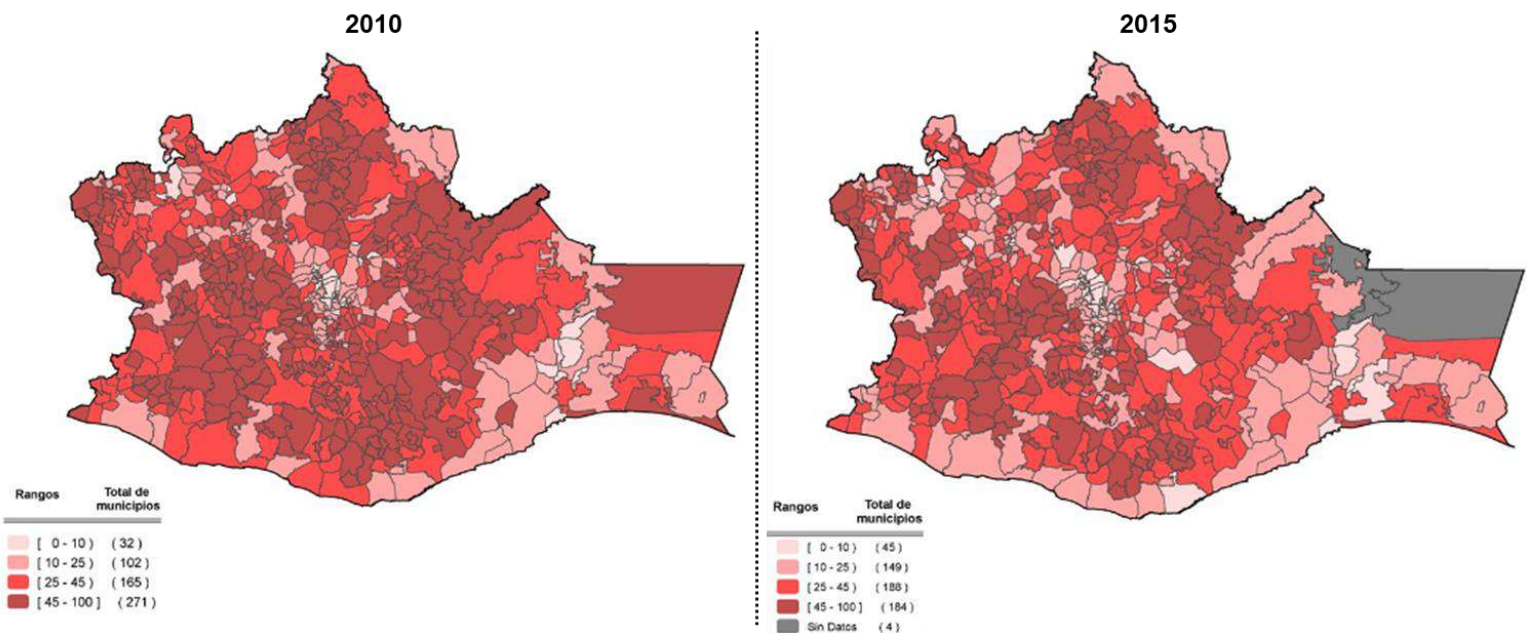
Municipios con mayores porcentajes de población en situación de pobreza extrema, Oaxaca 2015				
Lugar	Municipio	Población	Porcentaje	Personas
1	Santos Reyes Yucuná	1,423	97.46%	1,387
2	Santiago Nuyoó	1,877	83.87%	1,574
3	San Simón Zahuatlán	3,636	83.55%	3,038
4	Santiago Amoltepec	13,078	83.14%	10,874
5	Coicoyán de las Flores	10,246	82.87%	8,492
6	Santiago Ixtayutla	13,446	78.41%	10,544
7	San Martín Peras	12,628	77.36%	9,770
8	Santa María Zaniza	2,304	77.34%	1,782
9	San Bartolomé Ayautla	4,553	77.08%	3,510
10	Huautepec	6,495	77.02%	5,002
11	Santa María Yucuhiti	6,237	75.54%	4,712
12	San José Tenango	18,879	74.27%	14,022
13	San Martín Itunyoso	2,370	74.02%	1,754
14	San Lorenzo Cuaunecuiltitla	832	73.52%	612
15	San Lorenzo Texmelúcan	8,583	73.40%	6,301
16	San Pedro Taviche	1,246	73.37%	914
17	San Juan Ozolotepec	2,747	72.87%	2,002
18	San Marcial Ozolotepec	1,603	71.89%	1,153
19	San Juan Coatzacoapam	1,864	71.40%	1,331
20	Yutanduchi de Guerrero	1,164	70.42%	820

Fuente: Elaboración propia con base en: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Consulta dinámica de resultados 2010 y 2015. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx

Más de la mitad de los 20 municipios enunciados en cada categoría a nivel nacional corresponden al estado de Oaxaca, seguido por Chiapas y Guerrero. En cuanto a los municipios oaxaqueños, 10 de los 20 enlistados se identifican en ambas situaciones: Santos Reyes Yucuná (que encabeza ambas listas), San Simón Zahuatlán, Santiago Amoltepec, Coicoyán de las Flores, San Martín Peras, Santa María Zaniza, San Lorenzo Texmelúcan, San Pedro Taviche, San Juan Ozolotepec, y finalmente Yutanduchi de Guerrero.

Respecto a los municipios del estado con población en situación de pobreza extrema se identifica una disminución favorable para 2015. En 2010 la mayoría de los mismos se encontraba en el rango de 45 a 100 por ciento (271), en tanto que en 2015 el grueso se concentra en el rango de 25 a 45 por ciento (188), seguido por el de 45 a 100 por ciento (184).

Mapa 4. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, Oaxaca 2010 vs. 2015.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Consulta dinámica de resultados 2010 y 2015. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx

A pesar de la situación de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población en el estado, Oaxaca se encuentra dentro de las 13 entidades que presentaron una disminución significativa en el

porcentaje de su población vulnerable por carencias sociales entre el periodo 2008-2016, tal como puede observarse en el siguiente cuadro y mapa.

Cuadro 3. Población vulnerable por carencias sociales, Oaxaca 2008-2016.

Población vulnerable por carencias sociales			
Año	Porcentaje (%)	Miles de personas	Carencia promedio
2008	26.8%	1,020.3	2.5
2010	22.2%	859.6	2.3
2012	26.1%	1,024.5	2.1
2014	23.3%	927.9	2.2
2016	19.9%	805.6	2.2

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Anexo estadístico entidades 2008-2016. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

Mapa 5. Cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales, según entidad federativa y significancia estadística. Estados Unidos Mexicanos, 2008-2016.

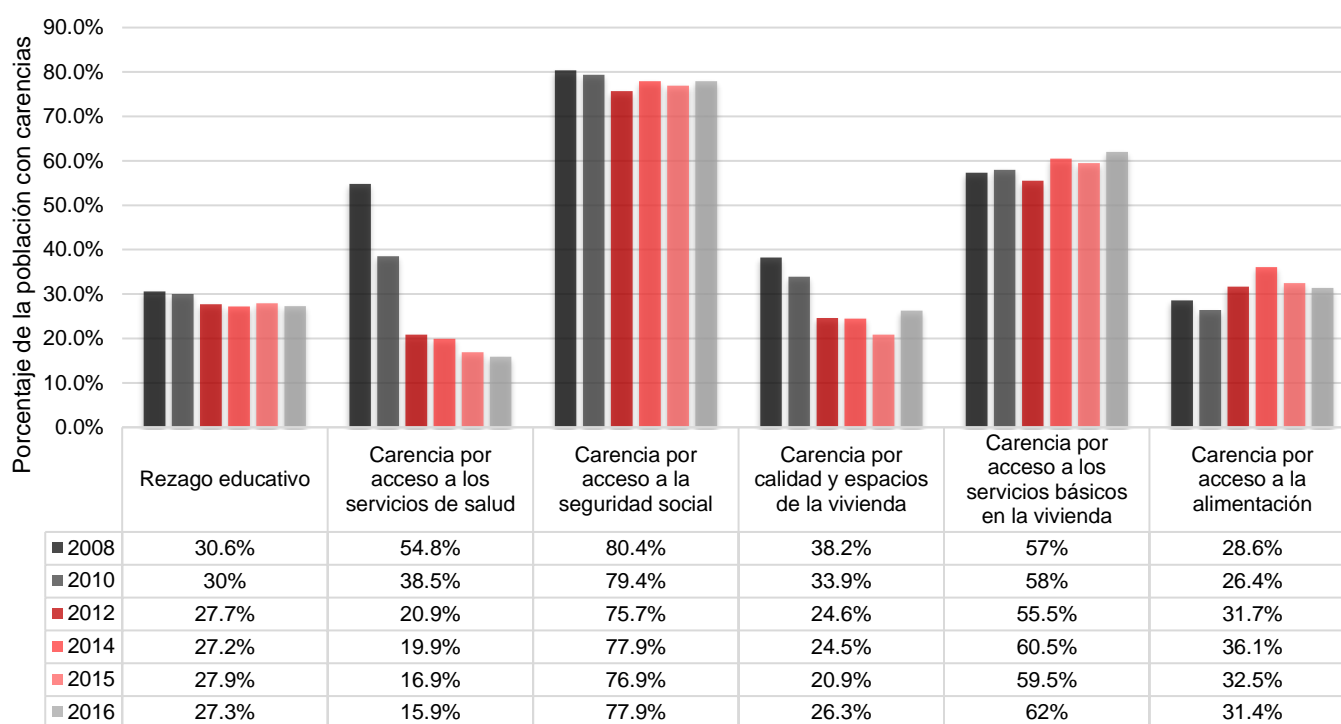


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos, 2008-2016 [Mapa]. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

A pesar de los esfuerzos para disminuir las carencias sociales a nivel estatal, Oaxaca aún registra un alto porcentaje de población vulnerable por carencias sociales en comparación con los indicadores a nivel nacional del 2015.⁶

En este sentido, de acuerdo con los datos disponibles en 2015, Oaxaca se mantenía en los niveles más altos del país en los siguientes indicadores: primer lugar nacional en carencia de servicios básicos en la vivienda y segundo lugar en acceso a la seguridad social y nivel de rezago educativo.

Gráfica 2. Evolución de las carencias sociales, Oaxaca 2008-2016.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Anexo estadístico entidades 2008-2016. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_2008-2016.aspx

Los cambios en los indicadores de carencia social 2008-2016 en el Estado de Oaxaca presentan resultados mixtos. En sentido positivo la carencia por accesos a servicios de salud se redujo de forma importante y la carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de forma significativa. El

⁶ Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y MCS 2015; base de datos publicada por el INEGI el 15 de julio de 2016. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). Evolución de las carencias sociales en Oaxaca 2010-2015. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/carencias-sociales20102015.aspx>

rezago educativo y la carencia por acceso a la seguridad social también mostraron una mejoría, pero la reducción no representa un cambio significativo. En contra parte la carencia por calidad y espacios de la vivienda y la carencia por acceso a la alimentación ambas aumentaron, aunque no de forma significativa.

El indicador de carencia por acceso a los servicios de salud tuvo una disminución más que significativa al pasar de 54.8% en 2008 a 15.9%, lo que implica que esta carencia se redujo de forma drástica donde en el periodo inicial por lo menos 1 de cada 2 oaxaqueños no tenía accesos a los servicios de salud, y al finalizar el periodo se redujo a 1 de cada 6. La reducción fue de tal magnitud que el indicador estatal se encuentra muy cerca del indicador a nivel nacional que en el 2016 es de 15.5% de la población. Es importante resaltar que la ampliación de cobertura del programa de Seguro Popular ayudó en gran medida a ampliar el acceso a los servicios de salud en la última década.

La carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujeron significativamente al pasar del 38.2% de la población en 2008 a 26.3% en 2016. Pese a las mejoras que se ven reflejadas en la disminución de viviendas con piso de tierra, con muros de materiales endebles o en hacinamiento, a nivel nacional sigue representando un reto importante, ya que el porcentaje de la población a nivel nacional con alguna problemática por carencia por calidad y espacios de la vivienda se encuentra en el 12% de la población en 2016. En sentido contrario, el acceso a los servicios de vivienda por parte de la población oaxaqueña mostró un decrecimiento, ya que en 2008 se reportó que el 57% carecían de los mismos y en el año 2016 esta cifra aumento a un 62%; además muy lejos del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda a nivel nacional que fue de 19.3% de la población a nivel nacional en 2016. Esto significa que el tema de vivienda continúa siendo uno de las carencias y retos que enfrenta la sociedad y gobierno oaxaqueños en años venideros, principalmente en el tema de acceso al agua y drenaje.

El indicador de rezago educativo en Oaxaca se redujo un 10.8% en el periodo que va de 2008 a 2016 al pasar de un porcentaje de 30.6% a 27.3% de la población; el lapso comprendido entre 2008 y 2010 fue el que tuvo el cambio más significativo, fecha a partir de la cual el indicador de rezago social se ha mantenido constante. A nivel nacional el 17.4% de la población en 2016 todavía sufre de rezago educativo, por lo que la brecha respecto a la media nacional sigue siendo amplia y significativa, esto se refleja en el indicador de carencia promedio en el que Oaxaca pasó de calificar con un 4.1 en el 2008 a un 3.4 en el 2016. Al realizar el análisis por grupos de edad es importante resaltar que el rezago educativo se ha reducido considerablemente en el grupo de 3 a 15 años de

edad, mientras que 2010 122.8 millones de niñas y niños se encontraban con esta carencia social, en 2015 se redujo a 68.6 millones de niñas y niños.

El acceso a la seguridad social sigue representando el mayor reto en términos de carencia social en Oaxaca. A pesar de que el indicador tuvo una reducción del 80.4% de la población en 2008 al 77.9% en 2016, esto significa que al menos 3 de 4 habitantes de la entidad aún no tienen acceso a los servicios que comprenden la seguridad social en nuestro país.

El acceso a la alimentación sigue siendo un reto prioritario ya que el indicador de carencia ha mostrado fluctuaciones en ambos sentidos durante el periodo en evaluación afectando a casi cada 1 de 3 oaxaqueños en el 2016. En comparación, la carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional afecta a 1 de cada 2 mexicanos en el mismo año, además que el indicador ha mostrado una mejoría en el periodo en evaluación.

MARCO NORMATIVO⁷

El marco normativo de la política de desarrollo social se encuentra primordialmente en las leyes de desarrollo social y la de planeación, en las que se establecen los principios, procesos, actores e instituciones participantes en la planeación e implementación de la política de desarrollo social en el Estado.

La Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca tienen como objetivo principal garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la población oaxaqueña reflejados en la Constitución tanto a nivel federal como estatal, así como en los tratados y acuerdos a nivel internacional que México ha firmado y ratificado, a través de la formulación y aplicación de políticas públicas para grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad. Es decir, que la política social se orienta específicamente a grupos identificados como vulnerables.

Algunos de sus principales objetivos se centran en la integración de políticas y programas contra la pobreza y la desigualdad social en sus diversas formas. Establece las bases y principios generales para la planeación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y las políticas públicas estatales en materia de desarrollo social, así como de los programas de

⁷ Esta sección se basa directamente en la Ley General de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca y la Ley Estatal de Planeación vigentes.

desarrollo social municipales, regulando y garantizando la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

Se considera como beneficiario potencial de la política de desarrollo social a toda persona que resida en el territorio del Estado de Oaxaca y que se encuentre en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. En este sentido la Ley se enfoca en comunidades, municipios y microrregiones con índices de pobreza que requieran atención prioritaria, en poblaciones indígenas, grupos de edad vulnerables como niñas y niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, migrantes, personas con discapacidad e individuos o grupos que lo requieran por alguna situación de desastre. A efecto de implementar los programas de desarrollo social y humano se clasifican tres tipos de zonas: de atención prioritaria, de atención inmediata y zonas con identidad indígena en desarrollo.

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Oaxaca es la dependencia por medio de la cual el Ejecutivo del Estado aplica esta Ley. Esta dependencia es la responsable de generar y actualizar el Padrón Estatal de Beneficiarios de los programas en coordinación con los Ayuntamientos, Dependencia y Entidades. Las entidades responsables de crear la planeación del desarrollo social, así como formular y aplicar políticas asistenciales, compensatorias, de desarrollo regional y de fomento para generar oportunidades de desarrollo productivo son el Titular del Poder Ejecutivo, los Ayuntamientos, así como las Entidades y Dependencias de la Administración en alineación a la Constitución Política del Estado, la Ley de Planeación y el Plan Estatal de Desarrollo. En materia de planeación es preciso atender a los criterios INEGI, COESPO, CONEVAL y los indicadores de pobreza y marginación. Participan principalmente las siguientes instituciones:

- I. Secretaría de Desarrollo Social y Humano;
- II. Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable;
- III. Secretaría de Finanzas;
- IV. Secretaría General de Gobierno;
- V. Secretaría de Asuntos Indígenas;
- VI. Comisión Estatal de Desarrollo Social y Humano; y
- VII. El Consejo Consultivo de Desarrollo Social y Humano.

La ley contempla la alineación prioritaria de sus esfuerzos a las metas globales de desarrollo,⁸ el abatimiento de la pobreza multidimensional, el apoyo integral a personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Contempla la siguiente priorización:

- I. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación, nutrición y abasto social de productos básicos;
- II. Los programas de prevención de enfermedades, así como de atención médica;
- III. Los programas de vivienda;
- IV. Los programas dirigidos a las personas o grupos en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad o dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje y saneamiento, electrificación, caminos y otras vías de comunicación y equipamiento urbano;
- VI. Los programas de cuidado y mejoramiento ambiental; y
- VII. Los programas y fondos públicos a proyectos productivos.

En razón de estas prioridades la Política Estatal de Desarrollo Social debe contener al menos programas sociales que cubran las siguientes vertientes, de acuerdo con la ley:

- Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de Setenta Años del Estado de Oaxaca.
 - Becas para la Educación Superior.
 - Dotación gratuita de útiles escolares y uniformes a los alumnos de educación básica en escuelas públicas del Estado de Oaxaca.
 - Apoyo a personas con discapacidad.
 - Prevención de cáncer cérvico uterino.
 - Impulso a jefas de familia desempleadas.
 - Unidades y caravanas de servicios gratuitos

Las acciones y programas de desarrollo social y humano, están sujetos a evaluaciones internas y externas encaminadas a conocer la operación y resultados de los programas y proyectos de Desarrollo Social y Humano desagregado por sexo y grupo de edad, con la finalidad de identificar problemas en la implementación de programas, y en su caso, reorientar y reforzar la Política Estatal

⁸ El documento se refiere a los objetivos prevalecientes en ese momento, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El equivalente vigente es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

de Desarrollo Social, tomando en cuenta los indicadores de desempeño que apruebe el Comité Estatal. La evaluación de la política de Desarrollo Social está a cargo de la Secretaría y el Congreso del Estado de Oaxaca, que podrán realizarla por sí mismos o a través de organismos independientes, y tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para presentar al Gobernador del Estado, propuestas para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

El Sistema Estatal de Coordinación para el Desarrollo Social es el mecanismo entre el Ejecutivo Estatal, los Ayuntamientos y los sectores social y privado de la sociedad para la formulación, ejecución y evaluación de los programas en materia de desarrollo social y humano, además que establece las bases de coordinación entre las dependencias y entidades de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El Comité Estatal de Desarrollo Social y Humano es el encargado de generar las acciones en materia de desarrollo social y humano y en él participan directamente en Ejecutivo Estatal a través de un Coordinador General, que es el Secretario de Desarrollo Social y Humano del Estado de Oaxaca, representantes de las entidades o dependencias del gobierno federal que tengan relación con la materia, así como los titulares de las principales secretarías estatales, y otros representantes clave.

Por último, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y Humano es una instancia de consulta, apoyo, asesoría, vinculación y coordinación para la formulación y planeación de la política de desarrollo social y humano.

El documento normativo plantea con toda la claridad los principios y el enfoque de derechos que debe regir la política de desarrollo social del Estado.⁹ No obstante, el diseño presenta algunos elementos problemáticos. En primer lugar, plantea demasiadas prioridades en potencial tensión, ya que plantea tanto criterios geográficos de priorización como atributos específicos de la población que amerita atención prioritaria. Por definición, un criterio de priorización operacionalizable supone la capacidad de identificar la decisión distributiva superior a las alternativas, dada una distribución del atributo (carencia) a priorizar. En el caso de la combinación de objetivos de reducción multidimensional de la pobreza, la existencia de zonas geográficas de atención prioritaria por varias razones (identidad cultural, vulnerabilidad, etc.) y atributos individuales y/o colectivos podrían entrar en tensión. En segundo lugar, el texto de la norma parece confundir medios y fines al prescribir una

⁹ Ver tabla comparativa de las leyes federales y estatales de Desarrollo Social y de Planeación en anexo.

serie de instrumentos de política (transferencias, dotación directa de bienes, acciones de prevención) de manera aislada a los criterios de priorización y sin que se justifique plenamente la idoneidad de estas acciones para atender un problema público claramente definido. Al hacerlo, la norma confunde el reconocimiento de ciertos derechos (apoyos públicos en caso de discapacidad, por ejemplo), con la prescripción de ciertos instrumentos (caravanas de servicios gratuitos) que son tan solo un instrumento, entre muchos posibles, para promover el derecho a la salud. Idealmente, la norma tendría que definir los principios y prioridades sin prescribir directamente soluciones concretas. Al menos sin que medie un sólido diagnóstico que sugiera que dichos instrumentos per se son preferibles a las alternativas.

El modelo de coordinación establece tres órganos colectivos, el Sistema Estatal de Coordinación, el Comité Estatal de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo. El primero se encarga de la implementación, el segundo de la generación o el diseño, y el tercero funge como espacio de apoyo y consulta. No obstante, no queda claro qué tan viable es la participación efectiva de dichos órganos, dada su amplia composición. A diferencia de la norma federal, la legislación local incluye al poder legislativo en el proceso de la política de desarrollo social e incluye elementos claros de democracia participativa. Aunque la aplicabilidad de este modelo de coordinación es una cuestión empírica, cabe destacar que el marco normativo arroja un modelo complejo, multiactor, para la toma de decisiones, sobre regula la selección de instrumentos de política y contiene demasiados principios y prioridades.

Planeación

La Ley Estatal de Planeación reglamenta la planeación y evaluación del desempeño del Plan Estatal de Desarrollo incluyendo los planes, programas y proyectos que resulten del mismo. Entre sus principales objetivos están:

- Garantizar el desarrollo integral, sustentable y el mejor uso de los recursos económicos del Gobierno del Estado en las actividades de la administración Pública Estatal y Municipal;
- Establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación en armonía con el Presupuesto de Egresos del Estado;
- Establecer los sistemas de Inversión Pública, de evaluación del desempeño y las bases para su funcionamiento,

- Establecer las bases y enfoque transversal para la participación activa y responsable de los sectores social y privado, las comunidades y los pueblos indígenas en la planeación estatal para la elaboración y ejecución de los planes y programas que deriven del Plan Estatal de Desarrollo.

El Poder Ejecutivo del Estado tiene la responsabilidad de conducir la Planeación Estatal de Desarrollo a través de esquemas de participación democrática. Se establece que ésta es “una función permanente, de carácter técnico, estandarizada, sistemática y transversal de la Administración Pública Estatal y Municipal, que debe incorporar las perspectivas indígenas, ambiental y de género identificando los objetivos de política y prioridades de intervención del Gobierno Estatal.” La planeación toma forma institucional en el Sistema Estatal de Planeación SIEP que tiene como objetivo realizar la planeación estratégica. Se rige por una serie de principios, normas y metodologías con procesos estandarizados e incorporando a su vez un enfoque de gestión y presupuesto basado en resultados. Los programas y planes que se deriven del PED deberán ser consistentes con los ingresos y el marco plurianual del gasto.

La máxima autoridad del SIEP es el Titular del Poder Ejecutivo, y en conjunto con la Coordinación General de Planeación Estatal, la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado, las Dependencias y Entidades estatales y municipales, la Instancia Técnica de Evaluación, los Poderes Legislativo, Judicial y los Órganos autónomos, y los Presidentes y Ayuntamientos municipales, principalmente, tienen como mandato cubrir los objetivos de la planeación estratégica estatal que son:

- Fortalecer el respeto de los derechos fundamentales, las libertades y los derechos sociales, políticos y culturales.
- Impulsar la participación de la población en la planeación y ejecución de las actividades del Gobierno del Estado con el objetivo de mejorar el tema social, económico y cultural.
- La igualdad de derechos de libertad para mujeres y hombres con el fin de lograr una sociedad más justa y equitativa atendiendo necesidades específicas.
- Lograr un desarrollo equilibrado del Estado promoviendo la descentralización.
- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

La planeación se conduce como autoridad a través del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo COPLADE a cargo del Poder Ejecutivo del Estado quien coordina los sistemas de planeación con los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Siendo la principal instancia de coordinación permanente, consulta y asesoría en el proceso de formulación participativa y validación del Plan Estatal de Desarrollo PED.

Por otra parte, la Secretaría de Finanzas es el ente normativo en la planeación estratégica del gasto por lo que establece los lineamientos de la estructura programática planeación-presupuesto y presenta al Titular del Poder ejecutivo el marco anual y/o plurianual de gasto.

El PED es elaborado con base en las necesidades estatales identificadas fortaleciendo la planeación participativa, desarrollando así los objetivos y ejes estratégicos, las estrategias y prioridades que deberán ser atendidas para el desarrollo del Estado y asignando los recursos públicos que serán destinados a dichas prioridades. Por otra parte, establece los instrumentos y responsables de su ejecución, así como los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional que fungirán como marco normativo y establece los criterios para la evaluación del desempeño.

El PED se implementa a través de Planes Estratégicos Sectoriales, Planes Estratégicos Institucionales, Planes Municipales y sus correspondientes POA, Planes Regionales, Microrregionales y Especiales, a partir de los cuales se elaborarán los respectivos presupuestos institucionales que regirán cada ejercicio fiscal. Dichos programas tendrán una vigencia indefinida con proyecciones a corto, mediano y largo plazo, según el caso y deberán ser evaluados con el fin de actualizarlos o sustituirlos conforme a lo establecido en la Ley Estatal de Planeación.

La Coordinación General del Comité Estatal de Planeación y la Instancia Técnica de Evaluación son las responsables de definir la metodología para la evaluación de estos planes y proporcionar asistencia técnica a las autoridades en la elaboración de proyectos y planes sectoriales, especiales e institucionales.

Los Planes Estratégicos Sectoriales deben ser consistentes con el PED y deben incluir:

- Diagnóstico y análisis de la situación actual y evolución del sector.
- Objetivos estratégicos sectoriales, los lineamientos de política y una priorización sectorial de acciones
- Estructura programática del sector;

- Marco sectorial de gasto de mediano plazo requerido para su ejecución, consistente con el Marco anual y/o plurianual;
- Marco de resultados e impactos sectoriales esperados incluyendo indicadores y metas aplicables para la medición del desempeño e
- Identificación de los responsables institucionales.

Los Planes Regionales deben tener como marco de referencia el PED y los Planes Estratégicos Sectoriales incluyendo:

- Análisis de la situación actual y problemática de la región;
- Objetivos estratégicos priorizados;
- Estimación anual y/o plurianual del gasto corriente y presupuesto para su ejecución;
- Matriz de interrelación regional, sectorial e institucional;
- Marco de los resultados esperados con indicadores y metas;
- Identificación de los responsables institucionales.

Los Planes Institucionales son elaborados por las Dependencias, Entidades u Órganos auxiliares y establecen las prioridades de acción, los objetivos y metas con los que contribuirán las instituciones para el logro de los objetivos del PED y de los Planes Estratégicos Sectoriales y deben contener:

- Análisis situacional de la Dependencia, Entidad u Órgano;
- Objetivos estratégicos y los lineamientos de política pública;
- Los programas, subprogramas y proyectos de inversión;
- Metas e indicadores aplicables para la medición del desempeño en términos de los bienes y/o servicios que se obtendrán;
- Identificación de los responsables institucionales.

De igual forma los Planes Especiales, Municipales y Microrregionales deberán cumplir con los lineamientos arriba señalados incluyendo la problemática específica que busca resolver o el riesgo actual del municipio o microrregión que desea atender.

Para cada programa, subprograma y proyecto de inversión se deben formular matrices de indicadores bajo el enfoque del marco lógico con el fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por lo que es necesario incluir indicadores de desempeño con metas anuales que

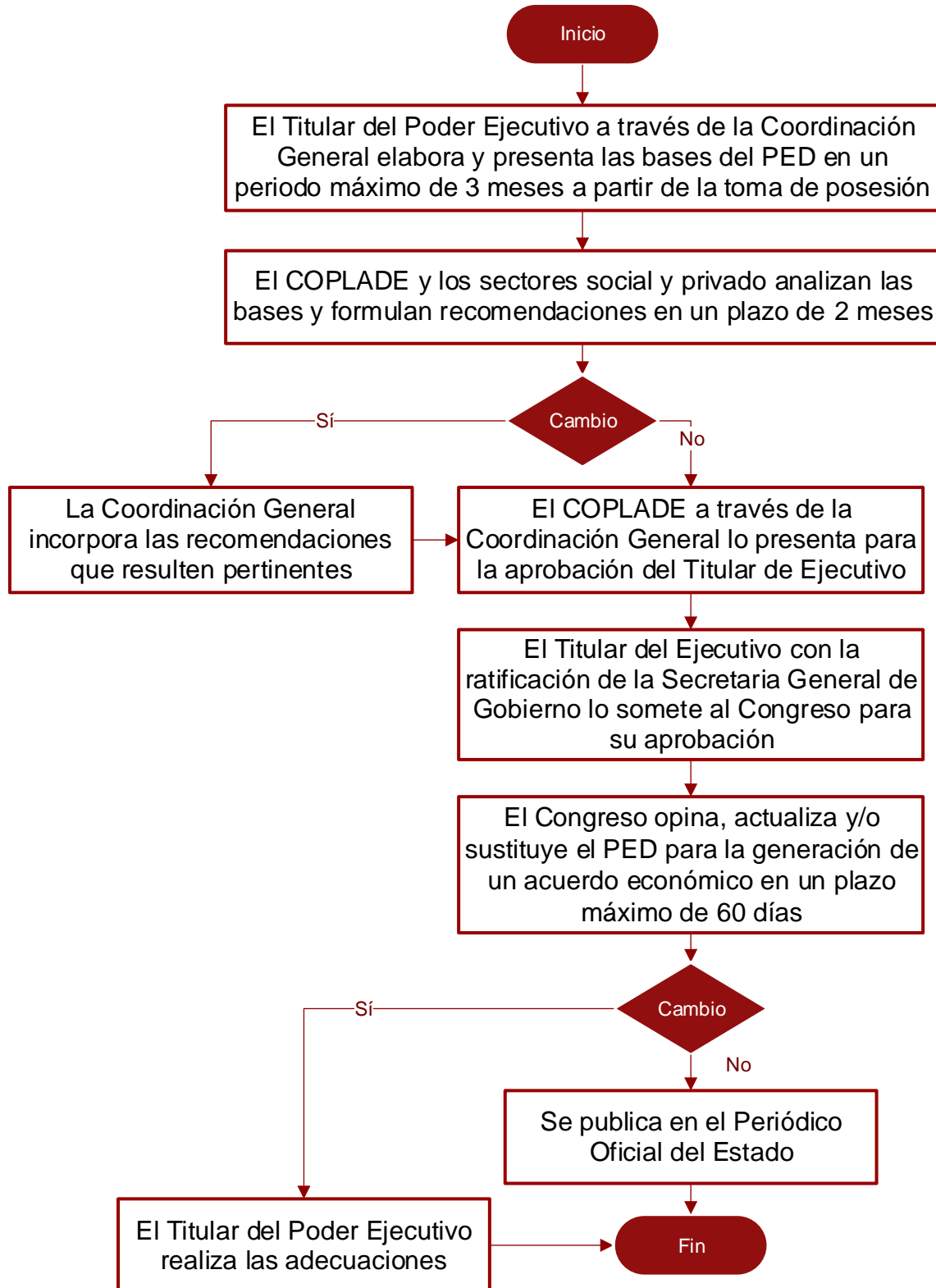
correspondan a un índice, unidad de medida, cociente o fórmula y de esta forma garantizar su control y evaluación.

La Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Administración, la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación y la Instancia Técnica de Evaluación se coordinan con las Dependencias y Entidades para acordar los requerimientos anuales de presupuesto solicitados por los Ejecutores del Gasto para los programas a su cargo.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos de Inversión. Está integrado por la Instancia Técnica de Evaluación, la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Administración y Contraloría, el COPLADE y las Dependencias y Entidades estatales y municipales. El seguimiento y la evaluación se realizarán con base en la recopilación, análisis y reporte de información sobre el cumplimiento de objetivos, indicadores y metas definidos con los recursos públicos asignados siendo 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.

En general, el marco normativo para el desarrollo social en Oaxaca cuenta con todos los elementos de diseño que sugieren las buenas prácticas en la materia y con ordenamientos de planeación claramente anclados en el modelo de gestión orientada a resultados. Es importante destacar que la política de desarrollo social se encuentra, siguiendo el espíritu de la Ley, explícitamente alineada a la Agenda 2030 y que se incorporan principios democráticos de participación, respecto a la diversidad cultural y un foco explícito en el ataque a las diversas fuentes de desigualdad que afectan al estado. No obstante, como modelos de gestión y coordinación, el marco normativo de encuentra sobrerregulado en ciertos aspectos (ordenar instrumentos y acciones específicas) y presenta contradicciones potenciales importantes (los criterios y zonas de priorización). Por ejemplo, a pesar de los importantes rezagos educativos en la entidad, la priorización no hace mención explícita a este tema, y garantiza en cambio, una prestación que ya se encuentra asegurada a nivel federal: el apoyo a adultos mayores.

Diagrama de flujo construcción del PED



Como se ha reconocido en diversos análisis (CONEVAL) el marco normativo de Oaxaca puede considerarse avanzado en las siguientes dimensiones: planeación y gestión de la política social y planeación orientada al desarrollo y orientación a resultados.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL: ANÁLISIS DE PORTAFOLIO

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de portafolio supone analizar la política de desarrollo social como si se tratase de un portafolio de decisiones, plasmados en programas presupuestarios, que tienen por objeto maximizar la tasa de retorno o valor público de ese conjunto de decisiones. En el caso de los portafolios financieros, es bien sabido que la mejor forma de maximizar la tasa de retorno es diversificando el riesgo jugando con la composición del portafolio, en función de una serie de variables y el nivel de riesgo que se considera aceptable. En política pública, el mejor portafolio no es necesariamente uno diversificado, sino aquel que se encuentra integrado por elementos o subcomponentes internamente consistentes que en conjunto promueven la consecución de un mismo objetivo con estrategias diferenciadas, pero sobre todo complementarias.

Para definir el portafolio de programas, se utilizó como insumo principal la información proporcionada por la Jefatura de la Gubernatura que consiste en un listado de 33 programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2018 que aparecen alineados a las carencias sociales con las cuales el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza la medición de la pobreza a nivel nacional y además se consideró el Catálogo de Programas y Acciones Sociales 2018 elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. A fin de corroborar la información entre estas dos fuentes se hizo un ejercicio de comparación y se encontró que, del total de programas contenidos en el listado, solo 13 programas presupuestarios coincidían con el registro del Catálogo. Sin embargo, a fin de ampliar el universo de análisis el equipo evaluador tomó la decisión de evaluar el universo de los 33 programas ya que todos contaban con la información básica de la MIR, y en algunos casos se complementaba con diagnósticos, árbol de problemas y reglas de operación o lineamientos. Como parte del ejercicio también se recurrió a la página institucional del COPEVAL,¹⁰ sin embargo, la información disponible solo considera programas del ejercicio fiscal 2017 y la información se limita a 23 programas. En este sentido, a fin de hacer comparable el ejercicio de evaluación se consideraron 33 programas 2018 y el mismo universo para 2019, aunque en este caso se encontró que 6 programas se fusionaron quedando un total de 27 programas.

¹⁰ Programas estatales: <https://padronbeneficiarios.oaxaca.gob.mx/publico/programas#progsociales>

Como parte del análisis se encontró que un mismo programa presupuestario puede operar a través de distintos programas y acciones sociales que tienen objetivos, componentes y atienden carencias sociales distintas pero que tienen una misma población objetivo y están alineados a un mismo objetivo del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Lo anterior significa que un mismo programa presupuestario puede operar bajo una o más modalidades de apoyo. Por ejemplo, el programa presupuestario denominado Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia alimentaria se desagrega en 4 programas y acciones sociales con objetivos, componentes y contribución diferenciada a las carencias sociales, pero cuya población objetivo en todos los casos son las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad y están alineados al Eje 1. Oaxaca Incluyente con Desarrollo Social del PED 2016-2022. En esta condición se ubicaron 5 programas presupuestarios.

Para estos programas en particular se revisó la MIR desde la óptica de matrices en cascada. La matriz en cascada es una metodología que se usa cuando existen programas (subcomponentes de la política) que tienen objetivos de distinto tamaño y complejidad pero que contribuyen a un objetivo muy agregado (Aldunate et. al. 2011). En ese sentido, las matrices de cascada permiten observar tanto el programa general como los “subprogramas” que se desagregan bajo el paraguas del programa general para representar de lo complejo a lo más simple. Para construir una matriz en cascada primero se requiere identificar los objetivos por niveles, de tal forma que el objetivo de cada nivel se logra solo si se realizan los objetivos inmediatos del nivel que se antepone. La matriz sigue la misma estructura que la Matriz de Indicadores para Resultados convencional (Fin, Propósito, componentes y Actividades), sin embargo, en la matriz en cascada cada componente es en sí mismo un programa y se pueden elaborar las matrices necesarias de acuerdo con los distintos niveles de objetivos desagregados.

Partiendo de los atributos arriba mencionados, el equipo evaluador analizó los programas del ejercicio fiscal 2018 y 2019 a fin de revisar las matrices de los programas presupuestarios que se componen de distintos programas y acciones sociales bajo la metodología de matriz en cascada. Primero, se encontró que de los cinco programas presupuestarios en esta condición que operaban en 2018 ya solo quedaban tres para 2019 (Programa 163 Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia, Programa 172 Fomento e inclusión económica de la población joven y Programa 174 Promoción, recreación y fomento de la actividad física y deporte), el resto fueron programas que se fusionaron con otras intervenciones. En este sentido, tras la revisión de las matrices 2019 se identificó que estos tres programas aún se elaboraron siguiendo la Metodología del Marco Lógico: los componentes siguen haciendo referencia a bienes o servicios en lugar de

“subprogramas”, en el mejor de los casos; se incluyen distintas poblaciones objetivo que no tienen relación alguna con la que se incluye en el nivel de propósito, y en algunos componentes no se logró identificar una conexión clara con el propósito. Dejando de lado las áreas de oportunidad para mejorar las matrices de estos programas, la información contenida aún no refleja que los programas y acciones sociales que conforman los programas presupuestarios son objetivos desagregados de un objetivo más complejo, en apego a la metodología de matriz en cascada.

Con esta información, el equipo evaluador tomó la decisión de evaluar los programas que contaran con Matriz de Indicadores para Resultados, aunque el resto de la información (diagnósticos, árbol der problemas y objetivos, reglas de operación o lineamientos, principalmente) no se hubiera proporcionado. En ese sentido, el informe incluye el análisis a partir de 33 programas presupuestarios y de estos, 5 tendrán un apartado especial para analizar la coherencia de su lógica interna y operación.

Para analizar la consistencia de las intervenciones de política social en Oaxaca se valoró la lógica interna de cada programa a partir de tres dimensiones: 1) la definición del problema, 2) la congruencia de los objetivos y 3) la pertinencia de los apoyos o servicios. En otras palabras, a partir de una revisión detallada del problema identificado, el propósito de la MIR y los tipos de componentes que entregan las intervenciones se valoró en qué medida los programas presupuestarios representan una respuesta pertinente a la naturaleza de los problemas sociales que se buscan resolver en la entidad. Los criterios y puntajes para este análisis se describen en el cuadro 4. Los resultados globales se reportan en el cuadro 5.

Cuadro 4. Criterios de valoración de la consistencia interna de las intervenciones de política social en el estado de Oaxaca, 2018.

Definición del problema		
Criterio de valoración	Valoración	Puntaje
El problema se encuentra definido como una situación social o económica negativa que debe ser transformada a través del programa o acción.	Muy alta	3
El problema se encuentra definido como una situación social o económica negativa, pero no propone una transformación de la misma a través del programa o acción.	Alta	2
El problema no se encuentra correctamente definido.	Media	1
El programa no tiene identificado un problema.	Baja	0
Pertinencia de objetivos		
Criterio de valoración	Valoración	Puntaje
El objetivo del propósito del programa o acción es totalmente congruentes con la definición del problema.	Muy alta	3

El objetivo del propósito del programa o acción es parcialmente congruente con la definición del problema.	Alta	2
El objetivo del propósito del programa o acción es no es congruente con la definición del problema.	Media	1
No es posible definir la congruencia del propósito porque no está definido el problema.	Baja	0
Congruencia de los apoyos o servicios		
Criterio de valoración	Valoración	Puntaje
Los apoyos que ofrece el programa (o los servicios se proveen a través de la acción) son medios a través de los cuales es posible lograr los objetivos planteados entre la población objetivo a la que éstos están dirigidos.	Alta	2
Los apoyos que ofrece el programa (o los servicios se proveen a través de la acción) son medios a través de los cuales es posible lograr los objetivos planteados, aunque la población objetivo a la cual se dirigen aquellos no es la apropiada o no está suficientemente bien definida.	Media	1
La población objetivo a la que están dirigidos los apoyos del programa (o los servicios que se proveen a través de la acción) es la apropiada, dado que es el tipo de población donde el problema se manifiesta más claramente. Sin embargo, los apoyos (o los servicios que se proveen) no tienen la posibilidad de contribuir al logro de los objetivos planteados.	Media	1
Ni los apoyos que ofrece el programa (o los servicios se proveen a través de la acción) ni la población objetivo a la cual éstos están dirigidos parecen tener la posibilidad de contribuir al logro de los objetivos planteados.	Baja	0
Máximo nivel de consistencia interna: 8		
Mínimo nivel de consistencia interna: 0		

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología propuesta en el Informe final de la Evaluación Estratégica de la Política Social en el estado de Jalisco, 2018.

Entre los hallazgos más sobresalientes del análisis, se identificó que, de los 33 programas considerados, alrededor del 42 por ciento presentan una definición incorrecta del problema. Es decir, en los casos analizados el problema se define como la ausencia de un bien o servicio en lugar de un hecho negativo que necesita ser revertido y, además, se menciona de manera muy general a la población, sin llegar a identificar a la población que tiene el problema o necesidad. Por otra parte, cerca de 37 por ciento de los programas presenta incongruencia entre el objetivo del propósito y la identificación del problema. En particular, en algunos casos el problema se enuncia de una forma y el propósito del programa presenta la solución considerando otros criterios. Por ejemplo, el programa *Ordenamiento Ecológico Territorial* presenta como problema “Deterioro ambiental de los ecosistemas en el estado de Oaxaca” y el propósito se redacta como “Medio ambiente protegido a través de programas de ordenamiento ecológicos regionales y municipales”. Por una parte, se habla de ecosistemas a nivel estatal y por otra, en el objetivo los criterios considerados son el medio ambiente

a nivel regional y estatal. Finalmente, otro hallazgo identificado es que más de 80 por ciento de los programas presenta deficiencias en la focalización de la población objetivo que presenta el problema público, en la selección correcta de los apoyos o en otros casos, ninguna de estas características parece tener la posibilidad de contribuir al logro de los objetivos planteados. En otras palabras, al momento de seleccionar los componentes no existe certeza de que dichos bienes o servicios atiendan la problemática o que la población objetivo sea la que presenta el problema.

Consistencia	Definición del Problema		Pertinencia del objetivo del Propósito		Congruencia de los apoyos o servicios	
	Frecuencia absoluta	Porcentaje	Frecuencia absoluta	Porcentaje	Frecuencia absoluta	Porcentaje
Baja	8	24.24	8	24.24	15	45.45
Media	14	42.42	12	36.36	14	42.42
Alta	1	3.03	9	27.27	4	12.12
Muy alta	10	30.30	4	12.12	No aplica	No aplica

En particular, se identificaron tres casos frecuentes que parten de la definición del problema público y tiene efectos en la claridad del propósito, en los apoyos que se entregan e incluso, en la identificación de la población objetivo.

El primer caso que se identificó es cuando un problema público se encuentra definido de forma clara y como una situación social o económica negativa, pero cuando éste se convierte en el objetivo central, es decir en el propósito de la MIR, se pierde la lógica de causa-efecto. La falta de congruencia entre problema y objetivo central también se reproduce en la identificación incorrecta de la población objetivo y de los componentes que debe producir el programa para lograr el cambio esperado. En este caso se ubicaron los programas presupuestarios *Atención social a grupos vulnerables*, *Promoción y fomento de las políticas públicas igualitarias para mujeres y hombres*, *Gestión integral de residuos sólidos*, *Prevención y promoción de la salud*, por mencionar algunos ejemplos.

El segundo caso identificado es cuando el problema público no está bien definido y en consecuencia la identificación del objetivo central, la población objetivo y los componentes que se deben producir presentan problemas metodológicos que al final revelan incongruencia en la lógica causal de la intervención. En este caso se encuentran 14 programas presupuestarios. Como ejemplos se identificaron *Economía social incluyente*, *Capacitación y profesionalización para y en el trabajo*,

Administración estratégica en el quehacer educativo y Ordenamiento ecológico territorial, por mencionar algunas intervenciones.

Finalmente, el último caso corresponde a los programas presupuestarios que no cuentan con problema público definido y se crean intervenciones con algún propósito, sin embargo, no se puede valorar si este objetivo central es el más pertinente para la resolución de los problemas públicos de la entidad y consecuentemente, se desconoce si existe congruencia con la población objetivo y los componentes que se producen. En este caso se ubicaron ocho programas entre los cuales se pueden mencionar algunos ejemplos como *Fomento e inclusión económica de la población joven*, *Ampliación de la cobertura de educación media superior* y *Productividad y competitividad artesanal*.

En el caso particular de los cinco programas presupuestarios que contienen diferentes modalidades de apoyo bajo el concepto de programas y acciones sociales, la incongruencia que presentan consiste en que no cuentan con un problema público identificado o en la mayoría de los casos, el problema no se encuentra correctamente definido y en consecuencia, los programas deciden desagregarse en intervenciones que atienden a poblaciones distintas con componentes diferenciados bajo el paraguas de un programa presupuestario que cuenta con la garantía de tener asignado presupuesto pero no la lógica causal de una intervención pública. En este caso se encuentran los programas presupuestarios: *Economía social incluyente*, *Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia alimentaria*, *Atención social a grupos vulnerables*, *Fomento e inclusión económica de la población joven*, y *Promoción, recreación y fomento de la activación física y del deporte*.

Por otra parte, se identificó que en el documento denominado Catálogo de Programas y Acciones Sociales 2018, 5 programas de los 33 presentan información diferente sobre la alineación a las carencias en comparación con el listado "Programas estatales por carencia" que proporcionó la Jefatura de la Gubernatura del Estado de Oaxaca para hacer el análisis. En particular, los programas *Atención regional a grupos en vulnerabilidad*, *Atención social a grupos vulnerables* y *Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia* están alineados a más de una carencia social cuando los tres se vinculan a la carencia de acceso a la alimentación en el listado proporcionado. En el caso del programa *Fortalecimiento a la vivienda*, en el catálogo se asocia a las dos carencias asociadas a la vivienda y en el listado solo a una y, por último, el programa *Promoción, Recreación y Fomento de la Activación Física y del Deporte* en una parte señala que se alinea a la carencia de acceso a los servicios de salud y en otro documento al bienestar económico (ingreso).

Para el caso de los programas del ejercicio fiscal 2019 se encontró que 74 por ciento del total de programas (27) aún presentan deficiencias en la definición del problema, más del 50 por ciento presenta congruencia parcial entre el objetivo del propósito con la definición del problema y, alrededor del 48 por ciento de los programas ofrece bienes y/o servicios con los cuales es posible lograr los objetivos planteados entre la población objetivo a la que éstos están dirigidos. Esta última situación sucede porque los componentes que produce el programa se elaboran en función del propósito y no en función del problema principal por el cual se crea el programa.

En comparación con 2018, se lograron avances en cuanto a que ya no existen programas sin problema definido; sin embargo, el área de oportunidad ahora se concentra en problemas que no se encuentran correctamente definidos, principalmente porque se expresan como la ausencia de un servicio o bien. Respecto a la pertinencia de objetivos, para 2019 se registraron avances en la congruencia parcial entre el objetivo del propósito con la definición del problema (55.56%), en 2018 el grueso de los programas presentaba incongruencia completa o no había forma de realizar el análisis porque no se tenía un problema definido (36.6% y 24.24%, respectivamente). Finalmente, en el tema de la congruencia de los bienes o servicios también se registró un avance, 48 por ciento de los programas entrega apoyos con los cuales es posible lograr los objetivos planteados. Esta última situación se presenta, como se explicó en el párrafo anterior, porque los componentes se elaboran en función del propósito y no del problema principal.

Cuadro. Consistencia de los programas presupuestarios 2019

Consistencia	Definición del Problema		Pertinencia del objetivo del Propósito		Congruencia de los apoyos o servicios	
	Frecuencia absoluta	Porcentaje	Frecuencia absoluta	Porcentaje	Frecuencia absoluta	Porcentaje
Baja	0	0.00	0	0.00	5	18.52
Media	20	74.07	5	18.52	9	33.33
Alta	0	0.00	15	55.56	13	48.15
Muy alta	7	25.93	7	25.93	No aplica	No aplica

(...)Estas inconsistencias revelan, de un lado, heterogeneidad en la calidad e idoneidad de la información de los programas y; del otro, parecen evidencia algunos problemas de coordinación y manejo de información, ya que ésta varía en función del documento fuente o la institución que la genera. Los problemas en la definición del problema son en sí mismo particularmente graves, ya que

sin una buena definición del problema es muy difícil valorar la orientación a resultados, pero sobre todo, es altamente improbable que el programa esté bien diseñado y sea efectivo.

Con miras a la mejora continua. El equipo evaluador identificó las siguientes recomendaciones:

- El problema principal no se debe confundir con la falta de una solución. Es importante que la definición del problema no se exprese como la ausencia de los bienes o servicios que entrega el programa. Por ejemplo: el programa 172 *Fomento e inclusión económica de la población joven* identificó como problema “La población económicamente activa del Estado de Oaxaca no cuenta con instrumentos financieros, capacitación y asesoría para la producción de bienes y servicios”. En este caso, el objetivo principal del programa no puede ser brindar instrumentos financieros, capacitación y asesoría para la producción de bienes y servicios, se debe identificar cuál es el problema público que se desea resolver con la creación de esta intervención: altos niveles de desempleo, fomentar el empleo formal, baja productividad, etc. Otro caso similar es el programa 192 *Gestión integral de residuos sólidos* que define como problema “Falta de políticas públicas implementadas para el manejo integral de los residuos sólidos ocasionando problemas de salud y desequilibrio ecológico en la Entidad”, en este caso la falta de políticas públicas para el manejo integral de los residuos sólidos es un medio para solucionar el problema no el problema principal.
- Mantener la lógica causal de las intervenciones. El esfuerzo por tener un problema claro y conciso se pierde cuando los objetivos y los bienes o servicios no son consistentes con el primero. En este sentido, es importante que una vez identificado el problema principal se cuide la coherencia interna al elaborar el propósito y los componentes con los que se atenderá a la población objetivo.

Por ejemplo, el programa 161 *Fortalecimiento empresarial*, que es el resultado de la fusión con el programa 185 *Productividad y competitividad artesanal*, tiene como objetivo central mejorar la productividad de las unidades económicas y los emprendedores en el estado. La lógica causal detrás de esta intervención es que existe baja productividad entre esta población porque existen varios factores relacionados con: poca información sobre las unidades económicas que desarrollan actividades artesanales, procesos administrativos excesivos para la apertura, operación y cierre de unidades económicas, poco interés por hacer crecer los negocios, falta de capacidades en materia de productiva y de inversión, acceso limitado a

servicios financieros, un sistema de infraestructura productivo incipiente, incorporación mínima de innovación científica y tecnológica a los procesos de producción, mínima comercialización de reservas territoriales, acceso limitado a subsidios, poca participación en mercados nacionales e internacionales y escasa inversión privada en los proyectos.

Para atender este problema el programa realiza una serie de actividades para apoyar con varios productos a la población objetivo: otorgar capacitación a las unidades económicas y empresariales, entregar créditos en condiciones preferenciales, hacer un padrón de artesanos, entregar subsidios, campaña de promoción de los productos exportables, ejecutar proyectos integrales (no queda claro a qué se refiere este componente), construir infraestructura, reserva territorial comercializada (no queda claro a qué se refiere este componente) y simplificación de trámites para abrir, operar y cerrar unidades económica.

Como se puede observar uno de los problemas de esta intervención inicia cuando decide fusionar dos tipos de poblaciones (unidades económicas y emprendedores y por otra parte artesanos) que pueden tener causas distintas que ocasionen la baja productividad. No es lo mismo los problemas que puede enfrentar una PYME, un emprendedor y un taller artesanal para incrementar las capacidades productivas y comerciales. En segundo lugar, otro problema estructural de esta intervención fue la decisión de diversificar tanto sus componentes para atender todas las causas que se identificaron en el árbol de problemas. En otras palabras, tenemos una intervención que otorga al mismo tiempo créditos y subsidios, sin saber con qué criterios a veces se otorgan unos u otros, pero también construye espacios para la comercialización; además, integra un padrón de artesanos, pero no considera a las unidades económicas y los emprendedores, que también son parte de su población objetivo; busca promover relaciones con inversionistas; gestiona la simplificación de trámites para la apertura de negocios; otorga capacitación y, además hace campañas de promoción para la comercialización, es decir es un programa que quiere atender todo y a distintas poblaciones. En otras palabras, es un programa que hace uso de recursos financieros, humanos y de otro tipo que se movilizan para realizar las actividades hacia tiros sin precisión, en lugar de enfocarse en dos o tres bienes o servicios que puedan reflejar resultados más claros hacia el logro del objetivo principal.

Retomando lo que se señaló en párrafos anteriores es importante mantener la lógica causal desde el comienzo del programa, empezando por los recursos disponibles, la secuencia de las intervenciones del programa hasta el final, los objetivos a largo plazo. Una propuesta de la lógica causal que puede seguir el programa 161 es la que se expone a continuación:



- Procurar la congruencia interna de los programas presupuestarios. Tener distintos problemas públicos dentro un solo programa presupuestario provoca problemas de congruencia en el marco de la metodología del marco lógico y del presupuesto basado en resultados. A fin tener mayor eficacia en el ejercicio de los recursos, es importante tener claridad del problema, la población objetivo y el propósito de un programa presupuestario, para ello es importante eliminar las distintas intervenciones que se han creado dentro de una clave presupuestaria, porque más allá de los resultados de las evaluaciones, los efectos en la población objetivo serán muy difícil documentar.

Para el análisis de integración vertical se utilizaron dos criterios principales: un análisis de alienación de los programas a la atención/reducción de las carencias y un análisis de duplicidades y complementariedades entre las intervenciones. Como los programas presentan áreas de oportunidad en relación a la definición del problema, se toman los principios y objetivos normativos que establece la Ley, así como la alineación al combate a las carencias sociales.

La Ley de Desarrollo Social para el estado de Oaxaca enfatiza la importancia de los derechos sociales en el desarrollo social. En este sentido, los programas que forman parte de esta evaluación se analizan a partir de un trabajo de alineación realizado por el Gobierno del Estado que busca orientarse al combate de la pobreza y al acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales. Una forma convencional de medir el acceso a los derechos sociales es a partir de la metodología para la medición de la pobreza que implementa el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la cual considera que, una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los siete indicadores señalados en la Ley General de Desarrollo Social: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios, básicos en la vivienda, ingreso corriente per cápita y acceso a la alimentación. En este sentido, se espera que cuando se diseña e implementa una intervención pública que está orientada al combate de la pobreza, al medir sus efectos debería incidir o tener efectos potenciales en los indicadores con los que se miden las carencias.

Dados los alcances de esta evaluación, no es posible identificar los efectos directos de los 33 programas presupuestarios en la disminución de las carencias sociales, pero el ejercicio del análisis que aquí se presenta consiste en verificar si la alineación de las carencias sociales, realizada por el gobierno estatal, tiene coherencia con la oferta programática a partir de información relacionada con la definición de cada carencia social, del problema que se pretende resolver con el programa presupuestario, del propósito de la MIR, la población objetivo y de los bienes o servicios que entrega el programa. En el cuadro uno se presentan los criterios que debe presentar una persona para considerar que tiene alguna carencia social. En el cuadro 2 se incluyen los resultados del análisis de alienación con los programas presupuestarios.

Cuadro 5. Definición de las carencias sociales

Carencia	Definición
<p style="text-align: center;">Rezago educativo</p>	<p>Una persona presenta esta carencia cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiene de 3 a 15 años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal. • Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa). • Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Carencia	Definición
<p>Acceso a los servicios de salud</p>	<p>Una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.
<p>Acceso a la seguridad social</p>	<p>La población que no cumpla con algunos de los siguientes criterios se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si es población económicamente activa y no dispone, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la LSS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional). • En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente presenta la carencia cuando no dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore. • Para la población en general, cuando no puede gozar de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social. • En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera sin acceso a la seguridad social cuando no es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
<p>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</p>	<p>Una persona presenta esta carencia cuando su vivienda presente, al menos, una de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El material de los pisos de la vivienda es de tierra. • El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos. • El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho. • La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.
<p>Carencia por acceso a los servicios básicos en la</p>	<p>Las personas presentan esta carencia cuando en las viviendas en las que residen presenten, al menos, una de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o

Carencia	Definición
vivienda	hidrante. <ul style="list-style-type: none"> • No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. • No disponen de energía eléctrica. • El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.
Carencia por acceso a la alimentación	Se considera a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.
Bienestar económico (Ingreso)	Esta carencia se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita.

De los 33 programas presupuestarios, 10 tienen una alineación coherente con la carencia social seleccionada por el gobierno del estado. Es decir, el propósito, la población objetivo y los componentes que produce el programa contribuyen a disminuir la carencia social. Por ejemplo, el programa presupuestario *101 Fortalecimiento de la vivienda* está alineado a la carencia calidad de espacios de la vivienda porque se dirige a población que vive en zonas rurales y urbanas y entre sus componentes entrega apoyos directos para construir o mejorar las viviendas: biodigestores, cuartos adicionales, estufas ecológicas, calentadores solares, pisos firmes, por mencionar algunos. Es decir, este programa tiene una alineación coherente con la carencia que se mide para el combate a la pobreza.

Siguiendo el mismo sentido del análisis, se identificó que, de 3 programas presupuestarios alineados con la carencia de acceso a la alimentación dos efectivamente tienen coherencia en la alineación porque entre sus componentes se entregan alimentos o apoyos económico que se presume pueden afectar el consumo, por ejemplo el programa 163 Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia alimentaria; el programa creado para atender la carencia de acceso a la seguridad social efectivamente puede contribuir al indicador, lo mismo aplica para el programa que se orienta a la carencia de calidad de espacios de la vivienda porque se dirige a la población que vive en zonas rurales y urbanas y entre sus componentes entrega apoyos para construir o mejorar la vivienda.

Respecto al indicador de bienestar económico (ingreso), se encontraron 4 programas efectivamente alineados de un total de 6, esta alineación se puede identificar porque entre sus componentes entregan apoyos económicos y en especie lo que podría aumentar el ingreso; para el indicador de rezago educativo se identificaron 2 programas presupuestarios alineados de un total de 9, esto se debe a que son programas que se dirige a población mayor de 15 años que no sabe leer o escribir o no concluyó su educación básica y otorga servicios de alfabetización o por sus componentes previenen el rezago escolar, por ejemplo el programa 125 *Educación para Jóvenes y Adultos y desarrollo de competencias para el trabajo*.

En lo que se refiere a la carencia de servicios básicos de la vivienda, únicamente 3 programas de 8 tienen coherencia con el indicador debido a que son programas que entre sus componentes se dedican a mejorar la infraestructura de los servicios de agua potable, pero que no es claro si está relacionado a los servicios de los hogares. Finalmente, de los 5 programas orientados a satisfacer la carencia de acceso a los servicios de salud, ninguno cumple con la coherencia, porque aunque entre sus componentes se brinda atención médica, se dirige a la población oaxaqueña en general en lugar de aquella que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Lo anterior representa que del total de programas valorados solamente el 30 por ciento son programas presupuestarios que contribuyen al combate de la pobreza porque inciden en alguna de las carencias sociales. El resto presenta problemas de coherencia en la alineación principalmente porque la población objetivo no cumple con las características de la carencia o, porque los componentes que el programa produce no contribuyen a resolver la problemática de las carencias.

Cuadro 6. Programas presupuestarios alineados con las carencias sociales.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Justificación
Acceso a la alimentación	168	ATENCIÓN SOCIAL A GRUPOS VULNERABLES	Se dirige a grupos en condición de vulnerabilidad y uno de los componentes que entrega son apoyos económicos a personas con discapacidad, los cuales pueden afectar el ingreso de manera directa y elevar consumo de alimentos.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Justificación
Acceso a la alimentación	163	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO HUMANO CON ASISTENCIA ALIMENTARIA	Se dirige a personas en condición de pobreza y unos de los componentes entrega alimentos por lo que puede tener posibles efectos en la carencia
Acceso a la seguridad social	143	SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES, JUBILADOS, PENSIONADOS, PENSIONISTAS E INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO	Se dirige a trabajadores, jubilados, pensionados e integrantes de instituciones policiales y otorga bienes o servicios que tienen posibles efectos en los indicadores de acceso a la seguridad social.
Calidad de espacios de la vivienda	101	FORTALECIMIENTO A LA VIVIENDA	Se dirige a la población que vive en zonas rurales y urbanas y entre sus componentes entrega apoyos para construir o mejorar la vivienda
Ingreso por encima de la línea de bienestar	106	CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN PARA Y EN EL TRABAJO	Se dirige a la población económicamente activa y ofrece capacitación que incentiva la inserción al mercado laboral, aunque no focaliza pobreza.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Justificación
Ingreso por encima de la línea de bienestar	185	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD ARTESANAL	Se dirige a los artesanos del estado y entrega apoyos económicos y en especie lo que podría aumentar el ingreso
Ingreso por encima de la línea de bienestar	172	FOMENTO E INCLUSIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN JOVEN	Se dirige a jóvenes entre 12 y 29 años y otorga estímulos e incentivos para la inclusión económica lo que puede afectar potencialmente el ingreso.
Ingreso por encima de la línea de bienestar	212	ECONOMÍA SOCIAL INCLUYENTE	Se dirige a la población económicamente activa y ofrece microcréditos y eventos para la comercialización, aunque no focaliza pobreza.
Rezago educativo	206	VAMOS JUNTOS A LA ESCUELA	Se dirige a estudiantes de educación básica y entrega útiles y uniformes escolares, por lo que favorece permanencia escolar y puede prevenir el rezago educativo.
Rezago educativo	125	EDUCACIÓN PARA JÓVENES Y ADULTOS Y DESARROLLO DE COMPETENCIAS PARA EL TRABAJO	Se dirige a población mayor de 15 años que no sabe leer o escribir o no concluyó su educación básica y otorga servicios de alfabetización.
Servicios Básicos en la vivienda	146	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE	Se dirige a los habitantes del estado y construye, amplía y rehabilita infraestructura para otorgar servicios de agua potable a vivienda rurales y urbanas.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Justificación
Servicios Básicos en la vivienda	153	AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LA COBERTURA DE SANEAMIENTO BÁSICO	Se dirige a los habitantes del estado y construye y rehabilita infraestructura para los servicios de drenaje, pero que no es claro si está relacionado a los servicios de los hogares.
Servicios Básicos en la vivienda	181	MÁS OAXACA	Se dirige a los habitantes del estado y entre sus componentes se dedica a mejorar la infraestructura de los servicios de agua potable, pero que no es claro si está relacionado a los servicios de los hogares.

El ejercicio anterior es de naturaleza conceptual. Es decir que la alineación de carencias o a derechos sociales, atributo deseable de la política social, se valoró siguiendo la lógica instrumental y el modelo causal implícito de los programas. Además de este tipo de alineación, es deseable que el esfuerzo presupuestario y la oferta programática se encuentren empatadas presupuestal y territorialmente. En otras palabras, que no solo la lógica, sino también la escala y distribución de los programas responda a la composición, escala y distribución de los problemas que busca resolver. Para contribuir a este análisis, se presenta un breve análisis de la cobertura efectiva de los programas en función de su población objetivo

La evaluación de cobertura de las intervenciones de política social realizadas se cuantifico de acuerdo a la base de datos del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de Oaxaca correspondiente al ejercicio fiscal 2018, tomando en cuenta cada uno de los 48 programas presupuestales en conjunto con los programas y las acciones realizadas por diferentes dependencias y entidades del Estado.

Es importante señalar que son 33 programas presupuestales de los cuales se derivan 28 programas y acciones que se obtuvieron del “Catálogo de programas y acciones sociales 2018”.

De los 48 programas presupuestales y programas y acciones solo 19 aparecen con población atendida dentro del PUB, de los cuales el programa que tiene una mayor cobertura es el 206 “Vamos juntos a la escuela” con una población atendida del 76.76% de acuerdo a la población objetivo. El siguiente programa es el 163 “Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia alimentaria” con 4 programas y acciones y con una cobertura del 27.49% de la población objetivo.

Por otra parte los programas que reportan los porcentajes más bajos de cobertura dentro del PUB son el 174 “Promoción y fomento de actividad física y deporte” ya que solamente el programa o acción reportada es “Becas a atletas en la olimpiada nacional y nacional juvenil” obteniendo un resultado de 0.002% de cobertura seguido por el 101 “Fortalecimiento de la Vivienda” debido a que solamente está reportado el beneficio de “Equipamiento de estufas ecológicas” por lo que el porcentaje de cobertura de la población objetivo, que en este caso es la población general, es tan solo del 0.007%.

Existen varios factores que hacen que el resultado de la cobertura de los programas no pueda evaluarse de manera correcta, debido a que tanto los programas presupuestales como los programas y acciones incluidos en el catálogo del 2018 no están reportando al PUB cual es la población atendida por cada uno y por otra parte los programas no están definiendo de forma correcta cuál es su población objetivo, que según los lineamientos del CONEVAL debe ser definida como la *“Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad”*, esto se debe a que la mayoría caracterizan a la población objetivo o área de enfoque como la población general, la población económicamente activa o personas en condiciones de vulnerabilidad, entre otros. Se recomienda evaluar la posibilidad de realizar una priorización para definir a la población objetivo y de esta manera tener una cifra de cobertura más real y significativa.

Por otra parte, también es importante señalar que aunque el PUB identifica el año en que la persona recibió el beneficio, no muestra la fecha última en que fue actualizado, por lo que no se puede confirmar que la población atendida reportada abarque la totalidad del año fiscal 2018.

A fin de que los programas presupuestarios se vinculen a las carencias sociales que intervienen en la medición de la pobreza es importante tener claridad sobre los criterios de cada carencia. La alineación programas-carencia no se establece solamente a partir del propósito que persigue el programa, se recomienda considerar como parte del análisis el problema que se pretende resolver, el propósito de la MIR, la población objetivo y los bienes o servicios que entrega el programa, así como los criterios principales que caracterizan a las carencias según la metodología del CONEVAL.

Las recomendaciones del equipo evaluador son las siguientes:

- Revisar la alineación a todas las carencias sociales, en particular de aquellos programas que atienden rezago educativo, servicios básicos de la vivienda y muy importante, identificar programas presupuestarios que contribuyan a cubrir la carencia de acceso a los servicios de salud.
- La alineación de los programas a las carencias deberá ser única. Si partimos que un programa presupuestario solo puede contribuir a una pequeña parte de una problemática social, es imposible pretender que con una intervención pública se busque disminuir más de una carencia social, a menos que los objetivos y los componentes que se entreguen realmente contribuyan a varios indicadores, como es el caso del programa federal Prospera, Programa de inclusión social, cuyos objetivos y componentes se orientan a combatir la pobreza en varias dimensiones. En este sentido, se recomienda revisar la alineación de los programas a fin de que sea claro que un programa presupuestario contribuye a una carencia social y revisar a detalle los que señalan su contribución a más de una carencia. En este mismo sentido, se recomienda que la información de la alineación de los programas presupuestarios sea coherente entre los distintos documentos publicados.
- Se recomienda explorar nuevas metodologías que no solo permitan vincular los programas a las carencias sociales (combate a la pobreza), sino también identificar aquellos que cuentan con un enfoque social de derechos humanos. Esta información permitiría ampliar la multidimensionalidad de la política social en el estado y resaltar áreas grises donde no existan intervenciones públicas orientadas a atender ciertos derechos humanos y poblaciones en específico. El ejemplo emblemático de esto es la notoria escasez de intervenciones de infancia temprana, que no necesariamente se expresan en términos de carencias, pero que son las intervenciones más costo-efectivas y con efectos multiplicadores en trayectorias de vida, pero que no parecen ser prioridad gubernamental.

Para el análisis de duplicidades y complementariedades con los programas federales se consideró la información de los objetivos, población objetivo, tipo de apoyo y el diseño general tanto de los programas federales cuanto de los estatales. A continuación, se presentarán los principales hallazgos del análisis.

Se identificaron complementariedades en diez programas estatales, esto significa que los programas federales y los estatales persiguen objetivos similares, pero al momento de analizar a detalle sus poblaciones objetivo y los componentes que entregan se encontraron algunas diferencias

que hacen que dichas intervenciones puedan complementar sus esfuerzos. Un ejemplo de complementariedad es entre el programa estatal *Economía Social Incluyente* en su vertiente *Crédito a la Palabra de la Mujer* y el programa federal *Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural*. Ambos programas se dirigen a apoyar las actividades productivas de las mujeres a través de microcréditos y capacitación; sin embargo, el programa federal solo se dirige a las mujeres que se ubican en el ámbito rural y el programa estatal apoya en los ámbitos rural y urbano. En esta condición se encontraron programas presupuestarios que, de acuerdo con el Gobierno del Estado, se alinean con las carencias de acceso a los servicios de salud, calidad de espacios de la vivienda, bienestar económico (ingreso), rezago educativo y servicios básicos de la vivienda. (Ver anexo en base de datos).

Por otra parte, se identificaron 20 programas presupuestarios estatales que presentan duplicidad con programas federales. Es decir, tanto los programas estatales, cuanto los federales buscan objetivos similares y la población objetivo recibe los mismos componentes, lo que revela falta de coordinación para evitar duplicidades. Además, los programas federales también operan en el estado de Oaxaca. Por ejemplo, el programa estatal *Capacitación y Profesionalización para y el trabajo* se dirige a las personas económicamente activas y se les otorga capacitación y certificación a fin de que incrementen su productividad. En el mismo tenor, se ubicó que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social implementa a nivel federal una intervención conocida como *Capacitación para Incrementar la Productividad* que tiene como objetivo fomentar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores asalariados mediante la realización de cursos en la modalidad presencial y a distancia a fin de incrementar su productividad. En esta condición de duplicidad se identificaron programas estatales que de acuerdo a la alineación realizada por el gobierno de la entidad se atienden seis carencias: acceso a alimentación, acceso a la seguridad social, bienestar económico (ingreso), acceso a los servicios de salud, rezago educativo y servicios básicos de la vivienda.

Tres programas estatales no se pudieron valorar porque no se encontró información. El programa Atención regional a grupos en vulnerabilidad tiene información en la MIR tan general que no se logró identificar el detalle de los componentes que entrega. Por otra parte, para los programas Gestión Integral de Residuos Sólidos y Fortalecimiento del sistema de Salud (se dedica a construir infraestructura para el sector salud) no se encontraron intervenciones similares en el Inventario Federal de Programas del CONEVAL. Una explicación a este hecho puede ser que existen intervenciones similares a nivel federal pero presupuestariamente no están clasificados como de desarrollo social, razón por la cual no entran en el universo de análisis del inventario CONEVAL.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Acceso a la alimentación	134	ATENCIÓN REGIONAL A GRUPOS EN VULNERABILIDAD	Sin valoración	No se pudo analizar porque no queda claro qué componentes específicamente entrega.
Acceso a la alimentación	168	ATENCIÓN SOCIAL A GRUPOS VULNERABLES	Duplicidad	A nivel federal se ubicaron los programas Servicios a grupos con necesidades especiales (E003), Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (s174) de SEDESOL y los programas Servicios de asistencia social integral, Programa de Atención a Personas con Discapacidad, Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" y Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad de la Secretaría de Salud que se dirigen a las poblaciones y entrega componentes muy parecidos a este programa.
Acceso a la alimentación	163	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO HUMANO CON ASISTENCIA ALIMENTARIA	Duplicidad	A nivel federal se ubicaron los programas Servicios a grupos con necesidades especiales (E003), Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (s174), Pensión para Adultos Mayores (S176) y Comedores Comunitarios (U009) de SEDESOL y el programa de Servicios de asistencia social integral de las Secretaría de Salud que se dirigen a las poblaciones y entrega componentes muy parecidos a este programa.
Acceso a la seguridad social	143	SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES, JUBILADOS, PENSIONADOS, PENSIONISTAS E INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO	Duplicidad	A nivel federal se ubicaron los programas Prestaciones sociales (ISSSTE, E045) que tiene como fin que los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares reciban las prestaciones económicas y los servicios sociales y culturales y el programa Prestaciones Sociales del IMSS (E012). Ambos operan en Oaxaca.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Calidad de espacios de la vivienda	101	FORTALECIMIENTO A LA VIVIENDA	Complementariedad	A nivel federal existe el Programa de Apoyo a la Vivienda (SEDATU, S274) que está dirigido a población rural y urbana con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda. Los apoyos son para la construcción de unidades básica de vivienda, ampliación o mejoramiento y tiene cobertura en Oaxaca. A diferencia del programa federal, el programa presupuestario Fortalecimiento a la vivienda se dirige a la población del estado en general. Se sugiere identificar áreas para mejorar su coordinación para garantizar el uso eficiente de recursos.
Ingreso por encima de la línea de bienestar	106	CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN PARA Y EN EL TRABAJO	Duplicidad	El programa federal Capacitación para Incrementar la Productividad (STPS, E004) tiene como objetivo fomentar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores asalariados mediante la realización de cursos en la modalidad presencial y a distancia y el otorgamiento anual de subsidios para la certificación de sus competencias laborales. Los componentes y la población objetivo es igual que el programa estatal, además también opera en la entidad.
Ingreso por encima de la línea de bienestar	152	PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS IGUALITARIAS PARA MUJERES Y HOMBRES	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (INMUJERES, s010) QUE contribuye con recursos económicos, asesorías presenciales, en línea y telefónicas, para que los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) promuevan la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo, en los instrumentos de planeación, programáticos, así como en las acciones gubernamentales para implementar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres en las entidades federativas, en los municipios y en las delegaciones de la Ciudad de México.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Ingreso por encima de la línea de bienestar	161	FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el Programa de Fomento a la Economía Social (SEDESOL, S017) se dirige a Organismos del Sector Social de la Economía y los apoyos otorgados son en especie o en efectivo: I. Proyectos Productivos, II. Desarrollo de capacidades y III. Banca Social. Asimismo, el Fondo Nacional Emprendedor (SE, S020) que incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), principalmente las ubicadas en sectores estratégicos, para incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial. Entrega apoyos monetarios.
Ingreso por encima de la línea de bienestar	185	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD ARTESANAL	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) (SEDESOL, S057) que busca consolidar los proyectos artesanales de las personas artesanas con ingresos por debajo de la línea de bienestar a través de ocho vertientes: Capacitación integral y/o asistencia técnica para el desarrollo de habilidades; Apoyos para Impulsar la Producción para la adquisición de activo fijo y/o insumos destinados a la producción artesanal; Acopio de Artesanías para atender la demanda de artesanías en el mercado; Apoyos para la Promoción Artesanal en Ferias y Exposiciones para la participación en eventos artesanales; Concursos Artesanales para el reconocimiento de las personas que se distinguen por su trabajo artesanal; Apoyos para la Salud Visual para atender padecimientos derivados de la actividad artesanal; Acciones para el Desarrollo de Espacios Artesanales Turísticos para la promoción turística nacional e internacional y, Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos para incentivar el desarrollo regional. Opera en Oaxaca.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Ingreso por encima de la línea de bienestar	172	FOMENTO E INCLUSIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN JOVEN	Duplicidad	Se ubicó el programa Articulación de políticas públicas integrales de juventud (SEDESOL, E016) que se dirige a la misma población y entrega componentes tales como: Becas, realiza concursos, financiamiento para proyectos que incentiven el desarrollo integral del joven y otras vertientes muy similares al programa estatal.
Ingreso por encima de la línea de bienestar	212	ECONOMÍA SOCIAL INCLUYENTE	Complementariedad	Se ubicó el Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural el cual se entrega componentes similares pero se dirige a la mujer ubicada en el ámbito rural.
Rezago educativo	105	EDUCACIÓN BÁSICA INCLUYENTE	Complementariedad	El programa federal Educación inicial y básica comunitaria (SEP, E066) está dirigido a niños y jóvenes que viven en localidades de alta y muy alta marginación (ámbito rural) y/o rezago social que acceden, permanecen y egresan de los servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria. Este programa también opera en Oaxaca. A diferencia del programa federal, el programa de Educación Básica Incluyente se dirige a todos los niños, niñas y adolescentes en el Sistema Educativo Básico Estatal. Se sugiere identificar áreas de coordinación para la complementariedad de los apoyos.
Rezago educativo	206	VAMOS JUNTOS A LA ESCUELA	Duplicidad	Se ubicaron los siguientes programas a nivel federal: Prospera y el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) que se dirigen a la misma población y entregan los mismos componentes.
Rezago educativo	125	EDUCACIÓN PARA JÓVENES Y ADULTOS Y DESARROLLO DE COMPETENCIAS PARA EL TRABAJO	Duplicidad	A nivel federal existe el programa Educación para Adultos (SEP, E064) es cual presta servicios educativos para población de 15 años o más destinados a reducir el rezago educativo. Otorga a esta población servicios educativos gratuitos de calidad en la alfabetización, primaria y secundaria con el apoyo del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo para que concluyan su educación básica. El objetivo y la población a la que se dirige es la misma que el programa estatal, además

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
				también opera en Oaxaca.
Rezago educativo	127	INCREMENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA SUPERIOR	Duplicidad	A nivel federal se identificaron dos programas con objetivos, componentes y se dirige a la misma población: el programa Expansión de la Educación Media Superior y Superior (U079) y el Programa de infraestructura física educativa (E047). El primero opera mediante el otorgamiento de fondos concursables que apoyan anualmente a los planteles públicos y de Formación para el Trabajo de Educación Media Superior, Universidades Interculturales, Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario, Institutos Tecnológicos y Centros Regionales de Formación Docente, que no cuentan con un presupuesto específico para atender sus necesidades de construcción, rehabilitación y equipamiento. El segundo busca mejorar la infraestructura física educativa de los planteles de educación básica, media superior y superior en las Entidades Federativas, mediante las acciones de normalización y diseño para la ampliación, adecuación, modernización y conservación para su mejor aprovechamiento y funcionalidad. Ambos también operan en Oaxaca.
Rezago educativo	132	FORMACIÓN CON CALIDAD EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	Duplicidad	A nivel federal se identificó el Programa de Educación Media Superior (SEP, E007) que busca fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo de los jóvenes del grupo de edad escolar en la que usualmente se cursa la educación media superior (15-17 años), bajo tres modalidades: bachillerato general, tecnológico y profesional técnico. Los componentes, objetivos y población son los mismos que el programa estatal
Rezago educativo	183	FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (SEP, S247) el cual tiene el mismo objetivo y se dirige a la misma población objetivo

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Rezago educativo	184	ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA EN EL QUEHACER EDUCATIVO	Complementariedad	A nivel federal se identificó el programa Sistema de Información y Gestión Educativa (SEP, E067) que tiene como objetivo principal dotar a los tomadores de decisiones del sector educativo, de una sola plataforma tecnológica, que permita su planeación, operación, administración y evaluación, así como proporcionar soluciones de automatización a las escuelas a efecto de establecer la comunicación directa entre los directores y las autoridades educativas.
Rezago educativo	200	AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	Complementariedad	Se ubicaron los programas Servicios de Educación Media Superior y Expansión de la Educación Media Superior y Superior de la SEP que también operan en Oaxaca. Se pueden identificar áreas de coordinación para complementar sus esfuerzos
Rezago educativo	207	FORTALECIMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA	Duplicidad	Se ubicó a nivel federal el Programa de infraestructura física educativa de la SEP que orienta sus esfuerzos para que se mejore la infraestructura física educativa de los planteles de educación básica, media superior y superior en las Entidades Federativas, mediante las acciones de normalización y diseño para la ampliación, adecuación, modernización y conservación para su mejor aprovechamiento y funcionalidad
Servicios Básicos en la vivienda	122	MEJORAMIENTO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN	Complementariedad	A nivel federal existe el Programa de Infraestructura (SEDATU, S273) el cual tiene como objetivo mejorar la disponibilidad de la infraestructura básica, complementaria y equipamiento; imagen, entorno, ampliación y mejoramiento de la vivienda de los hogares que se encuentran asentados dentro de las AGEB urbanas y localidades menores a 5 mil habitantes que presentan medio, alto y muy alto déficit en condiciones de habitabilidad. Entre sus componentes se ubican: Infraestructura para el hábitat; modalidades: mejoramiento del entorno, desarrollo comunitario y promoción del desarrollo urbano y Espacios públicos y Participación comunitaria. Se recomiendan identificar áreas de

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
				coordinación ya que el programa federal también opera en Oaxaca.
Servicios Básicos en la vivienda	146	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el programa Agua potable, Drenaje y Tratamiento (CONAGUA, S074), brinda apoyos financieros, técnicos y de supervisión para el sostenimiento y ampliación de la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas y rurales del país.
Servicios Básicos en la vivienda	153	AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LA COBERTURA DE SANEAMIENTO BÁSICO	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el programa Agua potable, Drenaje y Tratamiento (CONAGUA, S074), brinda apoyos financieros, técnicos y de supervisión para el sostenimiento y ampliación de la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas y rurales del país.
Servicios Básicos en la vivienda	181	MÁS OAXACA	Duplicidad	A nivel federal se ubicó el programa Agua potable, Drenaje y Tratamiento (CONAGUA, S074), brinda apoyos financieros, técnicos y de supervisión para el sostenimiento y ampliación de la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas y rurales del país.
Servicios Básicos en la vivienda	189	ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	Complementariedad	Se ubicaron los programas Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo, Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable, Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde, Protección Forestal y Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre operados por SEMARNAT. Como los componentes del programa estatal no son claros no se puede identificar si son similares a los programas federales.
Servicios Básicos en la vivienda	190	PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍAS RENOVABLES	Complementariedad	Se ubicó el Programa de Fomento a la Agricultura (SAGARPA, S259) que entre sus componentes se otorgan apoyos para el uso y aprovechamiento de energías renovables de la Unidades Económicas Rurales Agrícolas del sector.

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Servicios Básicos en la vivienda	192	GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS	Sin valoración	No se ubicó un programa federal de desarrollo social similar al estatal
Servicios Básicos en la vivienda	194	ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO HUMANO	Complementariedad	A nivel federal se ubicaron los programas Ordenamiento y regulación de la propiedad rural, Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares, Programa de Prevención de Riesgos de la SEDATU.
Acceso a los servicios de salud	159	ATENCIÓN MÉDICA	Complementariedad	A nivel federal se ubicaron 3 programas: Atención a la salud (IMSS, E011), Atención a la Salud del ISSSTE (E044) y Atención a la Salud de la Secretaría de Salud. Los dos primeros otorgan atención médica ambulatoria y hospitalaria de los derechohabientes del IMSS y a los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y su familia. El tercero proporciona atención hospitalaria y ambulatoria de alta especialidad a la población que la demanda en los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales Regionales de Alta Especialidad, Hospitales Federales de Referencia y Servicios de Atención Psiquiátrica, en coordinación con la red de servicios, sin importar la procedencia geográfica, condiciones laboral o social. Como a nivel estatal no se identifica a qué población objetivo se dirige, si derechohabiente o no derechohabiente, se recomienda encontrar áreas de coordinación con el programa federal
Acceso a los servicios de salud	169	PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD	Duplicidad	Se ubicaron los programas Prevención y atención contra las adicciones (E025), Programa de vacunación (E036) y Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (U008) de la Secretaría de Salud y el programa Prevención y control de enfermedades del IMSS que entregan componentes muy parecidos y se dirige a la misma población. Todos operan en el estado de Oaxaca
Acceso a los servicios de salud	164	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD	Sin valoración	No se ubicó un programa federal de desarrollo social similar al estatal

Carencia social	ID	Programa presupuestario	Valoración	Duplicidades o complementariedades con programas federales
Acceso a los servicios de salud	175	REGULACIÓN Y FOMENTO SANITARIO	Duplicidad	Se ubicó el programa Vigilancia epidemiológica (SALUD, U009) y busca contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante la identificación temprana y control de riesgos, así como el ingreso a tratamiento oportuno y específico de casos nuevos de enfermedades infecciosas y transmisibles. Opera en el estado de Oaxaca
Acceso a los servicios de salud	174	PROMOCIÓN, RECREACIÓN Y FOMENTO DE LA ACTIVACIÓN FÍSICA Y DEL DEPORTE	Duplicidad	Se ubicaron los programas Programa de Cultura Física y Deporte y Atención al Deporte (SEP S269 y E017) que se dirigen a la misma población y buscan los mismos objetivos que el programa estatal.

Como se explicó en párrafos anteriores, para 2019 se hicieron fusiones entre programas, 6 programas que operaron en 2018 se fusionaron con otros del mismo universo de los 33. En el cuadro 7 se puede observar cómo fueron las fusiones de cada programa. Cuatro fusiones se hicieron considerando que anteriormente los programas se dirigían a la misma población objetivo y los objetivos eran muy similares, en este sentido solo se agruparon los componentes bajo una misma clave presupuestaria. En este caso se ubicaron los programas 134, 105, 146 y 169 para 2019.

Cuadro 7. Análisis de las fusiones de los programas presupuestarios 2019.

ID	Programa presupuestario 2018	Fusión 2019	Análisis de la fusión
168	ATENCIÓN SOCIAL A GRUPOS VULNERABLES	Se fusionó con el programa 134 ATENCIÓN REGIONAL A GRUPOS EN VULNERABILIDAD	Se fusionaron los componentes que estaban dirigidos a la misma población objetivo
185	PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD ARTESANAL	Se fusionó con el programa 161 FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	Se fusionaron componentes pero el tratamiento a los artesanos como parte de la población objetivo se difuminó, conviene analizar si el problema que presentan los artesanos en Oaxaca es el mismo que presentan las unidades económicas o los emprendedores.

ID	Programa presupuestario 2018	Fusión 2019	Análisis de la fusión
212	ECONOMÍA SOCIAL INCLUYENTE	Se fusionó con programa 172 FOMENTO E INCLUSIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN JOVEN	Se fusionaron componentes y se identificaron al menos tres tipos de poblaciones objetivo: jóvenes, mujeres y sector social de la economía.
206	VAMOS JUNTOS A LA ESCUELA	Se fusionó con el programa 105 EDUCACIÓN BÁSICA INCLUYENTE	Se fusionaron componentes que estaban dirigidos a la misma población objetivo
153	AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LA COBERTURA DE SANEAMIENTO BÁSICO	Fusionado con el programa 146 AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE	Se fusionaron los componentes que estaban dirigidos a la misma población objetivo
175	REGULACIÓN Y FOMENTO SANITARIO	Se fusionó con el programa 169 PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD	Se fusionaron los componentes que estaban dirigidos a la misma población objetivo
134	ATENCIÓN REGIONAL A GRUPOS EN VULNERABILIDAD	Personas en situación de pobreza extrema	La Población vulnerable en el Estado de Oaxaca carece de acceso a derechos sociales.

Por otra parte, llama la atención que la fusión de los programas 161 y 172 también siguieron la lógica de agrupar componentes, pero existe el riesgo de que las poblaciones objetivo presenten problemas de focalización. En el caso del primer programa, 161, la población de artesanos que anteriormente se atendía con una intervención específica no está considerada como parte de la nueva población objetivo. Es recomendable que el programa 161 valore si las unidades económicas y los emprendedores presentan el mismo problema que presentaban los artesanos de Oaxaca que antes se apoyaban de forma específica. Asimismo, el programa 172 que anteriormente se enfocaba a la población de jóvenes en el estado, para 2019 se enfoca al menos en tres poblaciones distintas: jóvenes, mujeres y sector social de la economía. Se recomienda que para este caso en específico se revise una definición más clara del problema a fin de que refleje mayor congruencia con el propósito de la intervención, estas adecuaciones permitirán mayor congruencia en la lógica causal de la intervención.

En síntesis, el análisis sugiere que el portafolio de programas que constituyen la política de desarrollo social del Estado de Oaxaca tiene áreas de oportunidad en consistencia interna, integración vertical y alineación a carencias/resolución de un problema público. En general, todo esto sugiere la necesidad de una revisión profunda de la estructura programática.

INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL

México es un país pionero y líder en materia de institucionalización de la política social, la evaluación y el monitoreo. Como han señalado Maldonado, Pérez Yarahúan et al (2016), este resultado no fue producto de un plan maestro con objetivos explícitos de largo plazo, sino un producto de decisiones políticas en torno a la política social que tienen mucho que ver con el avance en la competencia electoral y el intento de revertir la tradición clientelar de la política social mexicana. En el ámbito federal, como producto de estas decisiones aisladas, pero complementarias, se fortaleció el subsector de desarrollo social y humano a partir de la Ley General de Desarrollo Social (2004) y las instituciones y procesos que dicha ley mandata. A raíz de esto, y la obligatoriedad constitucional de la evaluación, las entidades federativas fueron adoptando leyes locales relativas a la misma materia y adoptando mecanismos institucionales parecidos para regular la planeación y evaluación en materia de desarrollo social y humano.

En ese marco, CONEVAL realiza análisis periódicos del grado de avance en la institucionalidad de la política social en las entidades federativas. La institucionalidad de la política social del Estado de Oaxaca se considera alta en el contexto mexicano. El promedio nacional en 2017 es de 75.3 en el Índice de monitoreo y evaluación según entidad federativa propuesto por CONEVAL. Oaxaca está en el noveno lugar con una calificación de 88 puntos (en 2013 tuvo el primer lugar, con 78.7 puntos. p. 34). Jalisco es el primer lugar con 98.2 puntos y BCS es el último lugar con 35.2 puntos. El reporte 2017 de CONEVAL identifica a Oaxaca como uno de los estados en el grupo de alto avance en el fortalecimiento del monitoreo y la evaluación (p.13). Oaxaca ha estado en el grupo de avance medio alto (2011) y alto (2013, 2015 y 2017) en las más recientes mediciones del índice.

El índice integrado por CONEVAL tiene un componente normativo y un componente práctico. El reporte reconoce que el progreso de las entidades en su calificación dentro del índice es atribuible a avances en el componente normativo, aunque también ha habido avances en el componente práctico. En 2017, solamente el Estado de México y Jalisco superan a Oaxaca en el componente normativo. En cuanto al componente práctico, en 2017 14 entidades superan a Oaxaca (P. 53). En el componente normativo, el promedio es 39.7 y Oaxaca tuvo 50 puntos y es el cuarto lugar nacional. El más alto (Estado de México) tuvo 51.9. En el componente práctico, el promedio nacional es de 35.6 puntos. Oaxaca está en lugar 15 con 38 puntos. A pesar de esta arriba del promedio nacional, la disparidad entre la norma y la praxis es notoria.

Oaxaca se encuentra en el grupo de 11 entidades federativas con avance alto en la materia. Estas entidades cuentan con 100 % de los criterios normativos para establecer la evaluación y monitoreo de la política y programas de desarrollo social y han establecido criterios para crear programas de desarrollo social (elaborar diagnósticos, vinculación con PED, asegurar que se especifique información como el objetivo y tipo de apoyo). Oaxaca tiene el máximo puntaje (4), con 26 entidades más, en la valoración de Ley de Desarrollo Social o instrumento normativo equivalente, al igual que en la difusión de la información de los programas de desarrollo social, la creación del padrón y la elaboración de reglas de operación.

En materia de evaluación y monitoreo, el panorama es muy parecido. Oaxaca cuenta con un marco normativo de alto nivel para la coordinación y planeación de las evaluaciones, su publicación y el seguimiento a sus resultados. pero hay menos evidencia de que este asegure mejoras sustantivas en la práctica.

ORIENTACIÓN A RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Para el análisis de orientación a resultados se tomaron los atributos formales de orientación a resultados, siguiendo el diagnóstico de CONEVAL, y diversos indicadores indirectos de la calidad de la orientación a resultados. Como se señaló al inicio de este reporte, estas dimensiones están relacionadas empíricamente. Los hallazgos en relación a la definición inadecuada del problema público al que responde un programa, y la poca claridad y alineación de la estructura de los programas presupuestarios también deben interpretarse como problemas en la orientación a resultados de la política social. Al mismo tiempo, el hecho de que sí existan indicadores estratégicos que tienen seguimiento y se cuenta con un Padrón Único de Beneficiarios nos permite analizar cómo se ve el desempeño gubernamental en materia de política social en el Estado de Oaxaca. Esta sección captura estas fuentes de diversa índole para valorar la orientación a resultados.

En el diagnóstico de CONEVAL (2017: 71) Oaxaca obtuvo 10 de 12 puntos posibles en la valoración de indicadores estratégicos, por debajo de 14 entidades federativas, de acuerdo con la siguiente distribución:

- *El estado cuenta con información de sus indicadores de resultados (3/4).*
- *El estado cuenta con indicadores de resultados (3/4)*

- *La normativa estatal establece contar con indicadores de resultados para la política y/o los programas de desarrollo social (4/4)*

En materia de indicadores de gestión, Oaxaca tuvo 10 de 12 puntos posibles en este elemento de tres criterios, por debajo de 15 entidades a nivel nacional:

- *El estado cuenta con información de sus indicadores de gestión (3/4).*
- *El estado cuenta con indicadores de gestión (3/4)*
- *La normativa estatal establece contar con indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social (4/4)*

En lo que se refiere la dimensión organizacional, (área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado), Oaxaca solamente está detrás de 4 entidades con 14/16 puntos posibles.

- *La normativa establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social en el estado (3/4)*
- *la normativa estatal define elementos del área responsable para coordinar la evaluación de la política o programas de desarrollo social (4/4)*
- *La normativa estatal establece las atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado (3/4)*
- *El estado cuenta con un área en operación responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado (3/4)*

La Jefatura de la Gubernatura incluyó en el paquete de información una presentación sobre el Padrón Único de Beneficiarios (2016-2022), por lo que se incluyó para efecto de este análisis. En primer lugar, es importante destacar que el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) es consultable en la liga <https://padronbeneficiarios.oaxaca.gob.mx/publico/consulta>. El PUB 2018 tiene 1,215,293 beneficiarios. En la consulta en línea aparece la base de datos completa, pero con 10 beneficiarios por página (es decir, 110 mil páginas en total), lo que obstaculiza enormemente la consulta. Los campos mostrados son: nombre y apellidos de los beneficiarios, sexo, programa, beneficio ofrecido, municipio de entrega, y dependencias ejecutoras. Sin embargo, después de numerosos intentos no fue posible bajar el archivo del PUB en su integridad en una computadora de capacidad promedio. Una base de datos en Excel permitiría elaborar tablas y gráficas de frecuencias como: número de

beneficiarios por programa, sexo de los beneficiarios y dependencias que tienen un padrón. Una base de datos única también serviría como insumo para identificar duplicidades.

Dada la imposibilidad de consultar el PUB en un único archivo, el equipo de evaluación intentó descargar cada una de las bases de datos de cada uno de los programas y de unidades responsables. Estos son los hallazgos:

- El portal sí permite conocer en línea la población beneficiada en el padrón único (1.2 millones de registros) y de la mayoría de los programas incluidos (que son solamente una parte de los programas del Estado). Como se ha dicho, el problema es que la consulta en línea es materialmente impracticable: los resultados en pantalla muestran 10 registros.
- Excepto por un par de programas de los que no se puede obtener información, el portal permite descargar (en formato XLS o CSV) a la Población Beneficiada (categorizada por grupos). La tabla describe cada uno de los programas consultables y los campos mostrados en sus bases de datos.
- El problema principal en la consulta del PUB es que aún no es un insumo único, que integre todos los programas en una sola base de datos donde todos los campos de captura estén consistentemente alineados y controlados (por ejemplo, fechas de entrega de beneficios y homónimos).
- Sería inadecuado suponer que las partes existentes pueden ser agregadas por terceros para integrar una base de datos única y que dicha base tendría la misma validez que el PUB. Por tanto, las partes existentes no forman un padrón único.
- El portal sí permite conocer a los actores beneficiarios de programas durante 2018. Son 17 organizaciones.
- El portal no parece contener información sobre todas las dependencias o programas, sino solamente sobre 19 dependencias y sobre 24 programas. Otros 18 programas que aparecen en el PUB no son consultables (ver tabla).
- También se pueden descargar las bases de datos de la Comisión Estatal de Vivienda, la Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte, el Instituto de Bachillerato del Estado de Oaxaca, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, los telebachilleratos comunitarios, el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca, Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca, la Comisión Estatal de Vivienda, el Instituto de Capacitación y Productividad para el Trabajo, el Instituto Estatal de Educación para Adultos, el Sistema de

Desarrollo Integral para la Familia, el Instituto Estatal de la Juventud, la Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte y el Instituto Oaxaqueño de las Artesanías.

- Las bases de datos descargables tienen los campos siguientes: nombre y sexo del beneficiario, municipio de entrega de beneficio, tipo de beneficio ofrecido por el programa y la unidad responsable, y año de entrega. En algunos casos (Educación Básica Incluyente-Vamos a la Escuela) es evidente el traslape en años de entrega para algunos registros. Esto impediría la integración de una base de datos consolidada y congruente, pues en estricto sentido metodológico, cada año de entrega debe constituir un registro separado.

Programas descargables en el portal del Padrón Único de Beneficiarios	
Nombre del programa mostrado en PUB	Personas beneficiarias
A peso el litro de leche	44700
Ampliación de la cobertura de la educación media superior	79138
Apoyo a personas adultas mayores	10773
Apoyos para la protección de personas en estado de necesidad. Estancias Infantiles DIF	2242
Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables	92088
Becas a atletas en la olimpiada nacional y nacional juvenil	60
Caravanas de desarrollo social	28436
Centro de rehabilitación y educación especial Oaxaca (CREEO)	2474
Crédito a la palabra de la mujer	3310
Cursos de capacitación y profesionalización para y en el trabajo	56338
Desayunos escolares fríos	120437
Educación para jóvenes y adultos y desarrollo de competencias para el trabajo	190338
Fondo de apoyo a migrantes (2016)	897
Fortalecimiento a la vivienda	6927
Inglés para todos en Oaxaca	828
Muestras de economía solidaria	620
Padrón Único de beneficiarios (total)	1215293
Participación comunitaria para el desarrollo humano con asistencia alimentaria	139910
Premio Estatal de la Juventud	6
Prevención y atención a niñas, niños y adolescentes en situación de calle	51

Programas descargables en el portal del Padrón Único de Beneficiarios	
Nombre del programa mostrado en PUB	Personas beneficiarias
Programa bienestar de apoyo a personas con discapacidad	21381
Programa de apoyo a emprendedores	639
Programa de vertientes de apoyos a artesanos	2689
Vamos juntos a la escuela	1048000
Programas que aparecen en el portal del PUB pero no son consultables: Atención jurídica-administrativa a la población migrante y sus familias, Atención regional a grupos de vulnerabilidad, Beca de apoyo a la práctica intensiva y servicio social, Comercialización turística, Desarrollo turístico sustentable, Fortalecimiento de la infraestructura cultural, Inclusión económica de los migrantes y su familia, Planeación turística y desarrollo estratégico, Profesionalización turística, Programa de fortalecimiento en la calidad educativa, Programa de la reforma educativa, Programa escuelas de tiempo completo, Programa nacional de becas, Programa nacional de inglés, Programa para el desarrollo profesional docente, Programa para la inclusión y equidad educativa, Promoción turística, Salvaguardar el patrimonio cultural e inmaterial.	

Fuente: <https://padronbeneficiarios.oaxaca.gob.mx/publico/consulta>

La información normativa consultable en el portal del padrón de beneficiarios: Ley General de Desarrollo Social, Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Social, Lineamientos del Padrón Único de Beneficiarios Federal, Lineamientos del Padrón Único de Beneficiarios Estatal, Lineamientos para la conformación de las Reglas de Operación (ROP), Estrategia Nacional de Inclusión, Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Oaxaca

El Padrón Único de Beneficiarios, herramienta fundamental para la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas, plantea algunas dificultades menores para ser utilizado por la ciudadanía y los tomadores de decisiones. De acuerdo con los Lineamientos para su integración, el PUB debe servir de base para elaborar análisis por parte del COPEVAL (ver cuadro). El PUB actualmente solo puede consultarse de manera fragmentada. Aún no puede caracterizarse como una base de datos integrada, aunque demuestra pasos significativos en este sentido y también demuestra un avance notorio para cumplir con criterios de gobierno abierto y datos abiertos. Sin embargo, como se ha explicado arriba, las bases de datos descargables aún tienen algunas áreas de oportunidad que deben atenderse para dar mayor funcionalidad al portal, y para habilitar el tipo de análisis integrado que contemplan los lineamientos.

Lineamientos generales para la integración y administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca. Publicado el 6 de Octubre de 2018

Artículo 8: "(...) la información referente a los beneficiarios y a los apoyos entregados a personas físicas deberán reportarse agrupando registros de acuerdo al mes de ministración, así como el beneficio otorgado."

Artículo 20: "COPEVAL realizará análisis de los padrones integrados al PUB de manera trimestral y a solicitud del responsable. Los resultados de los análisis se enviarán al responsable con la finalidad de que éstos sirvan de apoyo para aprovechar posibles áreas de mejora en la información que conforma los Padrones de los Programas de Desarrollo Social.

Artículo 21: "Análisis intra-padrón: permite identificar posibles errores de captura en la información proporcionada, así como detectar posibles duplicidades de beneficiarios dentro del mismo padrón. Análisis inter-padrón: identifica concurrencias de beneficiarios en diferentes padrones, con la finalidad de que los Responsables las conozcan y detecten posibles sinergias entre los mismos".

Artículo 22: "El PUB es de carácter público y de uso exclusivo para fines sociales, de transparencia y rendición de cuentas, con excepción de aquella que, en términos de la normatividad aplicable, sea considerada como confidencial o reservada".

Artículo 23: "El PUB se encontrará publicado en el portal web oficial designado por COPEVAL".

Definiciones (artículo 3).

Responsable: servidor público de la instancia ejecutora que asegura la autenticidad, veracidad, calidad y oportunidad en el envío o transferencia de su Padrón.

Instancia ejecutora: dependencias y entidades del Estado de Oaxaca encargadas de la operación de los programas estatales.

Lo mismo puede decirse en relación a los indicadores de desempeño y su seguimiento. En sí mismo no son importantes, sino como instrumento para promover un mejor desempeño de la política social. Como ilustra la tabla a continuación, el desempeño general de indicadores estratégicos de la política no es el deseable, ya que la mayoría de los indicadores no están disponibles y muchos cuentan con desempeño no adecuado.

Clave	Tema	Indicador	Desempeño		
11	Educación	Cobertura en educación básica	Adecuado		
11	Educación	Eficiencia terminal primaria	No adecuado		
11	Educación	Eficiencia terminal secundaria	No adecuado		
11	Educación	Porcentaje de profesores aprobados en el servicio profesional docente	Adecuado		
11	Educación	Población total con rezago educativo	Adecuado		
11	Educación	Cobertura en educación media superior	Adecuado		
11	Educación	Abandono escolar media superior	Adecuado		
11	Educación	Eficiencia terminal media superior	No adecuado		
11	Educación	Cobertura en educación superior	No adecuado		
11	Educación	Abandono escolar superior	Adecuado		
11	Educación	Índice de competitividad estatal. Subíndice de innovación de los sectores económicos. Variables: investigadores y patentes	No disponible		
12	Salud	Población sin acceso a los servicios de salud	Adecuado		
12	Salud	Tasa de mortalidad	Adecuado		
12	Salud	Razón de mortalidad materna	No adecuado		
12	Salud	Tasa de morbilidad	No adecuado		
12	Salud	Tasa de mortalidad infantil	Adecuado		
13	Vivienda	Personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda	No disponible		
13	Vivienda	Personas con carencias en el acceso a servicios básicos de la vivienda	No disponible		
14	15	Acceso a la alimentación	Inclusión económica	Porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema	No disponible
14		Acceso a la alimentación		Personas con carencia alimentaria	No disponible
15		Inclusión económica		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	No disponible
16		Grupos en situación de vulnerabilidad		Índice de Desarrollo Humano	No disponible
17		Migrantes		PEA ocupada formal	Adecuado
17		Migrantes		Índice de intensidad migratoria	No disponible
18		Cultura física y deporte		Esperanza de vida al nacer	Adecuado
19		Cultura y Arte		Porcentaje de municipios apoyados en actividades de producción cultural	Adecuado

A partir del *Reporte de avances Oaxaca* elaborado por SEDESOL en el marco de la Estrategia Nacional de Inclusión, en el rubro Educación, los indicadores nacionales tienen un avance de 17.75%. En Oaxaca, el avance es 84.45%. Algunos indicadores exceden por mucho la meta del 100 % planeado. Por ejemplo: *Número de niñas y niños de 3 a 5 años de edad que asisten a una guardería, estancia infantil u otros que ya son considerados preescolar por la autoridad educativa local* tiene un nivel de 206% (septiembre de 2018). En Educación los indicadores de programas federales son dos: *Número de personas mayores de 15 años que se certificaron en primaria y o secundaria*, y *Número de personas mayores de 15 años que se alfabetizaron*, tienen un cumplimiento de 17.9% y 17.6%, respectivamente (mayo de 2018). En general, dadas las características del rezago social y el comportamiento de los indicadores, estos datos sugieren que las metas y/o los indicadores no estuvieron adecuadamente elaborados, ya que duplicar el desempeño esperado en realidad no es una buena señal, sino un marcador de problemas en el manejo de indicadores. Ninguno de los

indicadores recuperados por SEDESOL en su *Reporte de avances* aparece en las MIR 2018 (tercer trimestre), presentadas en la Carpeta 19 por el gobierno de Oaxaca.¹¹ Un ejemplo: el indicador *número de centros educativos construidos* reportado por SEDESOL, no tiene correspondiente en las MIR reportadas por el gobierno de Oaxaca. Sin embargo, sí existe el indicador *porcentaje de espacios educativos construidos en el nivel básico*. Para ambas fuentes el responsable del cumplimiento del componente que da lugar al indicador es el mismo: el Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa.

En conclusión, la brecha de implementación e internalización de los avanzados marcos normativos con lo que cuenta Estado de Oaxaca explican en parte la disparidad y las áreas de oportunidad existentes en materia de orientación a resultados y la posibilidad de documentar su contribución a la mejora del desempeño de la política social en su conjunto. El balance general que ofrece esta evaluación arroja un mapa de ruta para resolver el principal desafío de la política de desarrollo social del Estado de Oaxaca: reducir las brechas entre la norma y la práctica, mejorando la calidad del procesos y los productos de la implementación de los programas y de la política, para consolidar un régimen de política social que actualice los derechos y principios de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca y ofrezca una salida de los muy altos niveles de pobreza y desigualdad que han afectado históricamente a esta entidad.

¿Cómo reducir brechas de implementación?

Uno de los principales hallazgos de esta evaluación se refiere a las brechas de implementación entre normas, instituciones y procesos que cuenta con los elementos mínimos para orientar y gestionar por resultados la política social, y las prácticas heterogéneas y áreas de oportunidad que se reflejan en los documentos revisados por el equipo evaluador. Este escenario supone que, más que la adopción de buenas prácticas per se, la estrategia más efectiva a corto plazo tiene mucho más que ver con la socialización y apropiación horizontal de estas herramientas por parte de mandos medios y operadores. Oaxaca cuenta ya con las normas e instituciones necesarias para llevar a buen puerto la mejora sustantiva de su política social y el fortalecimiento de la orientación a resultados. No obstante, persiste mucho trabajo fino de adecuación y revisión de los instrumentos, así como de capacitación práctica e intercambio de información entre servidores públicos involucrados.

¹¹ La tabla anexa en Excel (hoja *Indicadores estatales*) se refiere exactamente cada indicador, con un ejemplo sobre la falta de correspondencia y los dos únicos indicadores recuperados por SEDESOL que tienen un correspondiente cercanamente parecido en las MIR 2018.

Por esta razón, el equipo evaluador sugiere una estrategia dual: la revisión global de la estructura programática, de manera conjunta y pedagógica con los actores interesados, y una estrategia de capacitación práctica entre pares y con talleres focalizados en las condiciones reales de operación del Estado, a fin de contar con un lenguaje y herramientas genuinamente compartidas para reducir la fragmentación y contradicciones en el manejo de la información.

En América latina existen ejemplos relevantes de aprendizaje horizontal entre pares para fortalecer la gestión local y uniformar al mismo tiempo la información pública relativa a programas sociales (Brasil, con el programa Bolsa Familia), lo que ha permitido que cuenten con un Padrón Único de Beneficiarios de alta confiabilidad en un contexto de enorme fragmentación territorial y gran autonomía de los gobiernos locales.

En síntesis, en opinión del equipo evaluador, más allá de reformar leyes y marcos institucionales, el desafío consiste en la internalización y generación de estándares mínimos compartidos para la utilización de estas herramientas.

BIBLIOGRAFÍA

1er Informe de Gobierno Oaxaca 2016 – 2017 – Alejandro Murat, 2017.

1er Informe de Gobierno Oaxaca 2016-2017 – Alejandro Murat, Anexo Estadístico, 2017.

2do Informe de Gobierno Oaxaca 2016 – 2017 – Alejandro Murat, 2018.

2do Informe de Gobierno Oaxaca 2016-2017 – Alejandro Murat, Anexo Estadístico, 2018.

Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca. (2018).

Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca. (2018).

Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030. (2018).

Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca. (2018).

Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca. (2018).

Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca. (2018).

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad para el Ejercicio Fiscal 2018, Periódico Oficial, 31 de enero de 2018.

Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Crédito a la Palabra de la Mujer para el Ejercicio Fiscal 2018, Periódico Oficial, 31 de enero de 2018.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el Ejercicio Fiscal 2017, Diario Oficial, 28 de diciembre de 2018.

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, México, 29 de septiembre de 2018 Periódico Oficial, Oaxaca, 2018.

Árboles de objetivo seleccionados por la SEDESOH., (2018) 2018-2019 (285 programas seleccionados por la SEDESOH).

Árboles de objetivo. (2019) (3 programas seleccionados por la SEDESOH).

Árboles de problema seleccionados por la SEDESOH, 2018-2019 (28 documentos).

Árboles de problema, objetivos y selección de alternativas – Ejercicio fiscal 2019 (79 Programas).

Árboles de problema. (2018) (25 programas seleccionados por la SEDESOH).

Árboles de problema. (2019) (3 programas seleccionados por la SEDESOH).

Cejudo et al., (2017). *La política social en los estados: un análisis de integración*, México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE.

Cejudo et al., (2018). *Hacia una política social integral*, México, CIDE.

Comisión Estatal de Agua. (2018). Plan Hídrico Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2016-2022 de Oaxaca – 2. Síntesis del Programa Hídrico Estatal 2016-2022.

Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte: Reglamento para otorgamiento de becas para deportistas, Periódico Oficial, 2 de abril de 2013.

Comisión Estatal de Vivienda. Mecánica Operativa Interna – Atención Programas Sociales.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2013-2014. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018)., Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019., junio 2018, pp.182.

Diagnóstico del Programa 106 – Fortalecimiento a la Competencia Laboral y Empleo de Calidad.

Documento Diagnóstico del Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

Documento Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable. Diagnóstico de la Infraestructura Urbana en los Centros de Población.

Documento. - Programas por carencia.

Explora Metrics. (2017). Informe de Evaluación Diagnóstica (88 programas estatales).

Explora Metrics. (2017). Informe de la Evaluación de Diseño (6 programas estatales).

Gobierno de la República – Secretaría de Desarrollo Social. (2018). Secretaría de Desarrollo Social, Reporte de avances Oaxaca sobre la Estrategia Nacional de Inclusión., noviembre 2018.

Gobierno de la República. (2016)., Estrategia Nacional de Inclusión, 2016, p.48.

Gobierno del Estado de Oaxaca. (2016)., Plan Estratégico Sectorial – Desarrollo Social y Humano 2016-2022., pp. 58.

Gobierno del Estado de Oaxaca. (2018). Programa Operativo Anual 2019 – Matriz de Indicadores para Resultados - Reportes de Revisión MIR Inicial (2019 de 79 Programas).

Gobierno del Estado de Oaxaca. Plan Estratégico Sectorial de Salud del Estado de Oaxaca 2016-2022.

Grosh, (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, The World Bank, Washington, D.C.

Guía de Acción – Metodología para la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Sector Productivo y la Comunidad Educativa y Científica en la Agenda 2030 en el Estado de Oaxaca.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2015). Informes finales de la Evaluación estratégica de consistencia y resultados. Ejercicio fiscal 2014 (4 programas estatales y 9 fondos federales).

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2016). Evaluación Específica del Desempeño – Ejercicio fiscal 2015 (6 fondos federales).

Jefatura de la Gubernatura. (2013). Informe de Seguimiento a la Atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2013.

Jefatura de la Gubernatura. (2015). Informe de Seguimiento a la Atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2015 – Programas Estatales y Fondos de Aportaciones Federales.

Jefatura de la Gubernatura. (2016). Informe de Seguimiento a la Atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2016 – Programas Estatales y Fondos de Aportaciones Federales.

Jefatura de la Gubernatura. (2017). Ficha de la Evaluación de Diseño (6 programas estatales).

Jefatura de la Gubernatura. (2017). Ficha de la Evaluación Diagnóstica (88 programas estatales).

Jefatura de la Gubernatura. (2018). Informe de Seguimiento a la Atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2017

Jefatura de la Gubernatura. (2018). Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora 2018 (216 elementos).

Lineamientos generales para la integración y administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Periódico Oficial, 6 de octubre de 2018.

Lineamientos para la conformación de las Reglas de Operación de Programas de Desarrollo Social del Estado de Oaxaca, 2018.

Maldonado et al., (2015). *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*, CIDE, México.

Manual de gestión ambiental y social – Programa de Modernización del Sector Agua y Saneamiento del Estado de Oaxaca “Programa MAS Oaxaca”, 2017.

Manual de Operación (MOP) – Programa de Modernización del Sector Agua y Saneamiento “MAS Oaxaca”, 2017.

Mecánica Operativa Interna – Atención Programas Sociales, Comisión Estatal de Vivienda, Oaxaca.

MIR. (2018) (33 programas seleccionados por la SEDESOP, 2018-2019 (35 Programas).

MIR. (2019) (2 programas seleccionados por la SEDESOP).

Plan de actividades 2018 - Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el Estado de Oaxaca. (2018).

Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca Periódico Oficial, Oaxaca de Juárez Oaxaca, México, 20 de abril de, 2015.

Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, OaxacaMéxico, 23 de octubre de 2015.

Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOP), Catálogo de Programas y Acciones Sociales 2018, Oaxaca.

Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOP), Catálogo de Programas y Apoyos Sociales 2017, Oaxaca.

Secretaría de Desarrollo Social y Humano: Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de Operación del Programa Vamos juntos a la escuela para el Ejercicio Fiscal 2018, Periódico Oficial, 31 de enero de 2018.

Secretaría de Economía – Departamento de Análisis Estadístico y Planeación. Diagnóstico de la Baja Productividad de Unidades Económicas y Emprendedores de Oaxaca.

Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable. (2015). Formato de Difusión de los Resultados de las Evaluaciones estratégicas de consistencia y resultados (4 programas estatales y 9 fondos federales).

Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable. (2016). Formato de Difusión de los Resultados de las Evaluaciones, Evaluación Cuantitativo-Cualitativa del Programa Fondo Oaxaca, ejercicios 2013 y 2014.

Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable. (2016). Formato de Difusión de los Resultados de las Evaluaciones específicas del desempeño (9 fondos federales).

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca: Lineamientos de Operación Ejercicio 2017-2022, Manual de Operación del Programa de Participación Comunitaria para el Desarrollo Humano con Asistencia Alimentaria Ejercicio 2017, Programa de Asistencia Alimentaria Desayunos Escolares Fríos, Periódico Oficial, Oaxaca, 29 de abril de 2017.

Universidad Vasconcelos – Centro de Economía y Política Aplicadas. (2016). Informe de Hallazgos Relevantes y Recomendaciones de Mejoras – Evaluación de Impacto del Fondo Oaxaca, Ejercicios 2013 y 2014.

Universidad Vasconcelos. (2016). Evaluación del Desempeño – Ejercicio 2015 (3 fondos federales).

Legislación

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
2. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 de Oaxaca
3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado
4. Ley Estatal de Planeación
5. Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca

ANEXOS

Anexo 1: Datos de la instancia evaluadora

Nombre y tipo de evaluación	EVALUACIÓN ESTRATÉGICA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE OAXACA
Nombre de la instancia evaluadora	ExploraMetrics
Nombre del coordinador de la evaluación	Claudia Maldonado Trujillo Armando Orduña Espinosa
Nombres de los principales colaboradores de la evaluación	Mireya Carolina Patiño Peña Gabriela Trujillo Mendía Rafael Aguirre Ponce Mariel Flores Bautista
Nombre de la Unidad Administrativa responsable del seguimiento a la evaluación	Jefatura de la Gubernatura
Nombre del Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la Evaluación	ND

Anexo 2: Tabla comparativa de las leyes federales y estatales de Desarrollo Social y de Planeación

- **Ley de Desarrollo Social**

Coincidencias	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Ambas se enfocan en los derechos sociales y humanos. • Ambas establecen la coordinación entre sí. • Ambos definen al beneficiario como la persona en estado de vulnerabilidad. • Ambos establecen los mecanismos de planeación, programación, presupuesto, difusión y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social y humano. • Ambos definen zonas de atención prioritaria pero el estatal lo hace con mayor detalle. • Ambos tienen un apartado de enfoque para el fomento al sector social de la economía y las actividades productivas enfocadas en el desarrollo social. • Los sistemas de desarrollo social, tanto nacional como estatal, se definen de arriba hacia abajo y ambos generan comités de desarrollo social a su respectivo nivel. • A nivel estatal se generan un gabinete especializado y un consejo consultivo en materia de desarrollo social y humano con sus respectivos foros inclusive a nivel microrregional; a nivel federal se crea una comisión intersecretarial y consejo consultivo. • Ambos incluyen un apartado amplio respecto a la evaluación de las políticas y programas en materia de desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley Estatal plantea con mayor claridad y especificidad cada uno de los derechos sociales y humanos. • En ambos se establecen los programas prioritarios, pero en la Ley Federal se incluyen los programas de educación obligatoria y los programas de abasto social de productos básicos y en la Estatal no. • El plan estatal define detalladamente que debe contener (art. 23) y su respectiva normatividad art 24. • La definición y medición de la pobreza solo se considera en la ley federal. • En la ley estatal se definen programas específicos, por ejemplo, pensión alimentaria para adultos mayores de setenta años del estado de Oaxaca, becas para la educación superior, dotación gratuita de útiles escolares y uniformes a los alumnos de educación básica en escuelas públicas del estado, entre otros. • En la ley estatal se incluyen sanciones e infracciones. • En la ley federal se especifican las formas de participación, de denuncia popular y se establece la contraloría popular.

• **Ley de Planeación**

Coincidencias	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Ambas leyes se enfocan en el Desarrollo Social y establecen los medios para fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades con su respectiva asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución. • En ambas se determina el Ejecutivo Federal y su respectiva Administración como los responsables de la coordinación de la planeación. • Ambos definen los órganos responsables de la planeación. • Ambos determinan la necesidad e importancia de la participación ciudadana democrática y la inclusión de los grupos indígenas. • Ambas leyes presentan principios comunes: respeto a los derechos humanos; desarrollo equitativo, integral, incluyente, sustentable y sostenible; perspectiva de igualdad de género; el respeto y el fortalecimiento del pacto federal, estatal y municipal; la no discriminación; la atención a las necesidades básicas de las personas y la mejoría de la calidad de vida. • Ambas leyes determinan la responsabilidad del Ejecutivo de dirigir el proceso de planeación y su respectiva presentación a los Congresos, federal y estatal respectivamente, para su revisión, modificación y aprobación, y la subsecuente publicación. • Ambas leyes establecen los grupos sociales y organismos que pueden participar en el proceso de planeación. • La planeación para el desarrollo está enfocado a nivel federal y en el segundo caso a nivel estatal. • Ambos hacen referencia a las actividades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre sí. • Ambas leyes establecen los 	<ul style="list-style-type: none"> • La coordinación de las actividades del Plan Nacional de Desarrollo recae en la SHCP quien coordina a las entidades de la Administración Pública Federal y la participación de los gobiernos estatales. <p>Los principales actores de la Ley Federal son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ejecutivo Federal ○ SHCP ○ Las dependencias de la Administración Pública Federal ○ Entidades paraestatales <p>Los principales actores de la Ley Estatal son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ejecutivo Estatal ○ Secretaria de Finanzas del Estado de Oaxaca ○ COPLADE ○ Dependencias estatales y municipales ○ Congreso Estatal ○ Municipios <ul style="list-style-type: none"> • El Plan Nacional de Desarrollo tiene un enfoque predominante en lo económico, el Estatal en lo social. • El Plan Nacional de Desarrollo debe incluir: diagnóstico general, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos. • El Plan Estatal de Desarrollo debe incluir: objetivos y ejes estratégicos de política pública, prioridades programáticas, metas y resultados específicos, criterios y objetivos de referencia para la evaluación del desempeño; así como un apartado general que es similar al Plan Nacional de Desarrollo e incluye mecanismos de vinculación y armonización, así como responsables de ejecución. • La división de la planeación federal es en: institucionales, sectoriales, regionales y especiales • La división de la planeación estatal es en: sectoriales, institucionales, municipales, regionales, microrregionales y especiales • La Planeación Federal incluye la definición

Coincidencias	Diferencias
mecanismos de coordinación para la aprobación presupuestaria en la Hacienda Pública Federal y la Secretaría de Finanzas Estatal respectivamente.	de la concertación e inducción de programas con grupos sociales específicos y/o particulares, por ejemplo, grupos indígenas.