

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del Programa de Empleo Temporal: SEDESOL-SCT-SEMARNAT

En el contexto de una orientación de los programas sociales hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, las dependencias que operan el PET consideran que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, el lector deberá considerar que este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

Por ello, la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios – Unidad Administrativa Responsable del Programa en la SEDESOL –, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales – Unidad de Evaluación de la SEDESOL –, la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial – Unidad Administrativa Responsable del Programa en la SEMARNAT –, y la Dirección General de Planeación y Evaluación – Unidad de Evaluación de la SEMARNAT –, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 elaborado por el Dr. César Alfonso Velázquez Guadarrama:

- Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (SEDESOL)

La UARP desea expresar su reconocimiento al equipo evaluador que realizó la EED y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) por el profesionalismo y rigor con el que abordaron el análisis de la información proporcionada por el Programa, además de las valiosas conclusiones que presentan en el informe final. Su trabajo servirá como guía en los procesos de mejora continua del programa, tanto en la adecuación de los documentos estratégicos como en el ajuste de los procesos operativos necesarios para el logro de sus objetivos.

Cabe mencionar que los resultados de la presente Evaluación Específica de Desempeño se reciben en un momento oportuno, debido a que en estas semanas da inicio a la fase definitiva del Proceso de Planeación y consulta que arrojará, como producto principal, las Reglas de Operación que regirán el funcionamiento del Programa en el Ejercicio Fiscal 2016.

En términos generales, la UARP coincide con las opiniones del equipo evaluador en relación con los retos y recomendaciones que se identifican para el Programa, sin embargo considera conveniente hacer las siguientes aclaraciones:

- La UARP considera que el formato en el que se presenta la agregación de los datos de las 3 dependencias, (población potencial, población objetivo y población atendida) genera confusión, así como la agregación de los datos referentes al presupuesto original, modificado y ejercido. El

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

resultado es ambiguo como en el siguiente ejemplo: “La población atendida de la SCT, SEDESOL y SEMARNAT para 2014 fue de 440,485, 198,574 y 801,581 personas respectivamente”, cuando que la población atendida por PET-SEDESOL correspondió a 801,581 en el año correspondiente. De cualquier forma, se considera de trascendencia que a partir de este año la evaluación del Programa se haga desde una perspectiva global, incluyendo todos los esfuerzos del Gobierno Federal en esta materia.

- Dado que el reporte únicamente hace referencia a la alineación de la SCT a su respectivo Programa Sectorial, se informa que el PET-SEDESOL está alineado al Objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, que establece “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”.
- Aunque en el reporte se señala que no se alcanzó la meta (10 días) del indicador “Promedio de días para intervenir ante la declaratoria de desastres”, ya que se tuvo un resultado de 9 días, es importante aclarar que la interpretación correcta es que se sobrepasó la meta, ya que entre menos tiempo transcurra entre la contingencia y la entrega de los apoyos a los beneficiarios, se traduce en una mayor eficiencia del Programa.
- Por otra parte, aunque el reporte menciona que no existen mecanismos para evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos, cada uno de los proyectos que se llevan a la operación, se determinan en los Comités Estatales del Programa de Empleo Temporal, que son instancias colegiadas de planeación local.
- En referencia a la observación del CONEVAL respecto a la falta de claridad en la identificación del problema que atiende el Programa, esta UARP manifiesta su interés por conocer el soporte técnico y documental de dicha aseveración, mismo que no nos fue proporcionado durante el proceso de revisión de los documentos soporte de la EED, ni en el proceso de discusión de los resultados. Esto adquiere especial relevancia, ya que a lo largo de la historia de las evaluaciones externas realizadas al Programa (incluyendo la actual EED), nunca se ha llegado a una conclusión de esa naturaleza, e incluso, el actual evaluador considera adecuado un hallazgo de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2012, que señala que el Programa “tiene identificado el problema o necesidad a resolver y existe evidencia académica que sustenta el tipo de intervención”.

En resumen, salvo los aspectos puntuales establecidos en el presente posicionamiento institucional, la UARP coincide con los resultados presentados y manifiesta su disposición para utilizarlos en beneficio de la población objetivo del Programa.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

- Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (SEDESOL)

En principio, se considera que la frase “El programa en 2014 no identificó claramente el problema que buscó atender, pero en 2015 aclaró la identificación” ubicada en la sección “Observaciones del CONEVAL”, no se considera adecuada debido a que:

- No se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15), pues no se muestra un análisis detallado que refleje en su justa dimensión esta leyenda.
- En el Diagnóstico elaborado al programa por la SEDESOL, así como en la “Nota sobre población potencial y población objetivo (2011)”, se menciona que el problema que busca atender es la pérdida o disminución temporal del ingreso en la población vulnerable.
- Otro documento que respalda la identificación del problema es la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, en la página 4, en donde el evaluador indica que “El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y cuenta con todas las características establecidas”, siguiendo la metodología de los términos de referencia planteados por el Consejo.

En este sentido, lo anterior se contraponen con la leyenda de CONEVAL, lo cual nos lleva al terreno de la subjetividad o de falta de una claridad para evaluar la pertinencia de un problema público con base en la redacción de un Resumen Narrativo (RN) de una MIR. Así, en caso de que existiesen recomendaciones al RN, se solicita que se señalen en su justa dimensión, más no se realice un análisis de la problemática en dos líneas. Asimismo, es importante, considerar que la Evaluación Específica de Desempeño no es el instrumento para evaluar el Diseño de un Programa y de manera particular el problema público, sino que para ello, existen los Términos de Referencia en Materia de Diseño, emitidos por el mismo Consejo. Por tal motivo, se solicita atentamente a CONEVAL que se emitan recomendaciones acordes a lo analizado en la presente EED, señalando el área de oportunidad y no sólo exponiéndolo como una debilidad que pudiera entenderse como una ausencia de justificación de la existencia misma del programa, mismo que como se ha señalado existen documentos que se contraponen.

- Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial y Dirección General de Planeación y Evaluación (SEMARNAT)

En el apartado de análisis de cobertura de ambos informes, debe precisarse la cifra de beneficiarios atendidos por cada dependencia que participó en el PET en 2014, ya que SEMARNAT atendió un total de 198,574 personas y no 801,581 como indica el informe.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

Respecto a los “Retos y recomendaciones”, en particular al punto uno donde se sugiere “analizar si la capacidad de los gobiernos está desviando los recursos hacia municipios que no necesariamente son los que más necesitan la intervención del Programa”, es necesario hacer la misma aclaración que se hizo al “Hallazgo relevante 2”, en el cual se aclara que “este hallazgo no es relevante para la SEMARNAT ni para la SCT pues no se apoyan en gobiernos subnacionales para llevar a cabo los proyectos y por ende los apoyos económicos”.

Respecto a la segunda recomendación, la SEMARNAT está de acuerdo en realizar una evaluación de impacto, por lo que sigue con el proceso de gestión para la contratación del estudio y así cumplir con el aspecto de mejora comprometido para 2015.

Finalmente, la recomendación de revisar y analizar los indicadores de la MIR para generar indicadores más acordes con la metodología de marco lógico, la SEMARNAT se encuentra en proceso de atender e incluir las sugerencias que diversas instancias han hecho para mejorar la matriz del PET SEMARNAT para el 2016.

Se agradece a los funcionarios del CONEVAL la coordinación y apoyo brindado de la presente evaluación, así como en materia institucional de contar con un instrumento de medición estandarizado y sistemas de información para este tipo de evaluación.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las áreas técnicas del Programa de Empleo Temporal y de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2015 y 2016 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del PASL.

Es importante destacar el esfuerzo realizado por el CONEVAL al procurar una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación; esfuerzo que año tras año se evidencia notablemente. En este sentido, y para ocasiones posteriores, se sugiere que el instrumento de evaluación de la EED precise el alcance de las valoraciones a realizar por parte de los evaluadores, de manera tal que dichas valoraciones sean consistentes con lo establecido en los criterios específicos de diversos apartados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, de acuerdo a los Modelos de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL.

Finalmente, se agradece a los funcionarios de CONEVAL por la coordinación de esta evaluación, así como al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán los hallazgos observados con la perspectiva de continuar trabajando en atender las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.