

Resumen ejecutivo

La presente Evaluación en materia de Diseño 2021 del Programa presupuestario (Pp) 10-G001.- «Aplicación y modernización del marco regulatorio y operativo en materia mercantil y de normalización», operado a partir de 2021 por cuatro unidades responsables (418 Dirección General de Normas, 419 Dirección General de Normatividad Mercantil, 190 Unidad de Normatividad, Competitividad y Competencia y 193 Dirección General de Competitividad y Competencia) de la Secretaría de Economía (SE), se hizo en el marco de lo establecido en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019 (PAE 2019), en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2021 (PAE 2021) y en las necesidades específicas de la SE para evaluar este Pp. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) definió la metodología de evaluación específica que el equipo evaluador externo respetó para el desarrollo de esta evaluación, misma que se basa en la metodología general sobre la cual la SHCP construyó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que rige la configuración de los Pp de la Administración Pública Federal (APF): la Metodología de Marco Lógico (MML). Las técnicas de investigación empleadas consisten básicamente en trabajo de gabinete y de análisis y valoración documentales, complementado por entrevistas a actores relevantes que participan en el diseño y operación del Pp.

Así, la presente evaluación tiene como objetivo general «Evaluar el diseño del [Pp] 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» (SE, 2021b, p. 9). Para poder cumplir este objetivo, la evaluación comprende siete secciones principales, adicionales a cinco secciones complementarias cuyo contenido se basa en estas siete. La evaluación se integra por 29 preguntas que el equipo evaluador respondió y justificó con base en la información proporcionada por las UR del Pp. De estas 29 preguntas, 24 se respondieron mediante un esquema cuantitativo, cuatro mediante un esquema cualitativo y descriptivo y una pregunta más, que los TdR la consideraba como cuantitativa, no le resultó aplicable al Pp evaluado. Los hallazgos y recomendaciones generales de la evaluación por cada uno de estos siete apartados se resumen a continuación, para lo que es importante considerar que el Pp se encontró en proceso de transición durante la realización de la evaluación, al incorporar recientemente a la Dirección General de Competitividad y Competencia al Pp:

Hallazgos:

1. Problema o necesidad pública.

- El diagnóstico del problema público que atiende el Pp contempla los elementos establecidos en los Aspectos a considerar emitidos por la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); define este problema público; mismo que es compatible con la modalidad presupuestaria del Pp. Sin embargo, el diagnóstico del Pp presenta importantes áreas de mejora que derivan principalmente del proceso de transición en el que se encuentra. Una de las áreas de mejora más importantes consiste en ciertas inconsistencias entre este documento y la configuración vigente del Pp, así como en sus componentes y unidades responsables (UR). Lo que se resuelve con la atención de

las recomendaciones especificadas en el Anexo 15 de la evaluación y en apartado de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

2. Diseño de la propuesta de atención.

- El objetivo central (propósito) del Pp no está definido de manera robusta, según la MML. La propuesta de atención que constituye el Pp (conceptual y lógicamente) es, en lo general, robusta y compatible con la problemática descrita en su diagnóstico, aunque la documentación de esta propuesta de atención o del diseño en sí del Pp es la que presenta importantes áreas de mejora. Las debilidades identificadas recaen en la definición de su problema (que siempre debe ser consistente) y en el control, registro y cuantificación de su población atendida.

3. Diseño operativo.

- El diseño operativo del Pp presenta importantes áreas de mejora, particularmente en lo que respecta a criterios de elegibilidad de su población objetivo, a los procesos de generación y entrega de todos sus componentes y a la publicación de diferentes documentos e información relativa al Pp que, al menos en parte, derivan del proceso de transición referido. Para fortalecer este diseño operativo, es importante que se atiendan estas áreas de mejora, que se tenga mejor control y registro de su población atendida (de los componentes relativos a trámites y a verificaciones), que se publique en un portal del Pp único toda su información, en particular su información presupuestaria, avances de indicadores, evaluaciones previas y diagnóstico, y que fortalezca sus procedimientos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno abierto.

4. Consistencia programática y normativa.

- La modalidad presupuestaria del Pp es consistente con el objetivo que persigue, con sus componentes, con sus actividades sustantivas y, en conjunto, con su mecanismo y lógica de intervención, aunque no se descarta la posibilidad de que el componente relativo a la generación de información técnica usada para las regulaciones y verificaciones se financie con recursos de un Pp modalidad 'P'.
- Algunos de los documentos estratégicos, institucionales, normativos y operativos del Pp son consistentes con el diseño de su propuesta de atención; sin embargo, otros no lo son del todo: hay algunas inconsistencias, como en los árboles de problema y de objetivos respecto de su MIR.

5. Contribución a objetivos de la planeación nacional.

- El propósito del Pp se alinea al cumplimiento de algunos de los objetivos del Programa Sectorial de Economía (PROSECO) vigente; con esto se alinea también al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y se vincula indirectamente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 «Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos» de la Agenda 2030.

6. Complementariedades, similitudes y duplicidades.

- Con los criterios especificados en los TdR para hacer la evaluación, se identificaron diversos Pp complementarios y similares al Pp G001; aunque se usaron también criterios complementarios a los establecidos en los TdR, particularmente el de generación de valor público mediante cadenas de valor.

Así, el Pp se complementa con otros programas operados en el Ramo 10 (Economía) y otros relativos a la política de competencia económica.

7. Instrumento de Seguimiento del Desempeño

- La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp presenta importantes áreas de mejora, tanto en su lógica vertical como horizontal. Se destaca la debilidad en la formulación de su propósito, la no especificación de algunos medios de verificación de sus indicadores, la poca relevancia de algunos de sus indicadores, la presentación de sus principales componentes que es difusa y la no documentación del método de cálculo de sus metas.

Recomendaciones generales:

- Actualizar el diagnóstico del Pp en función de las recomendaciones incluidas en los anexos 1, 2, 3, 11 y 15. Asimismo, se recomienda incluir en este diagnóstico un análisis diferenciado del problema que atiende el Pp y de sus causas y efectos; además de complementarlo con 1) un análisis de resultados, obstáculos o retos que hayan encontrado los programas o experiencias de atención identificados; 2) una justificación teórica (no sólo empírica) de los principales entregables o componentes del Pp.
- Generar y documentar la información relativa a la población atendida de los componentes o entregables del Pp para los cuales sea factible y útil hacerlo (trámites y acciones de verificación).
- Valorar la posibilidad de elaborar esta estrategia de cobertura desagregada por componente del Pp enfocada o aplicada exclusivamente a los componentes que les resulte aplicable.
- Valorar la factibilidad de documentar en el diagnóstico del Pp, o en lineamientos operativos de este programa, criterios de elegibilidad diferenciados (por entidades federativas y por actividades o giros económicos de las unidades económicas que atiende y sobre los que, en su caso, haya identificado afectaciones diferenciadas del problema) de la población objetivo desagregados por componente. En este sentido, se recomienda también valorar la factibilidad y utilidad de establecer procedimientos diferenciados o prioritarios para la atención de unidades económicas en función de, al menos, la entidad federativa en que se localicen o por su giro o actividad económica.
- Publicar en un sitio web específico del Pp toda su información relativa y de sus UR vigentes, incluidos manuales de procedimientos y guías, así como información presupuestaria o financiera actualizada, indicadores del desempeño y sus respectivos avances, evaluaciones, auditorías, seguimiento y atención de recomendaciones. Asimismo, se recomienda que en la medida de lo posible la información publicada esté actualizada y sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna, que se encuentre redactada en un lenguaje sencillo, que sea accesible a personas con discapacidad y se encuentre traducida a lenguas indígenas. Asimismo, se recomienda analizar la factibilidad de establecer mecanismos de participación ciudadana en procesos de toma de decisiones del Pp.
- Actualizar la MIR del Pp y las fichas técnicas de sus indicadores en función de las recomendaciones incluidas en los anexos 3, 12 y 15 de la evaluación, entre las que se destaca la siguiente propuesta de reformulación del propósito: «Las unidades económicas del país superan sus limitaciones para poder desempeñarse en un ambiente adecuado de negocios» (ver Anexo 15 para más detalles sobre esta propuesta); así como las propuestas de definición de los siguientes componentes: 1) Información técnica (en materia de competencia y competitividad) generada y difundida (respecto de la programada); 2)

Regulaciones (en materia de competencia, competitividad y ambiente de negocios) emitidas y aplicadas (respecto de las programadas); 3) Verificaciones efectuadas (respecto de las programadas); y la incorporación de los siguientes indicadores para medir el propósito: 1) Porcentaje de unidades económicas del país que participan de manera competitiva del mercado por las regulaciones y verificaciones en la materia proveídas por la Unidad de Normatividad, Competitividad y Competencia; y 2) Porcentaje de unidades económicas que considera superadas o superables las limitaciones para poder desempeñarse en un ambiente adecuado de negocios que permite su competencia y competitividad. Asimismo, se recomienda que todos los indicadores del Pp sean claros, relevantes, económicos, “monitoreables” y adecuados.

Valoración final:

Con base en lo anterior, de los 96 puntos posibles de obtener en esta evaluación, el Pp obtuvo 45; lo que significa un 46.9 en escala de 0 a 100 y un 1.88 en escala de 0 a 4. En este sentido, el equipo evaluador considera que el diseño del Pp es una alternativa de intervención pertinente, pero con importantes áreas de mejora; lo que se debe en cierta cuantía al proceso de transición en el que está inserto con la reciente incorporación de la Dirección General de Competitividad y Competencia en 2021. Asimismo, por medio de la evaluación también pudo identificarse con cierta claridad que la lógica de intervención real del Pp (no así su diseño documentado) es sólida y está claramente justificada teórica, normativa y empíricamente; y que, por ello, queda suficientemente sustentada la relevancia que tiene el Pp G001 para la regulación y vigilancia en materia de competencia económica y competitividad. En este sentido, las diferentes UR del Pp tienen el reto de reflejar adecuada y sólidamente en los diferentes documentos institucionales que componen el diseño documentado del Pp esta lógica de intervención real, para lo que, desde luego, la atención de las recomendaciones será de mucha utilidad, particularmente las del Anexo 15, que el equipo evaluador incluye como anexo adicional.