

Resumen ejecutivo

El programa presupuestario (Pp) P009.- «Promoción del desarrollo, competitividad, innovación, competencia y política regulatoria de los sectores industrial, comercial y de servicios» inició sus operaciones en 2008 y a lo largo de los años ha tenido cambios sustanciales en su diseño, siendo el efectuado en 2021 el más reciente, mismo que consistió en una modificación de sus Unidades Responsables (UR), las cuales pasaron de ser 12 a siete debido a adecuaciones realizadas al Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE). En ese sentido, se consideró como punto de partida para la realización de la presente «Evaluación en materia de Diseño del Pp P009, Promoción del desarrollo, competitividad, innovación, competencia y política regulatoria de los sectores industrial, comercial y de servicios» (Evaluación), la nueva configuración del Pp, motivo por el que las recomendaciones derivadas del presente ejercicio tienen como finalidad fortalecer su diseño actual, mismo que se espera continúe vigente en 2022 y ejercicios fiscales subsecuentes.

La presente Evaluación tiene su origen en el «Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019», específicamente en el Anexo 1d en el cual se mandató la realización al Pp P009 de una «Evaluación Específica de Consistencia y Resultados con módulo completo de Diseño». Sin embargo, no se realizó dicha evaluación en 2019 debido a que el Pp tuvo cambios sustanciales como resultado (en ese momento) de una reestructura de las UR a su cargo, por lo que se postergó la realización de la evaluación hasta 2021, autorizándose por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una «Evaluación en materia de Diseño» (ED) en lugar de la mandatada originalmente. En ese sentido, la presente ED se realizó atendiendo las consideraciones de los numerales 88 y 89 del «Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021» que refieren las disposiciones a seguir para evaluaciones pendientes de programas de evaluación de años anteriores.

La metodología empleada para la realización de esta Evaluación se definió en el «Apéndice 3. Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño del Pp P009 Promoción del desarrollo, competitividad, innovación, competencia y política regulatoria de los sectores industrial, comercial y de servicios», elaborado por la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía, el cual consideró que se debería realizar un «análisis de gabinete con base en la información y fuentes primarias proporcionadas por la dependencia o entidad responsable del Pp, así como información y estadísticas públicas oficiales y demás información que la instancia evaluadora considere necesaria para desarrollar y justificar el análisis» para responder a un cuestionario de 36 preguntas. Cabe precisar que la base metodológica que se emplea para realizar las ED es la Metodología de Marco Lógico (MML).

El objetivo general de la Evaluación fue «Evaluar el diseño del Programa presupuestario (Pp) P009 “Promoción del desarrollo, competitividad, innovación, competencia y política regulatoria de los sectores industrial, comercial y de servicios”, partiendo del análisis del tipo de intervención seleccionado para el logro de sus objetivos y la valoración de sus elementos conceptuales y operativos, a efecto de identificar áreas de oportunidad y potenciar la mejora continua del Pp».

Hallazgos:

1. Problema o necesidad pública.

- Las UR del Pp cuentan con el documento denominado «Diagnóstico del programa para la Promoción y Fomento del desarrollo, competitividad y la innovación de los sectores industrial, comercial y servicios» (Diagnóstico), mismo que no contiene todos los elementos considerados en los «Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación» (Aspectos); asimismo, se detectó que, pese a contener los apartados, varios de los contenidos del Diagnóstico no atienden todas especificaciones definidas en los Aspectos.
- El problema público que se define en el Diagnóstico versa sobre «Crecimiento insuficiente y desequilibrado de los sectores maduros, dinámicos y emergentes», el cual presenta dos problemas distintos, se formula como un hecho negativo, define a la población que presenta el problema e identifica el cambio que se espera alcanzar.

2. Diseño de la propuesta de atención.

- En el Diagnóstico se define como objetivo central del Pp P009: «Crecimiento suficiente y equilibrado de los sectores maduros, dinámicos y emergentes mediante una política de fomento industrial y de innovación», mismo que refiere a los «sectores maduros, dinámicos y emergentes», que son la población potencial del Pp, identifica el cambio que se busca generar en la población potencial, no es único debido a que plantea dos objetivos («Crecimiento suficiente y equilibrado») y corresponde a la solución del problema público.
- No se identificó una relación entre las causas directas del árbol de problemas del Pp P009 y los Componentes de la MIR.
- En el Diagnóstico se define a la población potencial de la siguiente manera: «sectores maduros, dinámicos y emergentes», la población objetivo se define como «parte de los sectores maduros, dinámicos y emergentes los cuales contemplan la totalidad de los sectores secundarios y terciarios» y la población atendida se define como «sectores que reciben algún Componente del Pp P009 durante un ejercicio fiscal». Se identificó que las poblaciones identificadas se encuentran delimitadas, permiten su cuantificación y su verificación empírica; la potencial y la objetivo se considera que están delimitadas puesto que se presenta una definición acotada; en estricto sentido es factible la estimación de la cuantificación de ambas poblaciones, pero en el Diagnóstico se refiere de forma incorrecta que la «definición no permite tener una cuantificación de la población en términos de industrias o empresas»; debido a que no se presenta una cuantificación de ambas poblaciones, y con ello, las fuentes de información empleadas para la estimación, no es factible su verificación empírica. Respecto de la población atendida sí es factible su verificación empírica debido a que se cuenta con la relación de una parte de los sectores atendidos en 2020 y 2021 por el Pp P009.

- Se considera que el diseño del Pp es una alternativa «pertinente» de intervención, aunque con áreas de oportunidad en sus elementos clave como son: definición de problema público, definición de población potencial y objetivo, definición de objetivos, entre otros elementos. Esto debido a que los Pp modalidad «P» buscan atender problemáticas relacionadas con la generación, coordinación, seguimiento y evaluación de políticas, lo cual en esencia sí se considera en los productos que se generan mediante el Pp P009, aunque ello no esté reflejado en el problema público y poblaciones del Diagnóstico.

3. Diseño operativo.

- Entre la evidencia proporcionada por las UR del Pp P009 no se detectó que se cuente con una estrategia de cobertura que cuantifique a la población potencial y objetivo para al menos los próximos tres años, considere el presupuesto que requiere el Pp para atender a su población objetivo para al menos los tres próximos años y especifique metas de cobertura anuales para el plazo que se haya definido y los criterios con los que se establecen las metas son claros.
- Al Pp no le aplica contar con criterios de elegibilidad documentados para la selección de su población objetivo, criterios de elegibilidad diferenciados o criterios de priorización para la selección de grupos poblacionales, territorios del país o medio ambiente, ni con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de los bienes y/o servicios que genera.
- Entre la información proporcionada por las UR a cargo del Pp P009 no se identificó que se cuente con un documento normativo u operativo del Pp (entendiéndose por dicho documento a uno análogo a reglas de operación, políticas o lineamientos).
- Respecto de los estudios que se generan en el marco del Pp P009 no se identificó que estén publicados en alguna dirección del sitio web de la Secretaría de Economía (SE), por lo que sería deseable su publicación.

4. Consistencia programática y normativa.

- La modalidad presupuestaria del Pp es la «P.- Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas», misma que es consistente con el mecanismo su intervención y finalidad de política pública.
- Respecto del nombre del Pp P009 «Promoción del desarrollo, competitividad, innovación, competencia y política regulatoria de los sectores industrial, comercial y de servicios», el equipo evaluador considera que induce al error, puesto que propiamente no realiza una promoción en el sentido que se espera mediante un Pp modalidad «F.- Promoción y fomento», por lo que se recomienda modificar su nombre por «Conducción de la política pública para el desarrollo de los sectores económicos».
- Los contenidos del Diagnóstico y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp no son consistentes entre sí.

5. Contribución a objetivos de la planeación nacional.

- En el Diagnóstico del Pp P009 se define como objetivo central del Pp P009: «Crecimiento suficiente y equilibrado de los sectores maduros, dinámicos y emergentes mediante una política de fomento industrial y de innovación», el cual se alinea con el «Programa Sectorial de Economía 2020 – 2024» (PROSECO) mediante el Objetivo Prioritario 1: «Fomentar la innovación y el desarrollo económico de los sectores productivos». Asimismo, se vincula directamente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 9.- «Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación».

6. Complementariedades, similitudes y duplicidades.

- Se identificó que en apego a los parámetros analizados existe una complementariedad entre el Pp P009 y el Pp P002.- «Negociación, administración y defensa de Tratados y Acuerdos Internacionales de comercio e inversión» debido a que comparten características en su población como consecuencia de que ambos Pp buscan incidir en sectores de la economía mexicana. Con relación a posibles similitudes o duplicidades no se identificó alguna entre el Pp P009 y otros de la Estructura Programática vigente en la Administración Pública Federal (APF).

7. Instrumento de Seguimiento del Desempeño

- La MIR del Pp con cierto grado de solidez debido a que sus indicadores en el promedio cumple con buena parte de los criterios de claridad, relevancia, adecuación y economía; así como el resumen narrativo cumple con la sintaxis sugerida por la MML. No obstante, los medios de verificación de la gran mayoría de los indicadores presentan áreas de mejora con respecto a los criterios valorados.

Recomendaciones generales:

- Redefinir el problema público como «Los sectores económicos presentan limitaciones federales de conducción de política pública relacionadas con la mejora de su competitividad e innovación» y a partir de la revisión de literatura e información estadística que se realice se definan y justifiquen las causas y efectos de dicho problema.
- Actualizar el Diagnóstico en sus secciones de «Identificación y descripción del problema» y «Evolución del problema» con información de estadísticas oficiales sobre cómo han evolucionado en los últimos años las principales variables relacionadas con las limitaciones federales de conducción de política pública para el desarrollo de los sectores económicos y contextualizar en el marco de la situación actual socioeconómica del país, considerando como algunas de las variables las siguientes: PIB, número de unidades de análisis y población ocupada que integran los «sectores económicos». Así como, en la medida de lo posible, se determine, aunque sea de forma cualitativa, la magnitud de la problemática y se caracterice el contexto territorial donde se ubican las unidades de análisis que integren los sectores económicos y que son afectadas por las limitaciones federales de conducción de política pública. Es sumamente relevante que en las secciones referidas se sustente el por qué las limitaciones en comento

representan una problemática que merece ser atendida mediante una intervención gubernamental; así como los beneficios que se estarían generando en caso de que dicha problemática sea mitigada o atenuada en algún momento.

- Definir con claridad cuáles son «Los sectores económicos» y después cuáles son las distintas unidades de análisis que integran cada uno, lo que permitirá detectar las diferencias en las necesidades de instrumentos técnicos, estratégicos, de planeación, operativos y normativos que se presentan por cada unidad, así como su distribución territorial, y en función de ello, las brechas que hay en el desarrollo de cada «sector industrial», de forma tal que, a partir de ello, se pueda avanzar hacia una atención diferenciada que permita equilibrar en el futuro la intensidad con que se aqueja la problemática por las unidades de análisis que componen a «Los sectores económicos».
- Redefinir el objetivo central del Pp como «Los sectores económicos superan sus limitaciones federales de conducción de política pública relacionadas con la mejora de su competitividad e innovación».
- Redefinir a la población potencial y objetivo como «Los sectores económicos». Asimismo, para el caso de la población atendida, se recomienda redefinirla como «Los sectores económicos que se benefician con los productos del Pp P009 durante un ejercicio fiscal».
- Elaborar un documento de estrategia de cobertura en el que se cuantifique la evolución de la población potencial y objetivo que se espera para al menos los próximos tres años, se considere el presupuesto que requiere el Pp para atender a su población objetivo para al menos los tres próximos años, se especifiquen metas de cobertura anuales y los criterios con los que se establezcan dichas metas. Lo cual se deberá realizar en función de la cuantificación de las poblaciones que se realice a partir del criterio que se defina por las UR que operan el Pp para identificar a las unidades de análisis que integrarán a los «Los sectores económicos». Para la proyección presupuestaria se podría realizar un análisis prospectivo considerando la inflación esperada para los próximos tres años y el presupuesto asignado en 2021 al Pp P009: \$456,788,439.00.
- Elaborar procedimientos de atención en función de las diferencias sectoriales y territoriales para la planeación de los productos que se generarán en cada ejercicio fiscal para atender a los «Los sectores económicos» con instrumentos técnicos, estratégicos, de planeación, operativos y normativos.
- Elaborar un documento normativo u operativo del Pp y publicarlo en el sitio web de la SE; asimismo, se recomienda que las UR se coordinen para la publicación en el sitio web de la SE de la información financiera sobre el presupuesto asignado y los informes del ejercicio trimestral del gasto del Pp; finalmente, se recomienda revisar la dirección electrónica en el sitio web de la SE en la que debiese estar el informe de la Evaluación en materia de Diseño realizada en 2015 al Pp P009, así como que se publiquen todos los estudios que generan los funcionarios de las UR a cargo del Pp, mismos que corresponden a parte de sus productos.
- Modificar el nombre del Pp por «Conducción de la política pública para el desarrollo de los sectores económicos».

Valoración final:

A partir del análisis realizado en la Evaluación se valora que la modalidad presupuestaria «P» es la más pertinente posible para la generación y entrega del tipo de productos que actualmente se realiza por parte de las UR a cargo del Pp; por lo que sus principales desafíos están en definir correctamente gran parte de los elementos que integran su diseño, tales como son: problema público, población potencial y objetivo y objetivos, lo cual de atenderse permitirá que se avance hacia la elaboración de documentos de planeación y operación de los cuales carece el Pp P009 actualmente, tales como son una estrategia de cobertura y un documento normativo, operativo o descriptivo. Asimismo, existe el reto inmediato de actualizar los contenidos del Diagnóstico, puesto que se elaboró en 2015 y desde entonces muchas de las circunstancias que permean el contexto del Pp han cambiado, así como el hecho de que varios de sus contenidos no cumplen con las especificaciones señaladas en los Aspectos.

Con base en lo anterior, de los 88 puntos posibles de obtener en la Evaluación, el Pp obtuvo 32; lo que significa un 36.3 en escala de 0 a 100 y un 1.45 en escala de 0 a 4.