

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

OPINION DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL EN RELACIÓN CON LOS INFORMES DE AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN RESPECTO A LOS INDICADORES DE RESULTADOS, GESTIÓN Y SERVICIOS CONTENIDOS EN LAS MATRICES DE INDICADORES DE RESULTADOS DE 38 PROGRAMAS FEDERALES

Ésta Comisión es competente para analizar y opinar respecto del presente asunto, con fundamento en el artículo 39 numerales 1, 2, fracción XX de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 157 numeral IV; 158 numeral X y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo que se abocó al análisis, discusión y valoración del asunto que se menciona.

I. ANTECEDENTES

- A. El Auditor Superior de la Federación, C.P. Juan Manuel Portal M., mediante oficio OASF/1387/2016 de fecha 22 de junio de 2016, solicitó a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados, enviar para consideración de las Comisiones de Desarrollo Social y de Presupuesto y Cuenta Pública los indicadores de resultados, gestión y servicios contenidos en las matrices de indicadores de resultados de 38 programas federales, para sus consideraciones.
- B. Mediante oficio CVASF/LXIII/307/2016 de fecha 27 de junio de 2016, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, solicitó a la Comisión de Desarrollo Social remitir opinión fundada de los programas antes referidos.
- C. La Presidencia de la Comisión de Desarrollo Social, turnó a la Subcomisión de Revisión del Desempeño de los Programas Sociales de acuerdo a las evaluaciones formuladas por el CONEVAL, mediante oficio CDS/LXIII/310/16

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

de fecha 07 de julio del 2016, 38 programas federales para su análisis, estudio y elaboración de opinión fundada.

- D. La Subcomisión mencionada remitió a la Presidencia de la Comisión de Desarrollo Social, una vez aprobada por sus integrantes, Opinión fundada de los indicadores de resultados, gestión y servicios contenidos en las matrices de indicadores de resultados de 38 programas federales a fin de ser considerada en la orden del día la reunión ordinaria de la comisión del mes de septiembre.
- E. Con fecha 21 de septiembre de 2016, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social aprobaron la siguiente Opinión fundada bajo las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

La Comisión de Desarrollo Social, a través de la *Subcomisión de Revisión del Desempeño de los Programas Sociales de acuerdo a las evaluaciones formuladas por el CONEVAL*, realizó la revisión de los Informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto a 38 programas federales¹ que, de acuerdo con el

¹ Programa de Aseguramiento Agropecuario, Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, Programa de Apoyos a Pequeños Productores, Programa de Fomento Ganadero, Programa de Fomento a la Agricultura, Programa de Productividad Rural, Programa de Apoyo al Empleo, Programa Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos, Programa de Cultura Física y Deporte, Programa Nacional de Convivencia Escolar, Programa de la Reforma Educativa, Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes; Seguro Popular, Fortalecimiento a la Atención Médica, Programa de Coinversión Social, PROSPERA, Programa de Inclusión Social, Programa de Derechos Indígenas, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola, Tratamiento de Aguas Residuales, Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo; Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable, Programa de Prevención de Riesgos, Programa de Fomento a la Economía Social, Programa de Apoyo a la Cultura, Programa Nacional de Inglés, Programa de Apoyo a la Vivienda, Programa de Infraestructura, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural; Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la innovación; Programa para la Productividad y Competitividad Industrial; Becas de Posgrado y Apoyos a la Calidad; y, Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

CONEVAL, corresponden a programas derivados de las modificaciones a la estructura programática 2016, dirigida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a partir de éste se emite la siguiente opinión.

Estas auditorías incluyen una descripción de los principales elementos de los programas federales en cuestión: desde aspectos históricos, operativos, de alineación con el Programa Nacional de Desarrollo (2013-2018) y los programas sectoriales, hasta el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como conclusiones y recomendaciones.

Las principales valoraciones se constriñen fundamentalmente a la MIR, en una lógica tanto vertical (objetivos a nivel fin, propósito, componentes y actividades) como horizontal (indicadores). A partir de ello, se desprenden recomendaciones del diseño de la misma, las cuales constituyen consideraciones técnicas, que si bien son valiosas para la formulación y perfeccionamiento de los indicadores, no remiten directamente a los principales resultados de los distintos programas.

Dado el espectro tan grande y la variedad de programas incluidos en los informes de la ASF, nos remitiremos en esta ocasión exclusivamente al programa “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, el cual consideramos el principal instrumento de combate a la pobreza en México del gobierno federal.

Dentro de las principales recomendaciones formuladas por la ASF, con respecto a dicho programa, se encuentra que se debe:

- 1) especificar en el objetivo de nivel fin el aspecto de “otras dimensiones de bienestar”, para que exista claridad en lo que pretende alcanzar el programa;
- 2) realizar modificaciones en cuanto a objetivos de componentes, ordenar los objetivos de las actividades y adecuar la construcción de la fórmula de los indicadores. Lo anterior, con la finalidad de que los datos que arrojen los indicadores sean de utilidad para determinar el desempeño del programa, el cual se valora a

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

partir de los objetivos de fin, propósito (razón de ser de los programas) y componentes (bienes y servicios entregados a la población beneficiaria).

Para lograr que los indicadores sean un reflejo de la ejecución de “PROSPERA”, esta Subcomisión propone, además de que se tengan en cuenta las recomendaciones mencionadas por la Auditoría, las adecuaciones que se vierten en este documento de opinión, relativas a la modificación de los objetivos de fin, propósito y revisión de indicadores, que se detallan a continuación.

Iniciamos con lo referente al Fin del PROSPERA, que se define como:

“Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.”

Sin embargo, las características de los componentes del apoyo para alimentación, educación y salud son insuficientes para garantizar el acceso efectivo a los derechos de las personas, por lo que esta Subcomisión propone modificar el fin de la siguiente manera:

“Contribuir a fortalecer el acceso a los satisfactores sociales mínimos básicos que permitan el desarrollo integral de las personas en situación de pobreza extrema, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, y mejoren su acceso a todas las dimensiones de bienestar.”

Lo anterior en virtud de lo siguiente. El fin de “PROSPERA” se refiere a la pobreza en general, sin embargo, sólo atiende a personas en situación de pobreza extrema. Además, se recomienda al programa precisar dicho concepto, en tanto que carece de una definición clara por parte del propio PROSPERA. Cabe señalar que los actuales beneficiarios no corresponden con la definición oficial de pobreza extrema multidimensional establecida por el CONEVAL. Se propone no limitar el alcance del

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

programa para que gradualmente incida en acciones orientadas a la inclusión laboral, productiva y financiera, mejorando las condiciones de vida de los beneficiarios.

Lo anterior se debe a los cambios en la elegibilidad y criterios de selección que ha sufrido el programa en las reglas de operación desde sus orígenes. El PROSPERA, denominado en sus inicios PROGRESA (Programa de educación, salud y alimentación) estableció un universo de atención focalizado hacia municipios de alta y muy alta marginación, además de aplicar un cuestionario para seleccionar a las familias con base en el método de componentes principales. Esta Subcomisión considera que estos parámetros, en los hechos, ya no aplican debido a que se han modificado los criterios de selección para incorporar contingentes urbanos. Por tanto, considera que, para poder evaluar el funcionamiento del programa, será importante que se especifique en las reglas de operación con un lenguaje claro y ciudadano (3.2, 3.2.1,3.3,3.4) cuál es el universo de las personas beneficiarias.

En cuanto al objetivo de nivel Propósito se señala que:

“Los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA amplían sus capacidades en alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a todas las dimensiones de bienestar”.

Esta Soberanía propone analizar tanto en la MIR, como en el Objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013 – 2018, el uso de la palabra “capacidades”, en el sentido de que no existen y tampoco son medibles las “capacidades” de alimentación, las “capacidades” de educación, ni tampoco las “capacidades” de salud. Amartya Sen² utiliza el sustantivo capacidad para definir algo “alcanzado” por los individuos que se ubica entre el bienestar objetivo y la

² Amartya Sen es Premio Nobel de Ciencias Económicas (1998) y destacado investigador en temas de pobreza y desarrollo. Propuso un nuevo enfoque para abordar estos temas a través del concepto de capacidades.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

utilidad. Por tanto, esta Subcomisión sugiere cambiar la redacción del propósito de la siguiente manera:

“Los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA mejoran su alimentación, salud y educación y se les facilita el acceso a todas las dimensiones de bienestar”.

De esta manera existirá una mayor claridad en el objetivo y la construcción de indicadores, por lo que el propósito será más coherente.

En cuanto a los Indicadores, el Informe de la ASF establece que los 35 establecidos en la MIR 2016 de PROSPERA son insuficientes para elaborar una evaluación del diseño y desempeño del programa, así como determinar su impacto social. Cabe destacar que la ASF señala que 17 de los 35 indicadores tienen deficiencias. Aunado a ello, no existe uno que pueda evaluar el logro y fin último del programa, el cual consistiría en “evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza”.

Las 17 insuficiencias en los indicadores señaladas por la ASF son: falta de actualización del nombre del programa en un indicador (en la redacción todavía figura “Oportunidades” en lugar de “PROSPERA”); en seis falta claridad de la fórmula del método de cálculo; en otros ocho deben ajustar la frecuencia de la valoración (trimestral o anual); y dos indicadores deben reubicarse de nivel (fin, propósito, componente o actividad).

La Subcomisión propone además incluir un indicador con el número de personas (o familias) “graduadas” del programa, así como otro que muestre si éstas han mejorado su situación en términos de pobreza. Se considera que este indicador podría establecerse a nivel Propósito.

En ese mismo nivel, es decir en el referido al Propósito del programa, los indicadores hacen énfasis en el rubro educativo y mínimamente en salud, dejando de lado el de alimentación y el resto de los rubros que atiende “PROSPERA”, por lo que la

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Subcomisión propone que se establezcan indicadores para evaluar estos componentes en el rubro de propósito, para que se logre un mayor rigor en la evaluación.

De manera global, en la MIR del programa, el fin, el propósito, los componentes y las actividades relegan los componentes que se añadieron a partir de 2014 (inclusión laboral, productiva, financiera, social, participación social y derecho de audiencia), los cuales no se ven reflejados de manera suficiente en los distintos indicadores existentes. Esta Soberanía sugiere que también se solicite al programa elaborar un listado de indicadores que permitan evaluar estos nuevos componentes de manera efectiva.

En cuanto a la alineación de “PROSPERA” al PND (2013-2018), la ASF establece que no se detectó la información suficiente en la MIR del programa para corroborar el vínculo entre sus objetivos y dicho Plan, aunque el objetivo de fin se relaciona con objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS 2013-2018): “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”. No obstante, como se señaló con anterioridad, el programa no se alinea con el cumplimiento efectivo de los derechos sociales mencionados.

De manera general, la ASF señala que los 38 programas cumplen con la Metodología de Marco Lógico (MML) y con lo estipulado en el Sistema de Evaluación del Desempeño para el diseño de los indicadores establecidos en la MIR de 2016. Sin embargo, la Auditoría establece que se encuentran deficiencias en torno a la alineación de algunos programas, ya sea con el PND (2013-2018) y/o con los programas sectoriales; en la construcción de indicadores –con base en los criterios de claridad, relevancia, economía, monitoreabilidad, adecuación y aporte marginal (CREMAA), así como su dimensión (eficiencia o eficacia) frecuencia, medios de verificación- y en los objetivos de los distintos niveles.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Existen señalamientos a programas en los informes de la ASF que esta Soberanía considera deben ser subsanadas. Por ejemplo, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural, fue señalado por la ASF por no tener indicadores adecuados y suficientes para valorar el cumplimiento de sus objetivos y sus resultados, así como en el adelanto de la solución del problema atendido. Dado que esta situación se viene presentando con anterioridad, se hace un respetuoso llamado a los departamentos encargados de la evaluación y construcción de indicadores para que esto se subsane a la brevedad.

A pesar de que los aspectos técnicos sean necesarios, la metodología de indicadores podría trascender más allá de la aprobación directa, condicionada, o aquella que no cumple con los criterios mínimos. Por ello, se considera que tanto la valoración integral (claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación) como específica (pertinencia temática y factibilidad técnica) remitan a una tarea de adecuada construcción de indicadores, con la finalidad de que la medición del desempeño de los distintos programas federales pueda ser una herramienta que permita abrir la discusión sobre la política social en su conjunto.

Se exhorta no sólo a detectar qué programas presentan los resultados esperados y, con ello, destinar los recursos de una manera eficiente y eficaz, sino que se puedan establecer criterios para determinar una ruta efectiva de acceso a los derechos socioeconómicos y culturales.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de septiembre de 2016

La Comisión de Desarrollo Social