

Evaluación en Materia de Diseño 2016 del Programa de Coinversión Social S070

Posición Institucional

El numeral Vigésimo Segundo de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, establece que un programa nuevo, o aquel que haya presentado un cambio sustancial en su diseño y/u operación, deberá llevar a cabo una evaluación de Diseño; en este sentido, de acuerdo con el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, el Programa de Coinversión Social (PCS) tuvo un cambio sustancial derivado de la fusión de éste con el Programa F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. Por lo anterior y en cumplimiento al *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 (PAE 2016)*, se realizó la Evaluación en materia de Diseño del “Programa de Coinversión Social” 2016, cuya unidad responsable es el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Dicha evaluación se implementó bajo la coordinación y el acompañamiento de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), así como de las Áreas Técnicas de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional; asimismo, se llevó a cabo con base en los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño y en el sistema que fueron dispuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En el contexto de una orientación de los programas sociales a la transparencia, rendición de cuentas y logro de resultados, las áreas correspondientes de la Sedesol y del Indesol reconocen el esfuerzo y valoraciones, así como el detallado análisis de gabinete realizado por la Instancia Evaluadora, la Universidad Autónoma Metropolitana.

El objetivo general de esta Evaluación de Diseño del PCS en 2016, fue proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. En específico, esta evaluación buscó:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

En este sentido, es importante considerar que esta evaluación de diseño forma parte de una agenda de evaluación para el PCS durante 2016, que será complementada con una evaluación de procesos en el segundo semestre del año. La evaluación de procesos se realizará para dar cumplimiento a un Aspecto Susceptible de Mejora que el PCS tiene comprometido, y por iniciativa del Indesol con la finalidad de obtener retroalimentación que contribuya a la mejora continua, tanto en el diseño como en su modalidad vigente que comprende la fusión de los dos programas ya mencionados.

De esta manera, los resultados de la evaluación de diseño sirven como insumo para analizar los procesos del programa, mediante la elaboración de un diagnóstico general, que incluya la problemática que pretende atender, el contexto y las condiciones de su operación.

En este sentido, y con la finalidad de proponer cambios de mayor alcance al diseño y gestión del PCS, se analizarán las recomendaciones, desde un punto de vista integral que considere los resultados de ambas evaluaciones.

Adicionalmente, para el caso de los programas que realizan evaluaciones de diseño derivadas de una fusión, sería necesario incluir en el modelo de TdR definido por el Coneval criterios adicionales para valorar elementos de la integración operativa, normativa y presupuestal de los programas S070 “Programa de Coinversión Social” y F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

De manera puntual, el Indesol considera pertinente que el lector externo tome en cuenta las siguientes consideraciones:

Es importante hacer notar el contexto en el que se desarrolla la fusión y algunos aspectos generales sobre la evaluación. Desde que se dio a conocer la fusión de los Programas S070 de Coinversión Social con el F001 Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se hizo del conocimiento de las autoridades responsables la incongruencia que se cometía al pretender fusionar actividades sustantivas mandatadas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, a un programa sujeto a reglas de operación cuyo presupuesto está basado en subsidios que se otorgan en concurso a Actores Sociales (organizaciones de la sociedad civil, e instituciones de educación superior y centros de investigación) a efecto de que lleven a cabo proyectos de desarrollo social.

No obstante, esta incongruencia de supeditar lo establecido en una Ley Federal a una normatividad como son las reglas de operación del PCS, contraviene lo establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el Indesol procedió a realizar los ajustes necesarios para fusionar el PCS, un programa que pertenece al grupo “Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios”, en la modalidad de “Sujetos a Reglas de Operación”, con el F001 del grupo de programas denominado “Desempeño de las funciones”, en la modalidad de “Promoción y Fomento”, caracterizado por realizar “Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico”.

Al realizar esta tarea nos encontramos con que, la asignación presupuestal de cada uno tiene propósitos distintos, en el primero el presupuesto se autoriza en partidas presupuestales del grupo de Subsidios (4000) y el segundo, en partidas de gastos de operación y mantenimiento (capítulos 1000 y 3000). A lo anterior se suma, el hecho de que dicha asignación sufrió un impacto presupuestal negativo, de 92 millones de pesos en el caso del PCS, respecto de 2015 y la desaparición de 48 millones de pesos del Programa F001.

Además, de la complejidad de algunos elementos problemáticos derivados de la fusión, mismas que se hacen especialmente notorias en el proceso para la definición de las poblaciones potencial y objetivo: mientras que en el caso del PCS se trata claramente de OSC con CLUNI, que presentan proyectos que deben cumplir

cabalmente una serie de requisitos y criterios de selección definidos en las ROP y las convocatorias respectivas, a fin de obtener un subsidio, en el de las acciones de fomento se atiende a organizaciones que no necesariamente están registradas.

En relación a las recomendaciones que emite el equipo evaluador, respecto a:

El Diagnóstico del problema que atiende el programa no refleja el nuevo diseño del programa producto de la fusión con el F001, no se documenta justificación teórica o empírica que sea consistente con el nuevo diseño del programa, las poblaciones potencial y objetivo no consideran las características de la fusión de 2015 con el F001, la cuantificación de las poblaciones permanece de la misma forma respecto al Diagnóstico de marzo de 2015 previo a la fusión, la estrategia de cobertura no contempla la cuantificación de los elementos del antiguo F001, los elementos del antiguo F001 no están integrados en el Sistema Integral de Indesol (SII), el programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios y los principales resultados del nuevo diseño del programa no se encuentran difundidos en la página electrónica del Indesol. Respecto de la MIR a nivel de Componente existen limitantes en cuanto a la integración del trámite de registro, que es un servicio en sí mismo que posibilita a las OSC acceder de recursos de otros programas de la Administración Pública Federal. La actividad “trámites de inscripción realizados por OSC” es la única que no guarda relación directa con los componentes del programa.

El Instituto Nacional de Desarrollo Social, opta por reservar sus comentarios en virtud de que está por comenzar una evaluación de Procesos, dado que se pretende que ambas evaluaciones aporten de manera integral información que contribuya a hacer mejoras en el diseño y operación del Programa.

Sin embargo, respecto a la propuesta de la integración del trámite de registro a nivel de Componente, es pertinente mencionar que no se considera factible porque, como ya se mencionó anteriormente, esto implicaría incluir en Reglas de Operación conceptos que están normados en una Ley; que en sí mismo representa una solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hacen ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio [...] (LFPA. Art. 69); además, como lo mencionó el equipo evaluador representa una obligación que establece la LFFOSC para acceder a los apoyos y estímulos de la APF, por esta razón actualmente forma parte del nivel de actividad de la MIR del Programa, por lo que no se coincide con la sugerencia de ser una omisión.

La fórmula que propone el equipo evaluador para resolver la definición de las poblaciones potencial y objetivo es, entonces, un intento loable y atendible de sintetizar esa heterogeneidad que, sin embargo, deja fuera los procesos de capacitación presencial y de gestión del conocimiento (CEDOC), lo que demuestra que puede ser aprovechada como una solución provisional, requiriéndose un trabajo más profundo y detallado para lograr una solución más inclusiva y coherente con el trabajo que realiza la Institución.

En cuanto al tema de los “criterios de elegibilidad” de las capacitaciones presenciales y en línea, así como de los demás elementos de vinculación, articulación y fomento de la relación entre los actores de la sociedad civil, el gobierno y sus diversas instancias –que tuvo un marcado impacto negativo en la evaluación– es

indispensable que se reconsidere a partir del reconocimiento de que las acciones de capacitación y divulgación del conocimiento no incluyen en su funcionamiento una “selección” de los beneficiarios; son ilimitados en el caso de la capacitación a distancia y en línea, o sujetos al cupo en el caso de la capacitación presencial y los seminarios de divulgación, como único límite para la participación de los interesados, de manera que no puede hacerse depender de esto la evaluación de este elemento, tan clara y completamente definida en el caso del PCS.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre la unidad responsable del programa y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2016 y 2017, que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como el de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del Programa de Coinversión Social.