

Comisión de Desarrollo Social



Observaciones a la propuesta de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mayo 2007

1-Importancia de la Evaluación.

- La principal justificación y el argumento más convincente para fortalecer el sistema recaudatorio es la amplia explicación de los beneficios generados por la aplicación del Gasto Público, en especial el orientado al desarrollo social.
- Ponderar, cuantificar o correlacionar los efectos derivados del ejercicio del Gasto Público por conducto de los múltiples programas operativos es una obligación primordial. Explicar el impacto social generado por el recurso ejercido, las metas logradas y el número de ciudadanos beneficiados es inherente al proceso de planeación del desarrollo nacional.

2- Crecimiento Desordenado del Gasto Público.

- Por razones asociadas al crecimiento de la economía nacional el Gasto Público ha evolucionado en su dimensión y cobertura, mostrando signos de desorden, incluso, en lo referente al gasto destinado al desarrollo social.
- El importante crecimiento del gasto público explica en buena medida la intención de fortalecer el ejercicio de evaluación a fin de evitar, en lo posible, el riesgo de que la expansión acelerada del gasto conduzca al desvío, orientación injustificada o uso inadecuado de las asignaciones del presupuesto, entre otros efectos perniciosos asociados a su rápido y descontrolado aumento.



Comisión de Desarrollo Social

- De tal magnitud es el fenómeno que en el seno de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social se elaboraron dos estudios analíticos a final de 2006, de los cuales, al revisar la estructura, cobertura y aplicación de 98 Programas Operativos, se desprendieron conclusiones que corroboran las duplicidades, incongruencias y desarticulación de los objetivos y acciones de este amplio conjunto de programas.
- Ante esta realidad, se reconoce que en los últimos doce meses se han logrado trascendentes avances en la consolidación de un esquema legal y metodológico para realizar la evaluación de resultados a los programas asociados al desarrollo social. Este renovado impulso ha despertado grandes expectativas de superar los problemas consabidos desde hace varios años y que permanecen aún sin remediarse.

3- Evaluaciones Actuales.

A. Informes Trimestrales del Ejercicio del Gasto Público.

- Es el principal elemento informativo recurrente sobre la erogación del gasto y el cumplimiento de las metas previstas; sin embargo, contiene múltiples dificultades de interpretación.
- En principio, muchas de las unidades de medida de las metas generan confusión en su lectura, además de ponderarse de forma errónea.



Comisión de Desarrollo Social

- La mayor parte de los Indicadores de Resultado están diseñados para demostrar la eficiencia en el ejercicio del gasto, y no reflejan el avance en el cumplimiento de las metas.
- En consecuencia, siendo el único instrumento para dar seguimiento al ejercicio del gasto, su utilidad se reduce sensiblemente para los propósitos evaluatorios, por lo cual se requiere aplicar cambios metodológicos que modernicen y afinen su contenido.

B. Evaluaciones Externas.

- Su contenido y cobertura es abundante en información, con estadísticas históricas que permiten obtener un conocimiento retrospectivo y pormenorizado del programa evaluado.
- Del análisis efectuado se derivan importantes recomendaciones que contribuyen a superar las deficiencias identificadas, considerándose así como documentos complementarios relevantes para la tarea de evaluación.
- Empero, es necesario sistematizar su cobertura analítica de carácter histórico, la cual, al estar debidamente abordada en un ejercicio de diagnóstico, resulta ocioso repetir su descripción en el siguiente año por evaluar.



Comisión de Desarrollo Social

- Por consiguiente, una vez que se dispone de un recuento retrospectivo de la evolución del programa, la evaluación subsecuente debe enfatizar los resultados del año en cuestión, lo que simplificaría su contenido. La evaluación de 2006 de 18 programas de SEDESOL se presenta en más de seis mil páginas.
- En lo referente a los tiempos, en abril de 2007 se difundieron las evaluaciones de 2006, previéndose que en agosto de 2007 se entregue una nueva evaluación externa, la cual cubrirá todo el año evaluado más un cuatrimestre de 2007, información ésta última de utilidad para la definición presupuestal de 2008, aunque limitada a una fracción del año.

C. Evaluación de Programas Operativos.

- Entre los principales desafíos que deberá resolver la tarea de evaluación de los programas operativos está el identificar el impacto social de los programas mediante un conjunto de indicadores de resultado, que permitan conocer el efecto del gasto a través de varios enfoques de actuación. Derivado de este análisis se deberán señalar errores, desviaciones y sesgos de concepción a superarse.



Comisión de Desarrollo Social

- En lo correspondiente a la revisión de resultados de los programas, es importante diferenciar la temporalidad del período sujeto a revisión, a fin de adecuar los indicadores de resultado a su cobertura.
- En el plano de la evaluación recurrente aplicada durante el ejercicio del gasto, el SED menciona el funcionamiento del Sistema Integral de Monitoreo, dentro del cual se ubican los informes trimestrales del avance físico-financiero en la aplicación de Gasto Público. En este caso, los indicadores a utilizar deben enfocarse a este propósito específico que, por su corto período, no identifica el cumplimiento del objetivo y mucho menos su impacto social.
- Las evaluaciones externas anuales representan el instrumento idóneo para profundizar en el análisis del programa operativo en sus distintos planos de actuación, identificando el grado de cumplimiento de los objetivos y, sobre todo, su contribución social en el propósito de la superación de la pobreza.
- En complemento a estos dos instrumentos de evaluación, sería de gran utilidad que el CONEVAL retomara el análisis de estas evaluaciones de corto y mediano plazo, a fin de fusionarlas y emitir propuestas consolidadas, sumándoles la propia.



Comisión de Desarrollo Social

4. Evaluación de la Política Social.

- Si bien el Gasto Público constituye el principal instrumento del que dispone el Gobierno Federal para ejecutar su función redistributiva del ingreso, no es el único medio para ejercer la rectoría económica requerida a fin de corregir las desigualdades sociales que caracterizan al México contemporáneo.
- En consecuencia, la evaluación de la Política de Desarrollo Social adjudicada a CONEVAL no se debe limitar exclusivamente al análisis del impacto del Gasto Público, requiriéndose ampliar su visión al comportamiento de la economía nacional y su efecto en el avance o retroceso del nivel de bienestar de la población.
- Así como los indicadores de rezago social muestran el efecto regresivo que ocasionó la crisis macroeconómica de 1995, la cual afectó principalmente a la población de escasos recursos, habiéndose recuperado los niveles perdidos hasta 2002, en el presente, la dinámica de la economía nacional incidirá en los resultados de la política social.



Comisión de Desarrollo Social

- La relación es directa. ¿En cuánto afectará al nivel de bienestar social de la población marginada, la reducción en las expectativas del crecimiento del PIB en 2007 con la subsecuente reducción en la generación de empleo? o de forma más concreta ¿en cuánto alteró y continuará impactando a la ingesta de la población en Pobreza Alimentaria o a la localizada en áreas marginales de las ciudades, el ascenso del precio de la tortilla registrado al inicio del año en curso?
- Este lamentable suceso aparejado a adecuaciones en la economía interna y externa de mercado es tema básico de la Política de Desarrollo Social. De ahí que también se deba evaluar su impacto y proponer medidas colaterales de protección a la población más desprotegida, en adición a los acuerdos concertados para estabilizar su precio, conscientes de que la fijación de la nueva cotización alterará su consumo tradicional.
- En razón de estas interrelaciones, es el reiterado planteamiento de vincular la estrategia de desarrollo social a la de desarrollo económico. Por consiguiente, considerando que en el CONEVAL descansa la gran tarea de evaluar la Política de Desarrollo Social, es que requeriría emitir las recomendaciones correspondientes.



Comisión de Desarrollo Social

5. Atribuciones del CONEVAL.

- En todos los planteamientos de la temática nacional resalta el compromiso indeclinable de la sociedad de superar los lacerantes niveles de pobreza que afectan a una gran proporción de la población del país, prioridad expuesta por el Gobierno Federal.
- De 2005 a 2007 se erogaron cerca de 150 mmp. acumulados entre los recursos asignados al Ramo 20 de SEDESOL y los complementarios de educación y salud al Programa de Oportunidades. Por lógica, las preguntas subyacentes apuntan a conocer cómo ha evolucionado la pobreza nacional ante este enorme esfuerzo presupuestal ¿la población beneficiada ha logrado elevar de forma sustentable su nivel de vida? ¿a mayor gasto en estos programas corresponde una mejoría en el bienestar de la población objetivo o bien cuestionarse si el camino aplicado es el adecuado?
- Es justamente a este grado de ponderación a donde debe arribar la evaluación de la política de desarrollo social. De esta necesidad surge el CONEVAL con sus múltiples atribuciones debidamente enunciadas en la Ley General de Desarrollo Social.



Comisión de Desarrollo Social

- En principio, se le encomienda la medición de la pobreza y evaluar periódicamente avances o retrocesos en su expresión cuantitativa y cualitativa, señalando la descripción de las causalidades y la emisión de recomendaciones estratégicas. En segundo termino, se le asigna la tarea de evaluar los programas operativos vinculados a la temática del desarrollo social, introduciendo un esquema que permita ponderar su impacto social mediante la incorporación de indicadores lógicos.
- En adición a la evaluación de programas, el CONEVAL debe revisar la complementariedad existente entre los diferentes programas de la administración pública que actúan en una misma temática de prestación de servicios u otorgamiento de apoyos de beneficio social, con el propósito de evitar duplicidades, falta de articulación y aplicación aislada de recursos; es el caso de los diversos programas orientados al apoyo alimentario o de fomento productivo.
- En esta gradación de mediciones debe tenerse presente que conocer la dinámica del ejercicio del presupuesto o incluso el cumplimiento de las metas previstas, es una información necesaria aunque insuficiente para ponderar el impacto social generado.
- Ello conlleva a afirmar que la entrega del recurso a los beneficiarios o incentivar la formación escolar de la población objetivo, no es el objetivo final de la Política de Desarrollo Social.



Comisión de Desarrollo Social

- Al conjugar el suministro de apoyos monetarios con el acceso a la educación y salud, el Programa de Oportunidades propicia el desarrollo de las capacidades del beneficiario, habilitándolo para aspirar a una superación sustentable de su nivel de bienestar, objetivo que se concretará siempre y cuando logre obtener empleo e ingreso satisfactorio.
- Luego entonces, el esfuerzo desplegado en la etapa de desarrollo de capacidades resultará exitoso, cuando la estrategia de promoción social se enlace con actividades productivas remuneradas. De esta obligada conexión, surge la insoslayable necesidad de vincular funcional y operativamente la política social a la económica.

6. Incorporación del CONEVAL al Sistema de Evaluación del Desempeño.

- De conformidad al esquema funcional planteado en el documento, el Sistema se conforma de dos evaluaciones: la de los programas operativos por conducto del CONEVAL y la SHCP, y de la gestión pública que corresponde a la SHCP y SFP.



Comisión de Desarrollo Social

- Aún cuando el fundamento legal del SED en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no alude a la participación del CONEVAL, esta es obligada. En principio, su incorporación al SED fortalece y amplifica en términos prácticos y formales su capacidad de actuación multisectorial, adquiriendo su tarea de evaluación mayor alcance y obligatoriedad.
- Al formar parte el CONEVAL de la estructura del SED su desempeño adquiere más ingerencia, reforzándose el concepto de evaluación con mayor cobertura e integralidad.
- Empero, si bien su vínculo operativo con la SHCP y la SFP obedece a un enlace administrativo entendible, debe tenerse presente que la propia LGDS, al disponer la constitución del Consejo, le confiere autonomía técnica y de gestión, precisando que debe garantizar transparencia, objetividad y rigor técnico en su quehacer de evaluación.
- Por tanto, al actuar en coordinación con esas dependencias (SHCP y SFP), debe ser en razón de un vínculo estratégico para obtener mayor autoridad en sus determinaciones, sin que ello implique renunciar a su autonomía o someterse al formular sus conclusiones.



Comisión de Desarrollo Social

- Las evaluaciones al perder objetividad, fundamento y veracidad por privilegiar una defensa institucional mal entendida, optando por diagnósticos complacientes, lejos de servir a su propósito central, tienen efectos adversos.

7. Presupuesto Basado en Resultados.

- Lo relevante en el diseño de este nuevo marco jurídico y metodológico para el proceso presupuestario, estriba en que la distribución de recursos en el presupuesto descansará en una base amplia y detallada de información sobre la operación e impacto de los programas.
- Cabe subrayar que en la interrelación que debe existir entre plan, programa, presupuesto y ejercicio del gasto, la evaluación recurrente y sistemática es el vínculo que retroalimenta a las distintas fases del proceso. La evaluación constituye el preámbulo y basamento de la asignación presupuestal.
- La promulgación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, constituye un primer avance para renovar y fortalecer el procedimiento evaluatorio que rige en la actualidad, con la ventaja de que cubre a una amplia gama de programas operativos; con ello, el Sistema Nacional de Planeación se rehabilitará en su conjunto de forma sustantiva.



Comisión de Desarrollo Social

8. Evaluación de la Gestión Pública.

- En este terreno se localiza la compleja tarea de evaluación con resultados que deben obtenerse incluso a corto plazo, previéndose para tal efecto el funcionamiento de un Programa de Mejoramiento de Gestión.
- Por tanto, es responsabilidad de este Programa identificar de inmediato las duplicidades, acciones contrapuestas, desvinculaciones y todo el cúmulo de irregularidades que los distintos diagnósticos detectan en los programas que opera la Administración Pública.
- Los ejemplos son abundantes: otorgamiento repetido de becas, falta de complementariedad de los programas de apoyo alimentario y desarticulación de los programas de fomento a opciones productivas al ubicarse al FONAES en el Sector de Economía, cuando requiere enlazarse con todos los programas análogos que opera SEDESOL, entre otros muchos casos.
- Luego entonces, uno de los principales retos de este nuevo marco del SED es avanzar de manera consistente hacia una mayor integralidad en los diferentes programas; que exista complementariedad y se creen sinergias en los beneficios.



Comisión de Desarrollo Social

- Dicho de otra manera, que se eliminen duplicidades, se corrijan asignaciones sectoriales equivocadas, se supriman acciones análogas que operan con criterios diferentes como es el caso de los variados programas de apoyo a la vivienda popular o los dirigidos a las comunidades indígenas; remedios que permitirán obtener economías a escala, uso racional de los recursos y elevar la productividad del Gasto Público, objetivos, todos, enunciados en el documento de propuesta.

9. Participación de la Cámara de Diputados.

- En este renovado contexto metodológico, en el cual se refuerza sustantivamente la fase de revisión del ejercicio del gasto, lo más trascendente del Sistema de Evaluación del Desempeño se resume en el señalamiento de que *“los acuerdos entre el Ejecutivo y Legislativo se efectuarán en un nuevo marco de mayor comunicación, entendimiento y certeza”*.



Comisión de Desarrollo Social

- Por atribución Constitucional, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión le corresponde la aprobación del PEF. Al considerar que el propósito central de este fortalecimiento del proceso de evaluación deriva en la elaboración del *presupuesto basado en resultados*, se infiere la necesidad de vincular cada una de las diversas actividades del SED a la participación de la Cámara de Diputados, abriendo el Sistema a la contribución de las Comisiones Ordinarias en sus respectivos ámbitos sectoriales.
- Expresado en otros términos, en el entendido de que le corresponde a la Cámara de Diputados, especialmente a las Comisiones Ordinarias, el análisis y revisión de las evaluaciones de resultados de los programas operativos sectoriales, deben por tanto participar con propuestas en su diseño y estructura de contenido, con el fin de utilizar con mayor provecho las observaciones y recomendaciones emanadas del proceso de evaluación en sus diferentes productos.
- En este sentido, es puntualizarse que el propósito central de configurar un *presupuesto basado en resultados* no puede concebirse sin la participación conjunta del Poder Ejecutivo y Legislativo, requiriendo la unión de esfuerzos para que, con el trabajo concertado, se logren los objetivos pretendidos en este renovado proceso de evaluación.



Comisión de Desarrollo Social

- Todo el acervo informativo y analítico resultante del SED constituye un material de primer orden para la Cámara de Diputados, que le permitirá cumplir más apropiadamente la responsabilidad que le fue conferida en materia de presupuesto.
- La Cámara de Diputados cuenta con diferentes Comisiones Ordinarias destinadas a la revisión y análisis de la temática sectorial, en correspondencia con la distribución sectorizada de la Administración Pública Federal. En dichas Comisiones Ordinarias se procede a la revisión y análisis presupuestal de sector administrativo correspondiente y a la elaboración del Dictamen del Proyecto Presupuestal de su área de competencia, el cual es insumo para la integración del PEF por parte de la Comisión de Programación y Cuenta Pública.
- En este tenor, es necesario que de manera puntual y con toda la formalidad que amerita, se entreguen de forma directa y explícita a las Comisiones Ordinarias los diferentes documentos evaluatorios que contengan material de cobertura sectorial. En la medida que las Comisiones Ordinarias se enlacen directamente a la fuente informativa, se ampliarán los beneficios previstos en este nuevo esquema de evaluación.



Comisión de Desarrollo Social

- El nexo de estrecha colaboración requiere normarse e implementarse permitiendo la colaboración de las Comisiones Ordinarias, así como la de Programación y Cuenta Pública, principalmente en las siguientes tareas:
 - a) Participar en la definición de estructura y contenido de los Informes Trimestrales y de Evaluaciones Externas.
 - b) Participar activamente en el seguimiento del Sistema Integral de Monitoreo.
 - c) Participar en la definición de las Reglas de Operación.
 - d) Proponer cobertura y contenido del Programa Anual de Evaluación.
 - e) Proponer Proyectos de Reestructuración de Programas Operativos.
 - f) Proponer acciones encaminadas a fortalecer el federalismo, desconcentración y descentralización de los recursos fiscales asignados a los Programas Operativos.



Comisión de Desarrollo Social

- g) Participar en la tarea de lograr la integralidad de los Programas Operativos, otorgando especial atención a las actividades de otorgamiento de apoyo alimentario, fomento de opciones productivas, crédito preferencial a la vivienda, apoyo a adultos mayores y mujeres, entre otros.
- h) Participar en la definición de los indicadores de medición de la pobreza y otorgamiento de apoyos por densidad poblacional.
- i) Participar en la identificación de las Zonas de Atención Prioritaria y definición de procedimiento para canalizar las actividades de los programas operativos de diferentes sectores administrativos a su entorno territorial. Participar en la definición de un esquema de integralidad del Programa de Microregiones y la Estrategia de 100 x100, con la deficiencia de las Zonas de Atención Prioritaria.