

CONSIDERACIONES PARA EL PROCESO PRESUPUESTARIO

2011

Contenido

Introducción	4
a) Inventario CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social.....	5
b) Análisis de Similitudes de Programas del Gobierno Federal	10
c) Avances en la implementación de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (EED 2009-2010)	13
d) Valoración de Programas de Desarrollo Social.....	16
e) Avance en el Seguimiento de recomendaciones de evaluaciones externas.....	17
f) Diagnóstico de los Objetivos Institucionales 2008-2009	20

Anexo 1: Hallazgos de la Información contenida en el Inventario CONEVAL

Anexo 2: Valoración Temática de los Resultados de los Programas

Índice de Tablas y Gráficos

Gráfica 1. Programas incluidos en el Inventario CONEVAL en 2009, por dependencia

Gráfico 2. Similitudes del programa Empresas Rurales en Desarrollo con programas de la Clase 3: Fomento al Desarrollo Económico

Gráfico 3. Similitudes del programa Enciclomedia con programas de la Clase 1: Educación y Empleo

Gráfico 4. Número de programas participantes en el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (SASM) por dependencia y entidad.

Gráfico 5. Porcentaje de evaluaciones utilizadas por tipo de evaluación o informe

Gráfico 6. Porcentajes de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

Gráfico 7. Número de ASM por clasificación y dependencia

Tabla 1. Ejemplo de variables incorporadas en el Inventario CONEVAL

Tabla 2. Porcentaje de programas por dependencia y derecho social

Tabla 3. Programas sociales por dependencia y tipo de apoyo que entregan

Tabla 4. Clasificación de las EED 2009-2010 por temáticas

Tabla 5. Elementos de la Valoración de Programas Sociales

Glosario de Términos

APF: Administración Pública Federal

ASM: Aspectos Susceptibles de Mejora

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

EED: Evaluación Específica de Desempeño

MIR: Matriz de Indicadores de Resultados

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño

SEP: Secretaría de Educación Pública

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SSAS: Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora

Introducción

Cada año, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se presenta como la herramienta de política pública con la cual el Estado mexicano enfrenta la responsabilidad de mejorar e incrementar la provisión de bienes y servicios públicos, promover las condiciones para un mayor crecimiento económico y elevar el impacto de la acción gubernamental en el bienestar de la población. Actualmente, el proceso presupuestario enfrenta una restricción de austeridad, como respuesta al entorno económico nacional e internacional.

Ante esta situación, el conjunto de herramientas de análisis con las que cuenta el Estado mexicano para el diseño oportuno y eficiente del Proyecto del PEF 2011 (PPEF) es de gran importancia para priorizar la asignación de recursos y maximizar el impacto que estos tengan sobre el bienestar de la población. Para ello, el **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, implementado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), brinda la información para valorar y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones.

En el marco de la elaboración del PPEF 2011, el presente documento tiene como finalidad reportar de manera sucinta los avances de distintos mecanismos de evaluación coordinados por el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)** para el monitoreo de programas presupuestarios del Gobierno Federal y dar insumos para el análisis de las similitudes y complementariedades de dichos programas, en cumplimiento al Programa Nacional de Reducción del Gasto Público.

La información se presenta en cuatro apartados 1) *Inventario CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social*, 2) *Análisis de similitudes de Programas del Gobierno Federal*, 3) *Avances en la implementación de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (EED 2009-2010)*, 4) *Valoración de Programas de Desarrollo Social*, 5) *Avances en el seguimiento de recomendaciones de evaluaciones externas* y, finalmente 6) *Diagnóstico de los Objetivos Institucionales 2008-2009*.

a) Inventario CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social

El Inventario CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social es una base de datos que se diseñó con el fin de contar con una herramienta que brinde una perspectiva de la política de desarrollo social a través de los programas presupuestarios. Dicho instrumento incluye información de los programas federales en materia de desarrollo social en el año 2009.

El objetivo final del Inventario es constituirse como un insumo actualizado de consulta y análisis de información de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal (APF), fomentando la transparencia en la administración de los programas presupuestarios y la rendición de cuentas.

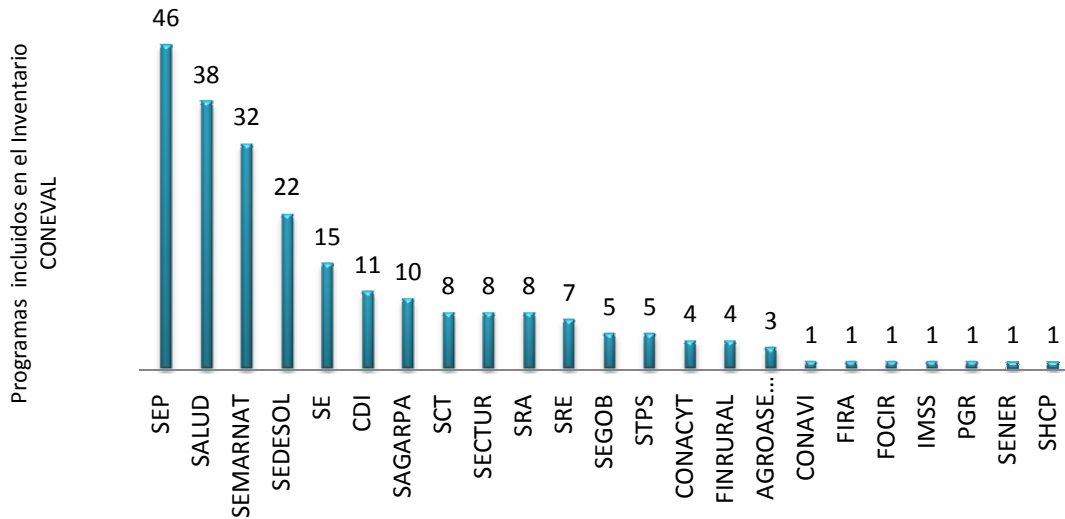
El proceso de construcción del Inventario CONEVAL parte de la elaboración de una definición operativa del concepto *Programa Federal de Desarrollo Social*: **conjunto de acciones planeadas para incidir en algún aspecto relacionado con la preservación de los derechos de los ciudadanos y las personas que el Estado está obligado a proteger y opera bajo la responsabilidad de una dependencia o entidad del ejecutivo federal**. Debe contar con recursos asignados para realizar las acciones que contempla y tener como sujetos de éstas a personas, colectivos u organismos en riesgo de perder alguno de los derechos fundamentales o con condiciones por debajo de la situación definida como aceptable a nivel nacional respecto a alguno de los aspectos que cubren estos derechos¹.

A partir de lo anterior, se realizó un listado de programas que cumplen con dicha definición, y se sistematizó las principales características de dichos programas en una base de datos con el fin de resumir y hacer más accesible su uso.

El número total de programas sociales detectados por el Inventario CONEVAL en 2009 asciende a 233, siendo la Secretaría de Educación Pública (SEP) la dependencia con un mayor número de programas identificados (22% del total).

¹ Definición elaborada por el Colegio de la Frontera Norte para el CONEVAL (Inventario CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social)

Gráfica 1. Programas incluidos en el Inventario CONEVAL en 2009, por dependencia



Fuente: Inventario CONEVAL de Programas Federales de Desarrollo Social/**Notas**²

Específicamente, la sistematización del Inventario CONEVAL permite comparar los atributos que distinguen a cada uno de estos programas, así como realizar cruces entre las variables disponibles para cada programa.

El inventario cuenta con 125 variables divididas en tres temas: diseño, implementación y evaluación. Entre las variables que pueden observarse en el Inventario se encuentran las siguientes:

² **Notas:**

^a Los programas contabilizados en la SEP incluyen los programas de CONACULTA, IMJUVENTUD y CONADE.

^b Dentro de los programas contabilizados en la secretaría de Salud se incluyen los programas del SNDIF.

^c Los programas contabilizados en la SEMARNAT incluyen los programas de la CNA.

^d Los programas contabilizados en la SEDESOL incluyen los programas del INDESOL, DICONSA, LICONSA, FONART, OPORTUNIDADES.

Tabla1. Ejemplo de variables incorporadas en el Inventario CONEVAL

1	Dependencia responsable de la operación del programa	11	Entidades federativas en las que se ha planeado la operación del programa
2	Tipo de normatividad que regula al programa	12	Participación de los gobiernos estatales y/o municipales en la operación del programa
3	Derecho social básico (principal y secundario) que busca preservar el programa	13	Programa sectorial al que se inscribe el programa
4	Objetivos del programa	14	Clave presupuestal
5	Categorización de los objetivos del programa	15	Presupuesto aprobado
6	Descripción de la población objetivo del programa	16	Presupuesto ejercido
7	Categorización de la población objetivo	17	Fin del programa (de acuerdo a su MIR)
8	Grupos de atención a los que se dirige el programa	18	Población atendida (PA)
9	Grupos de edad a los que se dirige el programa	19	Población potencial (PP)
10	Apoyos que reciben los beneficiarios directos	20	Población objetivo (PO)

Fuente: Elaboración CONEVAL con base en el Inventario de programas federales de desarrollo social 2003-2009

Como resultado de la información contenida en el Inventario CONEVAL fue posible generar un análisis de similitudes entre programas federales, que permite resumir la información más importante de cada uno de los programas existentes y determinar el parecido que presentan entre sí.

A partir de las variables contenidas en el Inventario CONEVAL es posible realizar un análisis de las características de los 233 programas. La Tabla 2 muestra el porcentaje de programas por dependencia de acuerdo con el derecho social que busca preservar. Uno de los hallazgos que se observan es que el derecho social denominado "Empleo" es el que más aparece dentro de las prioridades de atención de las dependencias.

Tabla 2. Porcentaje de programas por dependencia y derecho social

Derecho Social / Dependencia	Alimentación	Educación	Empleo	Igualdad	Medio ambiente sano	Vivienda	Salud	Seguridad	Seguridad social
SEP	-	85%	4%	7%	2%	-	2%	-	-
AGROASEMEX	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
CDI	9%	9%	36%	45%	-	-	-	-	-
CONACYT	-	100%	-	-	-	-	-	-	-
CONAVI	-	-	-	-	-	100%	-	-	-
FINRURAL	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
FIRA	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
FOCIR	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
IMSS	-	-	-	-	-	-	100%	-	-
PGR	-	-	-	100%	-	-	-	-	-
SAGARPA	-	-	90%	-	10%	-	-	-	-
SCT	-	-	75%	-	-	25%	-	-	-
SE	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
SECTUR	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
SEDESOL	14%	-	23%	36%	9%	14%	-	-	5%
SEGOB	-	-	-	40%	-	-	-	60%	-
SEMARNAT	-	-	13%	-	78%	6%	3%	-	-
SENER	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
SHCP	-	-	100%	-	-	-	-	-	-
SRA	-	-	63%	13%	-	13%	-	13%	-
SRE	14%	-	14%	71%	-	-	-	-	-
SALUD	11%	3%	3%	21%	-	-	63%	-	-
STPS	-	20%	80%	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración CONEVAL con base en el Inventario de programas federales de desarrollo social 2003-2009

Asimismo, la Tabla 3 permite visualizar el tipo de apoyo que los programas proveen de acuerdo a la dependencia que los opera. En este sentido, se puede observar que la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud son las dependencias con mayor diversidad del tipo de apoyos que entregan.

Tabla 3. Programas sociales por dependencia y tipo de apoyo que entregan

Tipo de Apoyo \ Dependencia	SEP	AGROSEMEX	CDI	CONACYT	CONAVI	FINRURAL	FIRA	FOCIR	IMSS	PGR	SAGARPA	SCT	SE	SECTUR	SEDESOL	SEGOB	SEMARNAT	SENER	SHCP	SRA	SRE	SALUD	STPS
	Albergue	8	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	1	-	1	-	7	-	-	-	-	1
Alimentos	2	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	4	2	-	-	-	-	5	8	1
Asesoría jurídica	2	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	1	-	3	1	2	-	-	4	6	4	-
Asesoría técnica	12	-	2	-	-	1	1	-	-	-	3	-	8	4	3	-	5	-	-	5	-	4	1
Beca	10	-	1	1	-	-	1	-	-	-	1	-	2	1	2	-	-	-	-	1	-	2	1
Campañas o promoción	6	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2	7	2	3	-	1	-	1	17	-
Capacitación	20	-	3	-	-	2	1	-	1	1	3	-	12	7	8	1	10	-	-	4	1	17	2
Compensación garantizada al ingreso	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	1
Deducción de impuesto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
Fianza	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito	4	-	6	-	-	2	1	1	-	-	5	-	9	2	6	-	9	-	1	4	-	2	1
Guarderías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-
Libros y/o material didáctico	14	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	8	1
Obra pública	5	-	1	-	-	1	-	-	-	-	1	8	-	3	7	1	6	1	-	-	-	1	-
Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-
Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicios de salud	2	-	2	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	25	-
Servicios educativos	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subsidio a precios	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Tierra, lote, predio o parcela	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-
Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4	1	1	-	-	-	-	-	-
Otro	13	2	6	3	-	-	-	1	-	1	4	3	5	1	7	5	13	1	1	3	7	7	3

Fuente: Elaboración CONEVAL con base en el Inventario de programas federales de desarrollo social 2003-2009

Para tener mayor información sobre hallazgos del Inventario CONEVAL es posible consultar el Anexo 1.

b) Análisis de Similitudes de Programas del Gobierno Federal

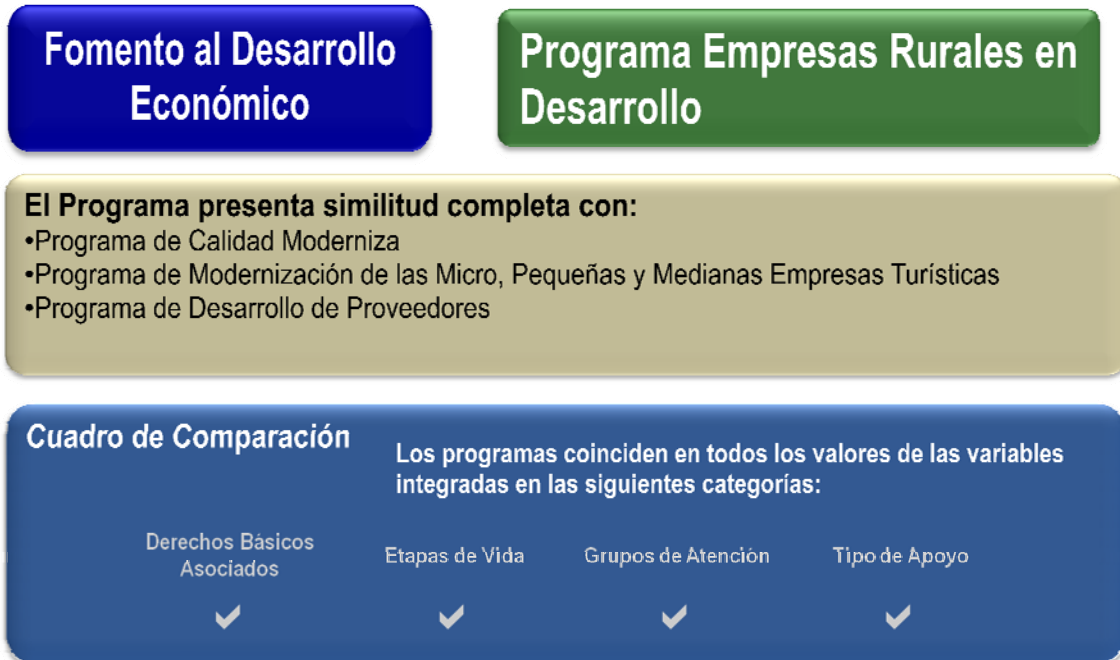
A partir de la información generada por el Inventario CONEVAL, se llevó a cabo un análisis de similitudes de programas federales con los objetivos de 1) obtener una agrupación de los programas sociales del Gobierno Federal en varios grupos o clases, 2) detectar programas con características similares y 3) comprender el grado de similitud que presentan entre ellos.

Para llevar a cabo el análisis de similitudes, se eligieron cuatro temas de estudio: *Tipos de apoyo que otorga el programa, Derechos Básicos que busca preservar, Población Objetivo y Focalización*. De esta forma fue posible determinar las similitudes de los programas en cuatro temas, y a partir de esta agrupación, **reducir el universo para un análisis cuantitativo posterior** que identifique complementariedades, sinergias o duplicidades.

La construcción de este ejercicio se realizó a partir de los siguientes pasos:

- a. Cada uno de los temas de estudio está integrado por variables categóricas que caracterizan a cada uno de los programas, de tal forma que se tienen 39 de éstas. Con base en estas variables, se realizó un análisis para generar una clasificación de programas similares; para lo cual se utilizó la metodología de clases latentes. Lo anterior permitió generar cuatro clases de programas, y la probabilidad de pertenencia de los programas a esas categorías.
- b. Posteriormente, se incluyó cada programa en una determinada categoría, cuando la probabilidad de pertenencia a la misma era la más alta.
- c. Una vez que se identificaron los cuatro grupos de programas con características similares, se realizó un análisis al interior de los grupos con el fin de determinar el porcentaje de coincidencias de cada uno de los programas con todos los demás de su grupo para las variables involucradas en el análisis, y con esto tener una primera aproximación respecto del grado de similitud entre ellos.
- d. Los resultados de este análisis se resumen en una matriz de similitudes para cada grupo. Para ilustrar dicho análisis, se presenta el siguiente ejemplo:

Gráfico 2. Similitudes del programa *Empresas Rurales en Desarrollo* con programas de la
Clase 3: Fomento al Desarrollo Económico



El Gráfico 2, revela que el programa *Empresas Rurales en Desarrollo* coincide con todos los valores de las variables de análisis de los programas *Calidad Moderniza*, *Programa de Modernización de las PyMEs Turísticas* y el *Programa de Desarrollo de Proveedores*.

e. Por último, se realizó un análisis de aquellos programas con el mayor grado de similitud, es decir, los programas que tuvieran al menos el 97.4% de coincidencias (38 de 39 variables iguales) en los valores de las variables. Ejemplo de lo anterior, es el análisis comparativo entre los programas *Enciclomedía* y el *Programa Escuelas de Calidad* de la Secretaría de Educación Pública (Gráfico 3). Dichos programas pertenecen a la *Clase 1: Educación y Empleo*, en la que se aprecian las coincidencias en todos los valores de las variables de ambos programas, excepto en una variable.

Gráfico 3. Similitudes del programa *Enciclomedia* con programas de la *Clase 1: Educación y Empleo*

Ante estos hallazgos, existe una asignatura pendiente: el análisis de los resultados de los programas por grupo para determinar el uso que debe darse a esta información para la toma de decisiones estratégicas en términos de la presupuestación y administración de los programas sociales. En este sentido, **cabe señalar que el Inventario ofrece un listado de programas con similitudes en cuatro variables; sin embargo, a partir de esta información no es posible determinar duplicidades entre programas.**

A la luz de este hecho, las Evaluaciones Específicas de Desempeño de Programas Federales 2009 (EED 2009) funcionan como una herramienta adicional para el análisis de similitudes entre programas.

c) Avances en la implementación de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (EED 2009-2010)

En el marco del SED y con el fin de generar información útil y rigurosa para la toma de decisiones, actualmente el CONEVAL coordina, por segunda ocasión, la Evaluaciones Específicas de Desempeño 2009-2010 de 127 programas presupuestarios, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 27 del PEF 2009 y al numeral 17 del PAE 2009, respectivamente.

La EED 2009-2010 muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anualmente, a partir de una valoración sintética de la información contenida en el SED y mediante el análisis de indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos presupuestarios.

La EED 2009-2010 reporta datos del ejercicio fiscal 2009 de los programas en dos informes: uno completo y un ejecutivo, respecto de los siguientes temas: *Resultados, Gestión, Cobertura y Seguimiento*.

Es importante advertir que, tal como sucedió en el ejercicio anterior, (EED 2008-2009), existen varios factores a considerar en el análisis e interpretación de los resultados de las EED. Primero, actualmente se lleva a cabo un proceso de aprobación de los indicadores de las Matrices de los programas (MIR), que implica un proceso de mejora. La MIR contribuye a planear el diseño de los programas y a definir indicadores de resultados que permitan conocer si los programas presupuestarios resuelven la problemática para la que fueron diseñados (lógica causal). Tener indicadores adecuados es un proceso de mediano y largo plazo.

Por otra parte, debe considerarse que el desarrollo de la EED 2009-2010 tiene como fuente única de información el SED, de reciente creación. Por ello, se considera que la información que integre este Sistema se enriquecerá en los años siguientes y permitirá que las evaluaciones reflejen en mayor medida los resultados de los programas conforme avance este proceso.

Finalmente, debe señalarse que el formato de la EED 2009-2010 se definió considerando la necesidad de homogeneizar la presentación de resultados de programas presupuestarios, lo que acota el reporte de avances de los programas a los cuatro temas que integran esta evaluación (resultados, gestión, cobertura y seguimiento) y por lo tanto presenta información que podrá ser complementada con evaluaciones posteriores.

Uno de las principales contribuciones dentro del proceso de elaboración de las EED 2009-2010 radica en reunir los programas presupuestarios en 19 grandes grupos con los cuales es posible, además de obtener una evaluación individual por cada programa, una percepción global sobre el tema que caracteriza cada grupo. La siguiente tabla muestra las temáticas en que se categorizaron a los 127 programas.

Tabla 4. Clasificación de las EED 2009-2010 por temáticas

Clasificación	# de Programas	Dependencias
Atención a Población Indígena	10	CDI
Conservación y Generación de Empleo	6	IMSS, SEDESOL, STPS
Atención Médica	7	IMSS, ISSSTE, SALUD
Salud	7	SALUD
Financiamiento de Actividades Productivas	3	SAGARPA
Apoyo de Actividades Productivas y Rurales	9	SAGARPA, SEDESOL, SRA
Apoyo ante Contingencias	4	AGROASEMEX, SAGARPA
Fomento Empresarial	8	ECONOMÍA
Vivienda e Infraestructura Local	11	CONAVI, SEDESOL, SEMARNAT
Desarrollo Forestal	8	SEMARNAT
Sustentabilidad Ambiental	6	SAGARPA, SEMARNAT
Ayuda Alimentaria	3	SEDESOL
Pobreza	3	SALUD, SEDESOL
Marginación	5	SEDESOL
Investigación y Becas para Estudios	8	CONACYT, SEP
Mejoramiento de la Educación Básica	12	SEP
Mejoramiento de la Educación Media Superior y Técnica	3	SEP
Mejoramiento de la Educación Superior	10	SEP
Cultura y Deporte	6	SEP

El CONEVAL deberá entregar los informes finales de la EED 2009-2010 el 4 de agosto del presente año a la Comisiones de Desarrollo Social y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, a la Auditoría Superior de la Federación, a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública.

d) Valoración de Programas de Desarrollo Social

Con el fin de contar con una apreciación global de los programas, de manera integrada, a partir los hallazgos de evaluaciones externas, el CONEVAL ha desarrollado una herramienta de valoración en 4 temas: *Resultados, cobertura, diseño, operación y grado de progresividad*. Esta información se presenta en una base de datos, cuyas variables se describen en el Tabla 2. Cabe señalar que en dicha base cada uno de estos aspectos son valorados por programa de acuerdo con los criterios contenido en el anexo técnico de la misma.

En esta tabla se puede observar qué elementos analiza cada uno de los cuatro temas (definición) y sus fuentes de información, es decir, el tipo de evaluación o de análisis del cual provienen los hallazgos que se reportan. La base de datos se reporta en el Anexo 2.

Tabla 5: Elementos de la valoración de programas sociales

Concepto	Definición	Fuentes
1. RESULTADOS	Permite conocer si el programa documenta de manera adecuada el impacto que tiene sobre la población que atiende; y analiza si los efectos de la intervención del programa son positivos, negativos o no existen efectos.	Evaluaciones de Impacto Evaluaciones de Seguimiento a Beneficiarios
2. COBERTURA	Porcentaje de Población Atendida (PA) con respecto a su Población Objetivo (PO).	Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2008-2009
3. DISEÑO	Analiza si los bienes y servicios que ofrece el programa permiten lograr el Propósito del mismo, si este Propósito es único y si refleja un beneficio significativo en la población atendida, si el Propósito contribuye directamente al logro del Fin del programa y si el Fin del programa está vinculado con algún Objetivo Estratégico de la Dependencia.	Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007-2008
4. OPERACIÓN	Analiza si los apoyos otorgados por el programa cumplen con la normatividad establecida, si existen procesos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y beneficiarios, si se cuenta con una estructura organizacional para producir los bienes y servicios que ofrece el programa, si se cuenta con indicadores de eficacia en la operación y, finalmente, si existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa.	Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007-2008
5. GRADO DE PROGRESIVIDAD	Se considera que un programa es progresivo cuando distribuye, más que proporcionalmente, los bienes y/o servicios que otorga a beneficiarios de menores ingresos, en caso contrario (cuando se destina a grupos de mayores ingresos), se considera regresivo.	Con base en el Coeficiente de Concentración de los recursos del Programa presentado en el estudio "Gasto Público y Desarrollo Humano" realizado por John Scott para el Informe de Desarrollo Humano en México 2008-2009, y que el CONEVAL toma en su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se asignó un puntaje del grado de progresividad de los programas. En el caso de no conocer el grado de progresividad/regresividad se supuso una progresividad neutra.

e) Avance en el Seguimiento de recomendaciones de evaluaciones externas

En 2010, por segunda ocasión, el CONEVAL en conjunto con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), emitió el ***Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora³ derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal*** que tiene como principal objetivo establecer el proceso que deberán observar las dependencias y entidades para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de informes y evaluaciones externas.

Dicho *Mecanismo* es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF responsables de operar programas federales que tuvieron evaluaciones externas que concluyeron durante los ejercicios fiscales 2008, 2009 y que cuentan con presupuesto en 2010.

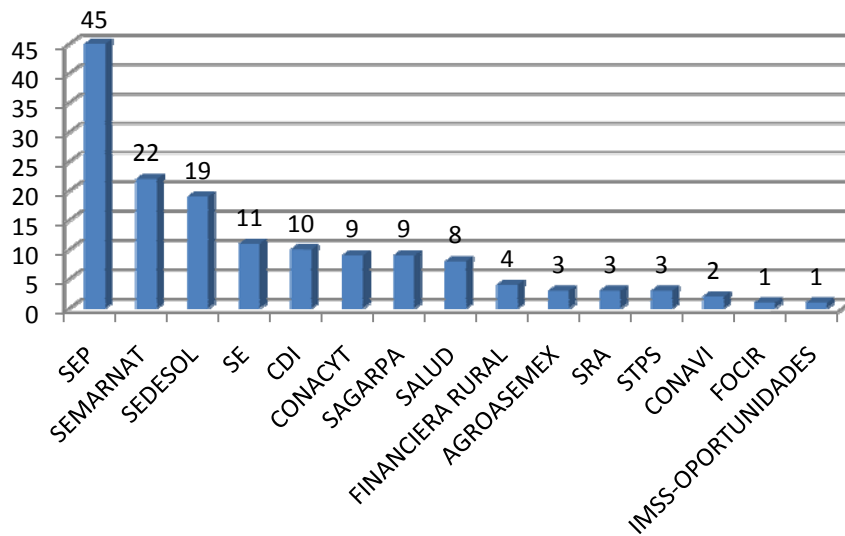
Asimismo, con el fin de sistematizar y homogenizar la información que reportaron las dependencias, el CONEVAL diseñó un sistema informático en línea denominado Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS).

Conforme a lo establecido por el numeral 13 del *Mecanismo*, actualmente el CONEVAL realiza el **Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales** que reporta los principales hallazgos de este proceso. A continuación se presentan algunos avances preliminares.

En este Mecanismo participaron 150 programas, provenientes de 15 instituciones de la APF y en el que se identificaron 871 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). En el Gráfica 4 se puede observar el número de programas por dependencia o entidad.

³ Se entiende por aspecto susceptible de mejora a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas por el evaluador en una evaluación externa, y que pueden ser atendidas por el programa y/o otras instancias para la mejora del programa.

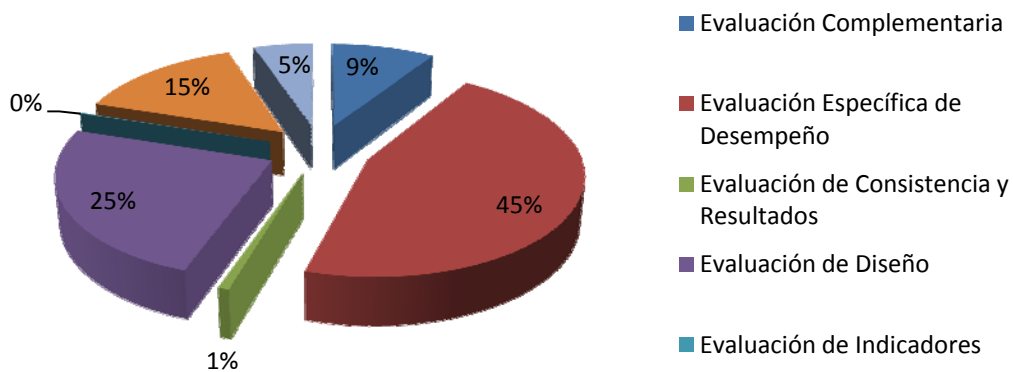
Gráfico 4. Número de programas participantes en el Mecanismo por dependencia y entidad



Fuente: Elaboración CONEVAL con información del SSAS.

Las fuentes de información que utilizaron las dependencias y entidades para seleccionar los ASM proceden de evaluaciones externas de los programas y de otro tipo de informes. La distribución de estas fuentes de información por su tipo se muestra en el Gráfico 5.

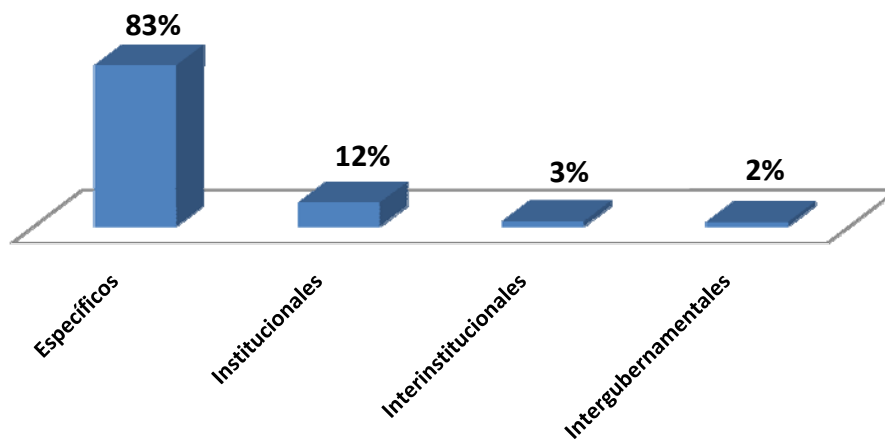
Gráfico 5: Porcentaje de evaluaciones utilizadas por tipo de evaluación o informe



De acuerdo con el *Mecanismo*, las dependencias y entidades deben clasificar los ASM con base en dos criterios: *el tipo de actores involucrados en su solución y el nivel de prioridad*. En este sentido, el Gráfico 6 presenta la clasificación de los ASM por el tipo de actor involucrado en su atención.

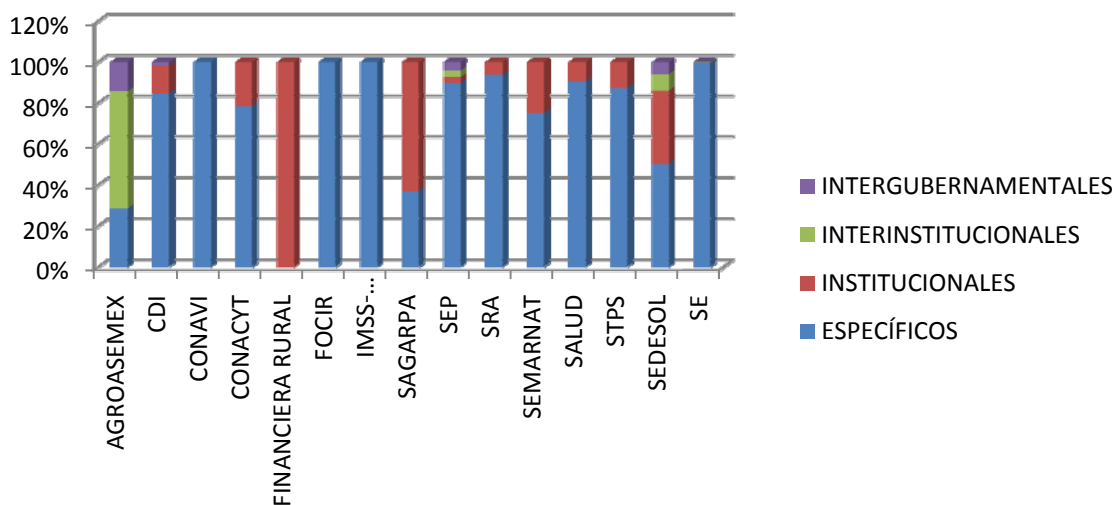
Se observa que el mayor número de aspectos fueron clasificados como específicos (83%), es decir que deben ser atendidos por la Unidad Responsable de la operación de los programas. Los de carácter institucional, que requieren la atención de varias áreas de la dependencia, se sitúan en segundo lugar con 12%. Alrededor del 3% de las dependencias y entidades reportaron aspectos que demandan la atención de varias dependencias (interinstitucionales), mientras que el 2% identificó aspectos en los que se demanda la intervención de distintos órdenes de gobierno (intergubernamentales).

Gráfico 6. Porcentajes de Aspectos Susceptibles de Mejora



Finalmente, el Gráfico 7 muestra la información anterior desagregada por dependencia. Agroasemex es la institución con más ASM de carácter interinstitucional e intergubernamental, al presentar cifras del 57% y 14%, respectivamente.

Gráfico 7. Número de ASM por clasificación y dependencia

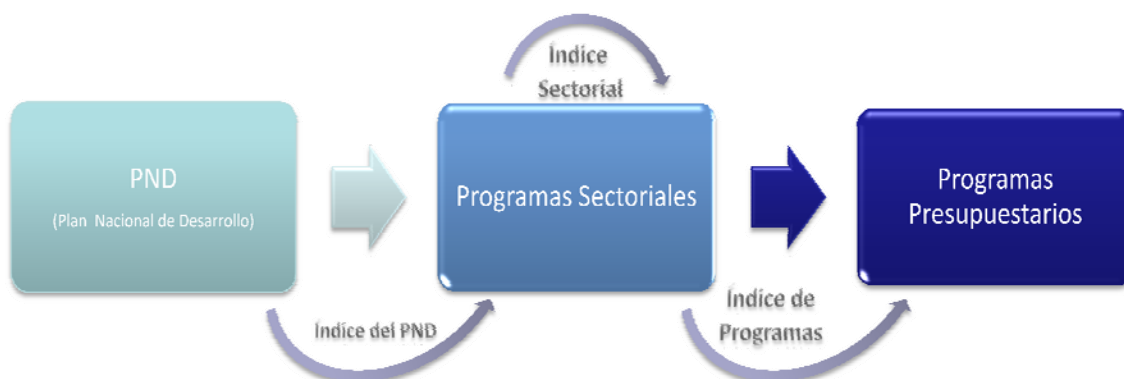


f) Diagnóstico de los Objetivos Institucionales 2008-2009

Considerando la importancia de la planeación y presupuestación en el desempeño de una administración, en 2009 el CONEVAL analizó la vinculación y congruencia entre tres instrumentos: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los programas sectoriales (PS), establecidos por cada dependencia, y los programas presupuestarios (PP).

Para establecer una medida cuantitativa que explique la relación entre los instrumentos anteriores (PND, PS y PP) se generaron tres índices:

- ❑ **Índice del PND (IPND)**, que mide la vinculación entre los objetivos temáticos del PND y los objetivos de los programas sectoriales.
- ❑ **Índice Sectorial (IS)**, que mide la pertinencia y relevancia de los indicadores que valoran el logro de cada uno de los objetivos establecidos en los programas sectoriales
- ❑ **Índice de Programas (IP)**, que mide la vinculación entre los objetivos de los programas sectoriales y el propósito de los programas presupuestarios



Hallazgos

Es importante considerar que este estudio está circunscrito al ámbito de nueve programas sectoriales y de 130 programas presupuestarios, es decir, los resultados no deben considerarse como determinantes en la programación de la política social formulada en el PND.

A continuación se enuncian los principales hallazgos de este estudio.

i. Sobre la vinculación del PND y los Programas sectoriales

Los resultados obtenidos del análisis muestran que los programas sectoriales tienen mayor participación en ejes rectores del PND relacionados con **aspectos económicos**

y de oportunidades, que en los ejes relacionados con derecho, seguridad, democracia y política exterior.

En este mismo sentido resulta lógico comprobar que el **Eje 3 Igualdad de Oportunidades** tiene el mayor número de programas sectoriales asociados, lo cual es totalmente congruente en virtud de que este es un eje que se relaciona directamente con la política social expresada en dicho PND.

En relación al objetivo temático **Cultura, arte, recreación y deporte** del Eje 3 **Igualdad de Oportunidades**, ninguno de los programas sectoriales evaluados plantea intervención explícita, esto es relevante si se toma en cuenta que actualmente México enfrenta uno de los mayores desafíos de salud pública de su historia, en lo referente al sobrepeso y la obesidad. De acuerdo con la ENSANUT 2006, en México, más del 65% de la población presentó sobrepeso u obesidad. Entre las mujeres la prevalencia de sobrepeso fue de 71.4% y de 66.7% entre los hombres.

ii. Sobre la identificación de objetivos e indicadores de los Programas Sectoriales

Del análisis de los indicadores sectoriales se identificó que existen 217 indicadores para un total de 72 objetivos descritos en los programas sectoriales.

Con el fin de analizar si las dependencias identificaron correctamente los indicadores de resultados para cada objetivo sectorial, como ya se comentó, se construyó un índice (*Índice Sectorial*). En este sentido, destaca el hecho de que en los nueve programas sectoriales evaluados, la relación entre los indicadores y los objetivos sectoriales se considera como “adecuada”. Los programas sectoriales de **Educación** (7.9) **y de Economía** (8.1) son los que obtienen las calificaciones más altas, respecto de esta valoración.

Es importante señalar que el planteamiento de algunos objetivos sectoriales es muy amplio y en su definición se manejan múltiples premisas que dificultan su valoración. Asimismo, es frecuente que algunos indicadores no estén enfocados a medir resultados. Se identificó como una fortaleza, en general, la definición de las líneas base y las metas de mediano plazo de los indicadores sectoriales.

iii. Sobre la vinculación de los Programas Sectoriales con los Programas Presupuestarios

Del análisis de las Matrices de Indicadores (MI) de los programas presupuestarios se obtuvo un total de 1,817 indicadores para 130 programas presupuestarios.

El *índice de programas*, que identifica la relación entre los objetivos sectoriales con el Propósito de los programas presupuestarios, reporta que los tres programas sectoriales que tienen la mejor vinculación con sus programas presupuestarios son: **Desarrollo Social** (8.1), **Economía** (8) y el **Agrario** (8), clasificándose como “adecuada”.

Es importante destacar que de los 130 programas presupuestarios evaluados, existen 35 (27%) que no tienen definida la relación con algún objetivo sectorial en su Matriz de Indicadores 2008 y, en consecuencia, no fueron evaluados.

iv. Sobre la normatividad

Con base en la revisión de la normatividad fundamental, que rige la actividad del Estado Mexicano y que sirvió de apoyo para la definición de los objetivos, se concluye de forma general que tales objetivos tiene sustento normativo. Sin embargo, también se identifica la necesidad de revisar de forma integral e intersecretarial los instrumentos de carácter operativo que las dependencias y entidades de las APF emiten para vincular las actividades entre dos o más de ellas, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos sectoriales.