

Evaluación de Procesos 2016 del Programa S070 del Programa de Coinversión Social (PCS)

Posición Institucional

El documento denominado *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), estableció que, para ese año, el programa F001 “Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil” se fusionaría en el Programa S070 “Programa de Coinversión Social” (PCS), ambos a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Dicha fusión quedó definida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 y su objetivo fue fortalecer las acciones del PCS para financiar las actividades que mandata la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

Derivado de lo anterior, y a partir del numeral Vigésimo Segundo de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, que 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; el *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016* (PAE 2016), emitido por la SHCP y el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), definió que el PCS debía realizar una evaluación de Diseño, con la finalidad de proveer información para retroalimentar el diseño y gestión del programa, misma que se entregó a las instancias correspondientes el 28 de julio de 2016, conforme al cronograma establecido en el PAE 2016.

Asimismo, conforme al numeral 9 del *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (PAE 2016), que establece que las dependencias y entidades podrán realizar evaluaciones complementarias, de acuerdo con sus necesidades e intereses, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño, el Indesol tomó la decisión de realizar una Evaluación de Procesos del programa S070 “Programa de Coinversión Social” (con base en los Términos de Referencia (TdR) dispuestos por el Coneval) con la finalidad de generar evidencia puntual para retroalimentar la gestión operativa del programa, especialmente, en el marco de la fusión señalada. Es importante mencionar que la realización de ambas evaluaciones buscó complementar los hallazgos sobre la consistencia en el diseño del programa y la pertinencia de su gestión operativa para el cumplimiento de sus objetivos, para con ello, contar con insumos para su mejora continua.

La evaluación de procesos del PCS 2016 se implementó con la coordinación y acompañamiento de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS); así como de las áreas operadoras del programa: la Dirección General Adjunta de Promoción, Vinculación y Coinversión Social, y la Dirección General Adjunta de Capacitación, Profesionalización e Investigación, adscritas al Indesol.

El objetivo general de esta Evaluación de Procesos realizada durante el segundo semestre de 2016, fue realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del *Programa S070 “Programa de Coinversión Social”*, con la finalidad de valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos del programa. Por otra parte, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Describir la gestión operativa del programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

En el contexto de una orientación de los programas sociales a la transparencia, rendición de cuentas y logro de resultados, la DGEMPS y el Indesol reconocen las gestiones realizadas para esta evaluación de Procesos del PCS, misma que estuvo a cargo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y que fue coordinada por Bruno Henri Lutz Bachere, y que contó con Carlos Chávez Becker, como colaborador principal.

A continuación, se emite la opinión institucional del Indesol y de la DGEMPS, con respecto al Informe Final de la Evaluación de Procesos del Programa S070 “Programa de Coinversión Social”, lo anterior con la finalidad de que el lector externo tome en cuenta las consideraciones de las distintas áreas involucradas en la revisión de dicho informe final:

- A pesar de que el informe final se apega a los requerimientos mínimos establecidos en los TdR, y partió de una metodología y una muestra válidas, se considera que este documento pudo haber presentado un análisis a mayor profundidad y detalle sobre las distintas características y dinámicas propias de cada uno de los procesos del programa que fueron evaluados.
- Es importante señalar que, durante el proceso de supervisión de la evaluación, tanto la DGEMPS como el INDESOL tuvieron que intervenir en repetidas ocasiones, para retroalimentar a profundidad los informes preliminares entregados por el equipo evaluador, puesto que en ellos existían las siguientes omisiones que vale la pena comentar:
 - El apartado correspondiente al diagnóstico no definió de forma adecuada la separación de elementos operados por el Programa de Coinversión Social: S070 y F001, ya que no realizó una valoración sobre los alcances de las actividades y componentes de Fomento, el cual se sustenta en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), mientras que las acciones que el programa S070 realiza, desde antes de la fusión, tienen el referente normativo correspondiente a un programa sujeto a Reglas de Operación.
 - Para cada proceso, se solicitaba un análisis, considerando la normatividad y lo realizado en la práctica, así como de la pertinencia de su gestión. Adicionalmente, se solicitaba una valoración sobre si los insumos y recursos (tiempo, recursos financieros, personal e infraestructura) disponibles eran suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso; no

obstante, y de manera repetida, los análisis consistieron en listas de insumos y recursos, en lugar de valoraciones.

- La descripción detallada de los procesos, en los informes preliminares no fueron realizados de manera adecuada, puesto que la instancia evaluadora describió a algunos actores con responsabilidades que en realidad no les correspondían, y no incluyó a todos los actores participantes en cada proceso; aun cuando se realizaron entrevistas a profundidad con personal de la Sedesol y del Indesol, y entrevistas semiestructuradas con beneficiarios directos e indirectos del programa. Por lo que, en la revisión del informe final, fue necesario volver a analizar los procesos con el personal operativo del programa.
- En el tema de los límites de los procesos y su articulación con otros, en algunos casos no se mencionó cómo iniciaba y cómo terminaba cada proceso ni la manera en la que se articulaba con otros. De igual manera, las versiones preliminares de la evaluación mencionaban, en algunas ocasiones forma imprecisa, cuáles eran los productos que se generaban en cada proceso, sin embargo, no se analizaba si éstos servían de insumo para los procesos subsecuentes, aspecto solicitado en TdR.
- Respecto a los sistemas de información, se requería analizar si cada proceso del programa contaba como información sistematizada que pudiera usarse como parte de los sistemas de monitoreo del programa, no obstante, en ocasiones únicamente se hizo mención de la información generada por el programa, sin incluir un análisis profundo.
- Un aspecto que fue sujeto de múltiples observaciones en las diversas revisiones fue la manera de señalar las opiniones de los entrevistados por estado, en algunos casos contradictorios, en lugar de presentar los hallazgos de cada proceso de manera general, ya que la muestra se seleccionó con criterios de variabilidad, para poder realizar una valoración integral por parte de la instancia evaluadora.

Respetando el carácter externo de la evaluación y considerando el cumplimiento mínimo de TdR en el informe final, se considera que las valoraciones emitidas por la instancia evaluadora y las recomendaciones derivadas de ellas, pudieron haber sido más enriquecedoras y abundar con mayor detalle en el proceso de implementación, que permitiera fortalecer y mejorar la operación del PCS.

Cabe destacar que gracias al esfuerzo de las áreas que participaron en la revisión de la evaluación, fue posible detectar áreas de mejora, por ejemplo, para el presente ejercicio fiscal, la entrega de la segunda ministración que se veía retrasada por el proceso de evaluación del reporte parcial de actividades, razón por la que se determinó que ahora será contra entrega del reporte parcial completo y en tiempo, adicionalmente, se eliminó el proceso de recepción de los reportes de actividades con lo que se pretende reducir el tiempo de entrega de la segunda ministración de los recursos a los AREP.

El Indesol coincide con la opinión de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la SEDESOL, y de manera particular, considera que todas y cada una de las acciones que desarrolla el Programa de Coinversión Social están dirigidas y contribuyen tanto al logro de su Fin, que es: “Contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social mediante el fortalecimiento y la vinculación de los actores sociales”, como para el logro del Propósito, enunciado como Actores Sociales que “se fortalecen y cuentan con vinculación suficiente para el fomento del capital social y la realización de actividades que fortalecen la cohesión y el desarrollo humano y social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión”, tan es así que durante el ejercicio fiscal 2016 se cumplió satisfactoriamente con la meta establecida para los indicadores de desempeño a nivel de fin y propósito de la Matriz de Indicadores de Resultados.

Asimismo, se considera que el equipo evaluador no señala y mucho menos sustenta hasta qué punto se logran el fin y el propósito del programa y hasta cual no. Si bien se coincide con el mismo en la incompatibilidad conceptual y estructural entre los programas fusionados y la impertinencia de la fusión, también se estima que a nivel institucional se ha hecho un esfuerzo importante por encontrar fórmulas de coordinación entre las distintas áreas que contribuyen al logro de éstos.

A mayor abundamiento hay procesos del programa que se realizan de forma separada (y es deseable que así continúe) hay otros procesos en los que existe complementariedad aunque también se realicen por separado, pero de forma general existe, al menos, coordinación entre las distintas áreas que los desarrollan.

Ejemplo de lo anterior se da en la detección de necesidades de capacitación que se hace desde lo que el equipo evaluador determina como componente uno y que se hacen del conocimiento de las áreas que desarrollan los procesos de capacitación (componente 2) o la operación de las convocatorias (componente 1) que llevan a cabo áreas relacionadas con el componente 2. Otro ejemplo es el hecho de que el RFOSC contribuye a una eficiencia mayor en la entrega de apoyos económicos, ya que elimina la necesidad de solicitar la documentación legal (actas, RFC, domicilio legal, entre otros) a las organizaciones que participan en las convocatorias.

Se considera que el hecho de que haya faltado complementar la visión al describir y analizar de manera más completa las formas de articulación que se dan entre el componente dos y el componente uno, así como la manera en que se da una retroalimentación entre los productos de uno y otro se debe principalmente a que la evaluación se abordó desde un principio separando los procesos por cada uno de los componentes, lo que deriva en recomendaciones y conclusiones, que se expresan también por separado que poco contribuyen a fortalecer y mejorar la implementación del programa.

Finalmente y con respecto a la relación entre desabasto de recursos y la ejecución de los procesos en las Delegaciones, la Dirección General Adjunta de Promoción, Vinculación y Coinversión Social, en las distintas reuniones con el equipo evaluador se dejó claro que este desabasto no afecta el cumplimiento de los procesos de acuerdo a la normatividad, en tiempo y homologados a Nivel Central; para este efecto, desde el nivel central se apoya permanentemente a los enlaces del Indesol en las Delegaciones de la SEDESOL en la ejecución de los procesos que así lo requieren por cargas de trabajo.

Se reitera el compromiso de que, en una etapa posterior, se valore conjuntamente, entre el Indesol y las áreas técnicas de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2017, que atienda las áreas de oportunidad detectadas, y que permita potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del Programa S070 “Programa de Coinversión Social”.