
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**Evaluación de los Programas Sociales**

Auditoría de Desempeño: 12-1-20VQZ-07-0410

DS-090

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la evaluación de los programas sociales para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprende la evaluación de la eficacia en el cumplimiento de la finalidad del CONEVAL de “contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social” y del objetivo estratégico de “brindar a quienes toman las decisiones y a quienes hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social”; la eficiencia en la coordinación de las evaluaciones de la política y los programas sociales, en la definición, identificación y medición de la pobreza, en la emisión de normas y lineamientos para realizar las evaluaciones y para medir la pobreza, en la elaboración de análisis integrales de la política y los programas sociales, en la emisión y seguimiento de recomendaciones producto de las evaluaciones, en la impartición de asesorías técnicas y capacitación en materia de evaluaciones y medición de la pobreza, y en la divulgación de los productos; la economía en la aplicación de los recursos asignados a la operación del CONEVAL; el avance hacia la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, y la rendición de cuentas.

Antecedentes

En México, la política de desarrollo social tiene su origen en la Constitución de 1917, que promueve un proyecto de nación incluyente, en el cual se proclama la igualdad jurídica, así como los derechos sociales de la población. En este sentido, la Carta Magna fue una respuesta a los problemas económicos y sociales de inicio del siglo XX, especialmente, de la pobreza y la desigualdad.^{1/}

En el periodo 1970-2000, el gasto social ascendió a 9.4 billones de pesos; no obstante, no se contaba con información de los beneficios concretos obtenidos por la población a la que se enfocaron los programas sociales, así como su efecto en la pobreza o en otras variables socioeconómicas.^{2/}

^{1/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México**, 2008, p. 3.

^{2/} **Manual de Organización General del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**, publicado el 30 de abril de 2007, p. 1.

A partir del año 2000, el Congreso de la Unión exigió la evaluación anual de todos los programas sociales a cargo del Ejecutivo Federal.

La “Evaluación Cuantitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes”, realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), representó un hecho importante en la evaluación social en México.

En 2001, por iniciativa de la SEDESOL, fue creado el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con el fin de disponer de medidas de pobreza oficiales que sirvieran como punto de referencia de sus actividades. Este comité propuso la metodología y el procedimiento de cálculo de la pobreza, para lo cual planteó la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), elaborada por el INEGI, como fuente primaria de información para estimar la pobreza con base en la metodología acordada, y utilizó, como medida de bienestar, el ingreso por persona reportado en las encuestas.

En 2004, se expidió la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),^{3/} que tenía, entre otros, el objetivo de eliminar la desconfianza que generaban las evaluaciones externas realizadas a los programas sociales a cargo del Ejecutivo Federal.^{4/} Entre las consideraciones para la emisión de la ley, se señaló la necesidad de fortalecer el marco jurídico en materia de desarrollo social, así como de establecer una ley marco del desarrollo social que articulara de manera coherente las políticas públicas en la materia.^{5/}

Parte del objeto de esta ley fue “establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política de Desarrollo Social”, debido a que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideran prioritarios y de interés público, por lo cual debían ser objeto de seguimiento y evaluación.^{6/}

La LGDS, en su artículo 81, establece la creación del CONEVAL como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, para responder a la necesidad de evaluar el desarrollo social a partir de criterios objetivos y transparentes.^{7/}

El artículo 81 de la LGDS precisa que el CONEVAL tiene por objeto: “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.

Además, en el artículo 72, la LGDS mandata que: “la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del

^{3/} **Diario Oficial de la Federación**, 20 de enero de 2004.

^{4/} CONEVAL, **Manual de Organización General del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**, publicado el 30 de abril de 2007, p. 1.

^{5/} Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Social, **Dictamen con Proyecto de la Ley General de Desarrollo Social**, 19 de noviembre de 2003, p. 2.

^{6/} Ídem, pp. 2-3.

^{7/} Ídem, p. 4.

objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.

La normativa que rige la operación y funcionamiento del CONEVAL se complementó con la publicación, el 24 de agosto de 2005, del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social^{8/} el cual, conforme al mandato del artículo 81 de la LGDS, define el objeto, funciones, atribuciones y estructura orgánica del Consejo, y con la publicación, el 18 de enero de 2006, del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

Con la finalidad de fortalecer la visión integral del Consejo y, derivado de las mejoras realizadas a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2012 del programa presupuestario P003 “Actividades Orientadas a la Evaluación y al Monitoreo de los Programas Sociales”, el CONEVAL elaboró la Planeación Institucional 2012-2014. En este documento se estableció la misión del Consejo de “Medir la pobreza y evaluar los programas y la Política de Desarrollo Social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas”; la finalidad de “Contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social”, y el objetivo estratégico de “Brindar a quienes toman las decisiones y a quienes hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social”.

También, en la Planeación Institucional del CONEVAL 2012-2014, se diseñó el Esquema de Planeación Institucional que se presenta a continuación:

ESQUEMA DE PLANEACIÓN INSTITUCIONAL DEL CONEVAL, 2012-2014

FINALIDAD DEL CONEVAL	
Contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social.	
OBJETIVO ESTRATÉGICO	
Brindar a quienes toman decisiones y a quienes hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social.	
ESTRATEGIAS	
1.	Realizar mediciones de la pobreza.
2.	Coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social.
3.	Emitir normas y lineamientos en materia de evaluación y medición de la pobreza.
4.	Realizar análisis integrales y recomendaciones en materia de desarrollo social.
5.	Impartir asesoría técnica y capacitación en materia de evaluación y medición de la pobreza.
6.	Divulgar los productos del CONEVAL.

FUENTE: Planeación Institucional 2012-2014, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En la Planeación Institucional CONEVAL 2012-2014 se señala que, con el fin de establecer una congruencia con los instrumentos de planeación y de monitoreo del Consejo, el Esquema de Planeación Institucional partió de la MIR del programa presupuestario P003 “Actividades Orientadas a la Evaluación y al Monitoreo de los Programas Sociales” para el ejercicio fiscal de 2012, en sus distintos niveles, y los indicadores incluidos.

^{8/} Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2005.

Resultados

1. *Establecimiento de la normativa para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social*

En 2012, el CONEVAL dispuso de normas, criterios y metodologías generales para regular los diez tipos de evaluación de los programas de desarrollo social que coordina; para siete, dispuso de lineamientos específicos que definen la metodología y los criterios que se deberán atender en su ejecución, y para tres, los términos de referencia se definen a partir de las características particulares de las evaluaciones; no obstante, no dispuso de un documento en el que se definieran los mecanismos y acciones utilizados por el Consejo para asegurar la confiabilidad, validez y relevancia de los lineamientos en materia de evaluación.

12-1-20VQZ-07-0410-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social instrumente las medidas necesarias para elaborar y autorizar la normativa que regule los mecanismos y acciones que aplica, a fin de garantizar la confiabilidad, validez y relevancia de los lineamientos en materia de evaluación de la política y de los programas de desarrollo social.

2. *Establecimiento de lineamientos, criterios y metodologías para la definición, identificación y medición de la pobreza*

A 2012, el CONEVAL dispuso de los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, así como de la “Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México”, en los cuales se consideraron los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social. Asimismo, se constató que el CONEVAL implementó mecanismos para garantizar la objetividad y el rigor técnico de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

3. *Cumplimiento del Programa Anual de Evaluaciones (PAE)*

En 2012, se programaron 174 evaluaciones en el Programa Anual de Evaluaciones (PAE): 9 (5.2%), a cargo de la SHCP; 11 (6.3%), que serían coordinadas por la SFP, y 154 (88.5%), a cargo del CONEVAL. La programación se realizó con base en el “Proceso general de elaboración del PAE”, incluido en la propuesta del PAE 2012, aprobado en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva del Consejo de 2011.

Asimismo, se identificó que de 2007 a 2012 el CONEVAL realizó 974 evaluaciones, cifra superior en 6.7% a las 913 programadas en el PAE. Con el análisis, por tipo de evaluación, se identificó que, por cada año, existen evaluaciones que se programaron y no se realizaron, y otras que se realizaron sin haber sido programadas, debido a que el PAE establece tres consideraciones para el cumplimiento de las evaluaciones programadas: 1) la suficiencia presupuestal de las entidades para realizar las evaluaciones; 2) la posibilidad de realizar evaluaciones adicionales a las definidas en el PAE, y 3) la posibilidad de llevar a cabo las evaluaciones en un ejercicio fiscal posterior al de la programación.

En el periodo 2007-2012, el CONEVAL, la SFP y la SHCP coordinaron la evaluación de 154 programas y acciones de desarrollo social, el 55.4% de los 278 programas y acciones sociales registrados en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012 y,

en cumplimiento del PAE 2013, el CONEVAL elaboró la ficha de monitoreo como instrumento de evaluación de los programas que no contaron con una evaluación. Asimismo, el Consejo definió el “Horizonte Ideal de Monitoreo y Evaluación” para los programas de desarrollo social, y el Esquema de Evaluación 2013-2020, aprobado en la Octava Sesión Ordinaria 2012 de la Comisión Ejecutiva del Consejo, en los cuales se definieron el número y tipo de evaluaciones que se pretenden realizar en los próximos ocho años.

4. *Coordinación de las evaluaciones de las políticas y programas de desarrollo social*

En 2012, el CONEVAL coordinó 137 (81.1%) de las 169 evaluaciones de consistencia y resultados (ECR) programadas. En el indicador “Porcentaje de evaluaciones realizadas de acuerdo al Programa Anual de Evaluación (PAE)” reportó un cumplimiento de 114.9%, ya que modificó el denominador definido originalmente de 169 evaluaciones por 140, sin que el Consejo documentara la autorización de dicha modificación por parte de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP; asimismo, el 97.8% (137 evaluaciones) de las 140 evaluaciones de la meta modificada cumplió con los criterios establecidos por el CONEVAL, 15.1% más que la meta de 85.0%, por lo que se registró un cumplimiento del 115.1%.

12-1-20VQZ-07-0410-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social fortalezca sus mecanismos de control, a fin de que documente la modificación de las metas del indicador “Porcentaje de evaluaciones realizadas de acuerdo al Programa Anual de Evaluación (PAE)”, previa autorización de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. *Definición, identificación y medición de la pobreza*

El CONEVAL publicó el 29 de julio de 2013 los resultados de la definición, identificación y medición de la pobreza 2012, en los que se consideró la información del INEGI, y reportó los 13 indicadores de incidencia de pobreza multidimensional.

De acuerdo con los resultados, la población en situación de pobreza, en términos absolutos, registró un incremento de 0.5 millones de personas, al pasar de 52.8 millones en 2010 a 53.3 millones en 2012 y, en términos porcentuales, se redujo en 1.3%, al pasar de 46.1% de la población en 2010 a 45.5% en 2012. Asimismo, el número de personas en situación de pobreza extrema pasó de 11.3% a 9.8% de la población total en el periodo 2010-2012, lo que significó un decremento de 13.3%. En los indicadores de carencia social, se observó que en cinco indicadores (rezago educativo; carencia por acceso a los servicios de salud; carencia por acceso a la alimentación; carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y carencia por calidad y espacios de la vivienda) de los seis calculados, se registró un decremento del número de personas con dichas carencias en el periodo 2010-2012, en un rango de entre 1.0 y 8.2 millones de personas; en tanto que en el indicador de carencia por acceso a la seguridad social se presentó un incremento de 2.2 millones de personas, al pasar de 69.6 a 71.8 millones de personas y, en términos porcentuales, el incremento fue de 0.8%, al pasar de 60.7 a 61.2% de la población total.

Asimismo, el Consejo dispuso de tres indicadores para evaluar las acciones para la medición de la pobreza, los cuales cumplió al generar 27 mediciones de indicadores de pobreza;

actualizar en 12 ocasiones la línea de bienestar, y actualizar en cuatro trimestres las líneas de pobreza.

6. Evaluación y aprobación de indicadores de los programas sociales

En 2012, el CONEVAL programó en el PAE la revisión de 223 MIR de programas y acciones de desarrollo social, lo que significó el 80.2% de los 278 programas y acciones sociales que operaron en ese año, debido a que a la fecha de publicación del PAE 2012 no se disponía del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012. De las 223 MIR incluidas en el PAE 2012, se evaluaron los indicadores de 218, el 97.8% de lo programado. De la evaluación integral de los indicadores de las 218 MIR, 46 (21.1%) obtuvieron un diseño destacado; 31 (14.2%), un diseño adecuado; 86 (39.5%), un diseño moderado, y 55 (25.2%), fueron con oportunidad de mejora.

De la valoración específica de indicadores de resultados, durante el periodo 2009-2012 se evaluaron 170 programas de desarrollo social. Asimismo, en el periodo 2010-2012, el Consejo remitió a la Cámara de Diputados, por medio de la ASF, y a la SHCP, 173 MIR de los programas sociales para obtener la consideración de los indicadores y emitir las recomendaciones que, en su caso, estimaran pertinentes. Respecto de los 173 informes de evaluación de la MIR realizados por la Cámara de Diputados, por medio de la ASF, el CONEVAL acreditó la entrega en 2013, de 17 informes a las unidades responsables de los programas sociales, lo que significó el 9.8% del total.

Asimismo, en 2012 el CONEVAL aprobó 35 de los 66 programas con MIR en el SED, lo que representó el 53.0% de los 66 definidos como meta para ese año.

12-1-20VQZ-07-0410-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social investigue las causas del incumplimiento de la meta del indicador "Porcentaje de programas federales de desarrollo social con indicadores aprobados" y, con base en los resultados, implemente las estrategias correspondientes, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas comprometidas en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y monitoreo de los programas sociales".

7. Elaboración de análisis integrales

En 2012, el CONEVAL definió la metodología para elaborar los análisis integrales establecidos en la Planeación Institucional 2012-2014, en donde se incluye el objetivo, el contenido y las características de las evaluaciones integrales, las cuales son elaboradas con el objeto de conocer las carencias y necesidades de la población en condiciones de pobreza y contar con la información del desempeño de las políticas y programas en materia de desarrollo social.

8. Emisión de las recomendaciones derivadas de la evaluación a los programas sociales

En 2012, el CONEVAL emitió 469 recomendaciones con base en las evaluaciones efectuadas. Respecto del indicador "Porcentaje de informes de desarrollo social que contienen recomendaciones", se superó en 17.6 % la meta de que el 85.0% de los informes de desarrollo social incluyeran recomendaciones, al registrar que todos los informes las incluyeron.

En el indicador "Porcentaje de recomendaciones que son consistentes", el CONEVAL no programó metas, ni dispuso de información para medir su avance, debido a la cancelación

en 2012 de la evaluación externa al CONEVAL, a partir de la cual se obtendrían los resultados de dicho indicador, y no obstante que para 2013 se reinició el proyecto, a la fecha de conclusión de este informe no se dispuso del resultado. Se verificó que en la MIR del programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales" de 2013, el Consejo sí programó la meta de dicho indicador.

12-1-20VQZ-07-0410-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social implemente las acciones necesarias, a fin de disponer de la información para evaluar el resultado del indicador "Porcentaje de recomendaciones que son consistentes".

9. *Seguimiento a las recomendaciones derivadas de la evaluación de los programas sociales*

En 2012, el CONEVAL dispuso del "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal", y del "Sistema de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora", con los que el Consejo reportó el seguimiento de 413 aspectos susceptibles de mejora (ASM), de los que 219 (53.0%) fueron atendidos por las unidades responsables. Sin embargo, el seguimiento de los ASM no permite identificar la atención de las recomendaciones que se generan en las evaluaciones a la política y a los programas de desarrollo social, ya que en el seguimiento de los ASM no se identificó la implementación o, en su caso, la improcedencia de cada una de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones coordinadas por el Consejo.

12-1-20VQZ-07-0410-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social instrumente las medidas necesarias para incluir en el "Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora", el seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social, a fin de cumplir con la normativa correspondiente.

10. *Impartición de capacitación y asesoría técnica*

En 2012, para evaluar el cumplimiento de la atribución de actuar como órgano de consulta y asesoría, el CONEVAL definió seis indicadores en la MIR, en los que se superaron las metas de cuatro: el indicador "Porcentaje de asistentes a capacitaciones que concluyeron el programa de capacitación", tuvo un cumplimiento de 84.0%, superior en 14.0 puntos porcentuales a la meta de 70.0%; el de "Porcentaje de capacitados satisfechos" registró un resultado de 83.7%, superior en 23.7 puntos porcentuales a la meta de 60.0%; el de "Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", se superó la meta en 13.3%, ya que se realizaron 17 cursos de capacitación, 2 más que los programados, y el de "Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a entidades federativas", se superó en 45.5%, ya que se realizaron 16 cursos, 5 más que los programados. No obstante, los resultados de los indicadores relacionados con la conclusión de los programas de capacitación y con los capacitados satisfechos, reportados en el PASH, no se corresponden con los registros del Consejo, debido a que no se actualizó el denominador de los indicadores, con base en el número de asistentes a los cursos de capacitación.

En dos indicadores se cumplieron las metas al 100.0%: en el “Porcentaje de convenios de colaboración formalizados con entidades federativas u otros organismos”, ya que se formalizaron los dos convenios de colaboración programados, y en el “Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a otros organismos”, ya que se realizaron las tres capacitaciones programadas.

12-1-20VQZ-07-0410-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social fortalezca sus mecanismos de control, a fin de que los registros sobre el cumplimiento de los indicadores "Porcentaje de asistentes a capacitaciones que concluyen el programa de capacitación" y "Porcentaje de capacitados satisfechos", incluidos en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), se correspondan con los registros del Consejo.

11. *Divulgación de las evaluaciones de la política y los programas de desarrollo social, y de la definición, identificación y medición de la pobreza*

En 2012, el CONEVAL dispuso de siete mecanismos para divulgar los productos que genera, los cuales están normados por la Guía del Proceso Editorial del CONEVAL, el Manual de Uso de Share Point y el Manual para el Uso de Herramientas de Comunicación; sin embargo, este último no estaba autorizado por la instancia facultada.

Asimismo, el Consejo definió siete indicadores para evaluar esta actividad: en tres se cumplieron las metas establecidas, ya que se divulgaron los productos programados oportunamente, se realizaron los eventos de difusión programados y se incrementó el porcentaje de suscriptores a sus redes sociales; en dos se superaron las metas, en las visitas a la página de internet y las citas en medios, y en uno, se cumplió la meta en 87.5%, ya que se imprimieron 7 de los 8 documentos programados.

Para el “Porcentaje de productos divulgados en internet con accesibilidad”, no se dispuso de información para medir el avance de la meta establecida de que el 60.0% de los productos divulgados tuvieran accesibilidad, debido a la cancelación en 2012 de la evaluación externa al CONEVAL, a partir de la cual se obtendrían los resultados de dicho indicador y, no obstante que para 2013 se reinició el proyecto, a la fecha de conclusión de este informe no se dispuso del resultado, además de que no se definió el numerador ni el denominador para el cálculo de esta meta. Se verificó que en la MIR del programa presupuestario P003 “Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales” de 2013, el CONEVAL definió el numerador y el denominador para el cálculo de dicha meta.

12-1-20VQZ-07-0410-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social establezca políticas, procedimientos y mecanismos para divulgar sus productos, a fin de cumplir con eficiencia esta actividad.

12-1-20VQZ-07-0410-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social implemente las acciones necesarias, a fin de disponer de la información suficiente para evaluar el resultado del indicador "Porcentaje de productos divulgados en internet con accesibilidad".

12. Contribución del CONEVAL en la mejora del desempeño y rendición de cuentas de la política de desarrollo social

En 2012, el CONEVAL contribuyó en la mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social ya que, mediante las evaluaciones realizadas, los Aspectos Susceptibles de Mejora implementados, las recomendaciones emitidas y los resultados de la medición de la pobreza, se modificó el diseño, la cobertura y la focalización de 38 programas federales y 10 programas estatales, y en el 92.0% de las 141 Evaluaciones de Consistencia y Resultados coordinadas en ese año, se publicaron todos los aspectos establecidos. De los 130 programas a los que se les emitieron recomendaciones en 2012, en 118 (90.8%) se estableció un documento de trabajo para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora y, de ellos, en 74 (62.7%) se realizaron mejoras en su diseño programático: en el 47.3% (35), se corrigieron actividades o procesos, en el 13.5% (10), se modificaron los apoyos, en el 35.1% (26), se reorientaron sustancialmente los programas, y en el 4.1% (3), se adicionaron o reubicaron los programas.

Asimismo, en 2012, para sólo 3 de los 10 programas que debían incorporar en sus reglas de operación los lineamientos y criterios del CONEVAL sobre medición de la pobreza para la identificación de su población, lo hicieron, mientras que los otros 7 lo hicieron en 2013. Asimismo, los criterios establecidos para definir los programas que debían utilizar la medición de la pobreza en la identificación de su población objetivo, no fueron suficientes para identificar a la totalidad de programas dirigidos a superar la pobreza o a la población en esa situación, debido a que no se consideró el análisis de las reglas de operación de los programas sociales.

Además, en 2012 las variables utilizadas para el cálculo del indicador “Variación porcentual del Índice de mejora del desempeño de la Política de Desarrollo Social” no coincidieron con la descripción del indicador registrada en el PASH. Al respecto, se verificó que en la MIR 2013 del programa presupuestario P003 “Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales”, el CONEVAL corrigió la descripción de dicho indicador.

Para el indicador “Porcentaje de percepción de mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social”, el CONEVAL no definió metas, y para el indicador “Porcentaje de recomendaciones del CONEVAL consideradas”, no registró el denominador ni el numerador para el cálculo de su meta. Al respecto, se verificó que en la MIR 2013 del programa presupuestario P003 “Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales”, el Consejo definió la meta del primer indicador, e incluyó el denominador y el numerador para el cálculo de la meta del segundo indicador. Para ambos indicadores, no se dispuso de información para medir su avance, debido a la cancelación en 2012 de la evaluación externa al CONEVAL, a partir de la cual se obtendrían los resultados de dichos indicadores, y no obstante que para 2013 el Consejo reinició el proyecto, a la fecha de conclusión de este informe no se dispuso de los resultados.

12-1-20VQZ-07-0410-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social considere en las políticas y procedimientos para cuantificar los programas que deben utilizar los criterios para la medición de la pobreza, el análisis de las reglas de operación de los programas sociales, a fin de identificar la totalidad de programas dirigidos a superar la pobreza.

12-1-20VQZ-07-0410-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social implemente las acciones necesarias, a fin de disponer de la información suficiente para evaluar los resultados de los indicadores "Porcentaje de percepción de mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social" y "Porcentaje de recomendaciones del CONEVAL consideradas".

13. *Evaluación de la política de desarrollo social*

En 2012, el CONEVAL elaboró el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el que estableció la evolución de las condiciones económicas y el desarrollo social en el país; la evaluación de la política de desarrollo social, y las conclusiones y recomendaciones que, en términos generales, se refieren a la mejora de la eficiencia del gasto público; la coordinación y alineación de los tres órdenes de gobierno; la ampliación de programas sociales; la integración de padrones únicos de beneficiarios, y el fortalecimiento en la definición de indicadores y producción automatizada de información para la evaluación y toma de decisiones.

14. *Cumplimiento del objetivo estratégico del CONEVAL de brindar el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social*

En 2012, el CONEVAL brindó el análisis y recomendaciones a los tomadores de decisiones de la política de desarrollo social, conforme a lo establecido en el objetivo estratégico de la Planeación Institucional del CONEVAL 2012-2014, ya que presentó cinco documentos sobre el estado del desarrollo social y logró que los 164 programas sociales con MIR contaran con indicadores de resultados incluidos en el SED, a fin de disponer de información para su evaluación.

Para el indicador "Porcentaje de integrantes de las Comisiones Nacional e Intersectorial de Desarrollo Social y el Consejo consultivo, usuarios de la información, satisfechos con el análisis y las recomendaciones del CONEVAL", no programó metas ni dispuso de información para medir su avance, debido a la cancelación en 2012 de la evaluación externa al CONEVAL, a partir de la cual se obtendrían el resultado de dicho indicador, y no obstante que para 2013 el Consejo reinició el proyecto, a la fecha de conclusión de este informe no se dispuso de los resultados. Asimismo, se verificó que en la MIR 2013 del programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales", el Consejo ya definió la meta de dicho indicador.

Para el indicador "Porcentaje de programas federales de desarrollo social con indicadores aprobados" no se dispuso de la información sobre el comportamiento histórico de los resultados, con base en el cual se definieron las metas.

12-1-20VQZ-07-0410-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el proceso de programación y presupuestación de la meta del indicador "Porcentaje de programas federales de desarrollo social con indicadores aprobados", considere la serie histórica de sus resultados, para establecer sus metas con certidumbre y prever una operación eficaz.

12-1-20VQZ-07-0410-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social implemente las acciones necesarias, a fin de disponer de la información para evaluar el resultado del

indicador "Porcentaje de integrantes de las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo, usuarios de la información, satisfechos con el análisis y las recomendaciones del CONEVAL".

15. *Lógica vertical y horizontal de la MIR 2012 del programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales"*

En 2012, el CONEVAL elaboró la MIR del programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales". Respecto de la lógica vertical, se identificó que existe relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, ya que las actividades y los componentes son suficientes y necesarios para lograr el propósito del programa; el propósito permite identificar la contribución del programa en el logro del objetivo a nivel de Fin, y el objetivo de Fin indica la forma en que el programa contribuye al logro del objetivo estratégico al que se encuentra alineado. No obstante, en los objetivos de actividad "Evaluaciones coordinadas" y "Normas y lineamientos emitidos" la sintaxis no se ajustó a la normativa. Al respecto, se verificó que en la MIR del programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales" de 2013, el Consejo modificó la sintaxis de acuerdo con la normativa.

Respecto de la lógica horizontal, se identificó que los indicadores son suficientes para evaluar los objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad, y se justificaron los seis criterios de claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado, y aporte marginal (CREMAA) para la elección de los indicadores.

16. *Aplicación del presupuesto asignado al CONEVAL*

En el programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales", a cargo del CONEVAL, se ejercieron 196,715.4 miles de pesos en 2012, cifra igual al presupuesto modificado, y representó el 81.0% del presupuesto original de 242,746.9 miles de pesos, debido a transferencias para otorgar suficiencia a las actividades de apoyo administrativo, así como a la aplicación del Programa Nacional de Reducción del Gasto 2012 y a las medidas de ahorro y de disciplina presupuestaria.

17. *Costo promedio de las evaluaciones*

En 2012, el costo promedio de las evaluaciones contratadas por el CONEVAL fue de 435.7 miles de pesos, cifra inferior en 8.3% a los 475.1 miles de pesos de las evaluaciones contratadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

18. *Rendición de cuentas*

En 2012, el CONEVAL reportó en los principales documentos de rendición de cuentas los resultados que permiten evaluar el cumplimiento de su objetivo estratégico de "brindar a quienes toman las decisiones y a quienes hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social", así como la finalidad de "contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social".

Consecuencias Sociales

En 2012, el CONEVAL contribuyó a mejorar el desempeño de la política de desarrollo social, ya que de un universo de 278 programas federales de desarrollo social, 38 modificaron su diseño, cobertura y focalización, mediante las evaluaciones realizadas, los Aspectos Susceptibles de Mejora implementados, las recomendaciones emitidas y los resultados de la

medición de la pobreza; 118 de los 130 programas federales a los que se les emitieron recomendaciones, establecieron un documento de trabajo para atenderlas; 164 programas sociales con MIR contaron con indicadores de resultados incluidos en el SED, y a 2012, se había evaluado al 55.4% (154) de los 278 programas de desarrollo social incluidos en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012, para los otros 124 (44.5%), se elaboró una ficha de monitoreo como instrumento de evaluación. No obstante, el Consejo sólo aprobó los indicadores de 35 de los 66 programas federales definidos como su meta en 2012, del total de 164 con indicadores incluidos en el SED; los criterios establecidos para definir los programas que deben utilizar la medición de la pobreza, para la identificación de su población objetivo, no son suficientes para identificar la totalidad de programas dirigidos a superar la pobreza o a la población en esa situación, ya que no se consideró el análisis de las reglas de operación de los programas sociales.

Asimismo, el CONEVAL informó a los tomadores de decisiones de la política sobre el estado del desarrollo social, ya que presentó cinco documentos a las comisiones Nacional e Intersectorial de Desarrollo Social, al Consejo Consultivo, a la Cámara de Diputados y a las entidades federativas, referentes a: cifras de pobreza nacional; cifras de pobreza municipal; avance y monitoreo de la evaluación en entidades federativas; evaluación de la política de desarrollo social, y consideraciones para el proceso presupuestario 2013.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 12 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

En 2012, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cumplió, razonablemente, con las evaluaciones de la política y los programas de desarrollo social y con la medición de la pobreza.

En materia de medición de la pobreza, el CONEVAL implementó mecanismos para garantizar la objetividad y el rigor técnico de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza; publicó los resultados de la pobreza 2012, en los que reportó, en términos absolutos, un incremento de 0.5 millones de personas en situación de pobreza, al pasar de 52.8 millones en 2010 a 53.3 millones en 2012 y, en términos porcentuales, una disminución de 1.3%, al pasar de 46.1% de la población en 2010 a 45.5% en 2012.

En materia de evaluación, el Consejo coordinó 137 (81.1%) de las 169 evaluaciones de consistencia y resultados (ECR) programadas; evaluó los indicadores de 218 programas, el 97.8% de los 223 programados; a partir de las evaluaciones y de la medición de la pobreza, las unidades responsables modificaron el diseño, la cobertura y la focalización de 38 programas federales y de programas de 10 entidades federativas; de los 130 programas a los que se les emitieron recomendaciones en 2012, en 118 (90.8%) se estableció un documento de trabajo para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora y, de

ellos, en 74 (62.7%) se realizaron mejoras en su diseño programático: en el 47.3% (35), se corrigieron actividades o procesos, en el 13.5% (10), se modificaron los apoyos, en el 35.1% (26), se reorientaron sustancialmente los programas, y en el 4.1% (3), se adicionaron o reubicaron los programas; elaboró el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuyas conclusiones y recomendaciones se refieren a la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público, de coordinar y alinear a los tres órdenes de gobierno, de ampliar los programas sociales, de integrar el padrón único de beneficiarios, y de fortalecer la definición de indicadores y automatizar la información para la evaluación y toma de decisiones; brindó el análisis y recomendaciones a los tomadores de decisiones de la política de desarrollo social, ya que presentó cinco documentos sobre el estado del desarrollo social, y logró que los 164 programas sociales con MIR contaran con indicadores de resultados incluidos en el SED, a fin de disponer de información para su evaluación.

Los resultados con observación se refieren principalmente, en materia de medición de la pobreza, a la insuficiencia de los criterios del CONEVAL para definir los programas que deben utilizar los lineamientos y criterios del CONEVAL sobre la medición de la pobreza para la identificación de su población objetivo, debido a que no se consideró el análisis de las reglas de operación de los programas sociales. Por lo que se refiere a la evaluación, al incumplimiento de la meta sobre el número de programas federales de desarrollo social con indicadores aprobados; a la carencia de políticas, procedimientos y mecanismos que regulen las acciones para asegurar la confiabilidad, validez y relevancia de los lineamientos en materia de evaluación, y a que el sistema de seguimiento a los ASM no permiten identificar la implementación o, en su caso, la improcedencia de cada una de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones coordinadas por el Consejo.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el establecimiento de la normativa para la evaluación de la política y de los programas sociales y para la medición de la pobreza en 2012.
2. Verificar la coordinación de las evaluaciones de la política y los programas sociales en 2012.
3. Verificar el proceso de definición, identificación y medición de la pobreza en 2012.
4. Verificar el proceso de evaluación y aprobación de los indicadores de las MIR de los programas sociales en 2012.
5. Verificar la elaboración de análisis integrales de la política social en 2012.
6. Verificar el seguimiento de las recomendaciones, producto de las evaluaciones realizadas a la política y programas sociales en 2012.
7. Verificar las acciones de capacitación y asesoría técnica, en materia de evaluación de la política social y medición de la pobreza, que el CONEVAL proporcionó en 2012 a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los tres órdenes de gobierno.

8. Verificar las acciones de divulgación de los resultados de las evaluaciones de la política y de los programas de desarrollo social, así como de los resultados de la medición de la pobreza en 2012.
9. Evaluar la contribución del CONEVAL en la mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social en 2012.
10. Analizar la contribución del CONEVAL en la evaluación de la política de desarrollo social en 2012.
11. Evaluar la eficacia en el cumplimiento del objetivo estratégico del CONEVAL en 2012, de "Brindar a quienes toman decisiones y a quienes hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social".
12. Verificar la lógica vertical y horizontal de los objetivos e indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores (MIR) 2012 del programa presupuestario P003.
13. Verificar la economía de los recursos públicos aplicados por el CONEVAL en 2012 en el programa presupuestario P003.
14. Verificar el costo promedio de las evaluaciones que el CONEVAL coordinó en 2012.
15. Analizar que la información presentada por el CONEVAL en los principales documentos de rendición de cuentas de 2012 permitió verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Áreas Revisadas

Direcciones generales adjuntas de Análisis de la Pobreza, de Evaluación, y de Administración del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 25, fracción III, y 45.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Normas Generales de Control Interno, Norma Tercera, Actividades de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo tercero, numeral 14, fracción I.

Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: artículo 44, fracciones V y VI.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.