

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 1o, párrafo segundo, y 25.

“Artículo 1.- (... párrafo segundo)

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”

“Artículo 25: La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

Fracciones I a VI (...)

El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento”.

Respecto al deber ser del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el CONEVAL sí cumple, ya que los procesos de contratación que efectúa el CONEVAL los hace siguiendo los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

En este sentido, el criterio de economía en la administración de los recursos públicos aplicados por el CONEVAL en la evaluación de los programas de desarrollo social debe estar en función del óptimo cumplimiento de la normatividad en materia de adquisiciones que rige al CONEVAL.

En este tenor, el CONEVAL sí definió los indicadores necesarios para verificar la economía en la aplicación de recursos en la evaluación de programas de desarrollo social y envió a la ASF los dos indicadores que el CONEVAL utiliza para dar seguimiento a los criterios de economía en las evaluaciones. El Consejo proporcionó los indicadores costo promedio de las evaluaciones específicas de desempeño y costo promedio por hallazgo.

Por otro lado, en relación con el artículo 25 de la misma Ley, se hace referencia al proceso para el establecimiento de la programación y presupuestación anual del gasto público; lo cual el CONEVAL cumple al enviar en tiempo y forma su anteproyecto de presupuesto a la

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

coordinadora de sector. La norma en cuestión, no hace referencia a la generación de indicadores de economía en la aplicación de recursos en la evaluación, por tanto en este caso, el deber ser no sustenta la observación señalada.

2. Acuerdo por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, artículo 13, Segunda norma, párrafo primero.

“Artículo 13.- Para efectos del presente Acuerdo, las Normas Generales de Control Interno son las siguientes:

II. SEGUNDA NORMA.- Identificar, evaluar y administrar los riesgos.

Los titulares de las dependencias, entidades y de la Procuraduría con el apoyo y corresponsabilidad de sus colaboradores de mandos medios y superiores, deberán asegurarse que éstas cuenten con objetivos, metas y programas institucionales acordes al marco jurídico que rige su funcionamiento, a partir de los cuales deberán derivarse los distintos objetivos y metas a nivel funcional o su equivalente, de tal manera que estén debidamente alineados con aquéllos”.

El CONEVAL sí tiene objetivos, metas y un programa institucional acordes al marco jurídico que rige su funcionamiento, toda vez que el titular del CONEVAL con el apoyo y corresponsabilidad de sus colaboradores de mandos medios y superiores estableció metas dentro del documento que lleva por nombre: “Planeación Institucional 2007-2013”.

3. Planeación Institucional 2007-2013 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, estrategia transversal 1.

“Estrategia transversal 1.- Analizar la información generada en materia de evaluación y de la medición de la pobreza, para emitir recomendaciones que contribuyan a la toma de decisiones en materia de política de desarrollo social”.

El CONEVAL sí analiza la información generada en materia de evaluación y medición de la pobreza para emitir recomendaciones y sí analiza los vínculos entre medición de la pobreza y el impacto de los programas sociales con el objeto de emitir recomendaciones de política social, tal como aparece en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008, el Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008 y el Documento de evolución de la pobreza e impacto de programas sociales; sí analiza los vínculos entre medición de la pobreza y el impacto de los programas sociales en el

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

Documento de evolución de la pobreza e impacto de programas sociales; y sí se emitieron recomendaciones integrales de política social en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008, el Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008 y el Documento de Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2010.

La emisión de recomendaciones deriva del análisis y medición de la pobreza, lo cual no es limitativo ni mucho menos excluyente de los resultados que puedan emanar del análisis de la evaluación de políticas y programas, sino por el contrario son concluyentes en la misma dirección y complementario en los hallazgos, lo que soporta la idea de que el análisis de pobreza y evaluación son incluyentes y permiten emitir recomendaciones en el mismo sentido, sin que esto implique necesariamente una división metodológica o práctica entre sus objetivos.

4. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, lineamiento séptimo, fracción III.

“La información relacionada a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, deberá contener al menos (...) III. Los indicadores de resultados por cada objetivo estratégico, que permitan medir objetivamente el avance de la dependencia o entidad respecto del nivel de cumplimiento de dichos objetivos.”

El CONEVAL sí tiene indicadores suficientes para medir cada uno de sus objetivos estratégicos, así como su razón de ser de manera integral: sí tiene indicadores para medir en qué grado cumple con las atribuciones de medir y analizar la pobreza con un enfoque multidimensional (objetivo estratégico 1), sí tiene indicadores para medir en qué grado cumple con las atribuciones de evaluar las políticas y los programas sociales (objetivo estratégico 2) y, además tiene indicadores suficientes e integrales para medir en qué grado contribuye a mejorar el desempeño de la Política de Desarrollo Social como resultado de la medición y análisis de la pobreza y de la evaluación de las políticas y programas sociales.

Los indicadores son los siguientes:

a) Indicadores para medir el grado de cumplimiento en la atribución de medir y analizar la pobreza con un enfoque multidimensional	Número de Metodologías de Medición de la Pobreza Multidimensional definidas por el CONEVAL
	Porcentaje de Entidades Federativas para las que se midió la Pobreza Multidimensional
	Porcentaje de municipios para los que se midió la pobreza multidimensional

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

	Número de estudios de pobreza coordinados por el CONEVAL
	Informe de Análisis de la Pobreza
b) Indicadores para medir la contribución en la mejora en el desempeño de la Política de Desarrollo Social como resultado de la evaluación de las políticas y los programas sociales.	Número de Acciones que ha implementado la APF y/o los Gobiernos Locales para mejorar la Política de Desarrollo Social
	Programas federales sujetos a reglas de operación que mejoraron su calificación con base en la evaluación de consistencia y resultados en relación al total de programas federales sujetos a reglas de operación obligados a ser evaluados de acuerdo al Programa Anual de Evaluación (PAE)
	Número de dependencias coordinadoras de sector relacionadas al desarrollo social que cuentan con un plan de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de las evaluaciones externas de sus programas con reglas de operación respecto al total de las dependencias coordinadoras de sector relacionadas al desarrollo social
c) Indicadores para medir la contribución en la mejora en el desempeño de la Política de Desarrollo Social como resultado de la medición y análisis de la pobreza y de la evaluación de las políticas y programas sociales. (Proporcionado con oficio No. VQZ.SE.267/10)	Número de Acciones que ha implementado la APF y/o los Gobiernos Locales para mejorar la Política de Desarrollo Social
	Porcentaje de Programas que mejoran su calificación en la Evaluación de Consistencia y Resultados
	Porcentaje de Programas que difunden su evaluación externa anual en internet
	Porcentaje de dependencias coordinadoras de sector relacionadas al desarrollo social que cuentan con un plan de trabajo para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones externas

El CONEVAL solicitó a la Secretaría de Desarrollo Social, que de acuerdo al artículo 46 de la Ley General de Desarrollo Social que cita: “en caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley para efectos administrativos, se estará a lo que resuelva el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría”, la interpretación del deber ser.

La Secretaría de Desarrollo Social, respondió lo siguiente:

“... esta Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia considera que el CONEVAL podrá emitir recomendaciones en forma integral y coordinada a fin de contribuir

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

en la toma de decisiones en materia de política de desarrollo social, sin que esto implique necesariamente una división metodológica o práctica entre sus objetivos, a saber: análisis y medición de la pobreza y evaluaciones de los programas sociales. En ese sentido, se hace implausible diferenciar con claridad la naturaleza de sus recomendaciones. A mayor abundamiento, la imbricación de los objetivos antes señalados tiene su origen en un mismo propósito; elaborar políticas sociales efectivas en el combate a la pobreza.”

De igual forma esa Unidad coincide, tal y como la entidad que usted encabeza informó a la ASF, con que las recomendaciones derivan del análisis conjunto de las evaluaciones de los programas sociales y de la información de análisis y medición de la pobreza, de esta forma, las recomendaciones no pueden ni deben aislarse exclusivamente como de medición de la pobreza y de evaluación de la política de desarrollo social ya que irían en contra de los ejes transversales y el principio de integralidad contenidos en la Planeación Institucional 2007-2013 del CONEVAL.”

5. Ley General de Desarrollo Social, artículo 72

“Artículo 72. 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 objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.

El CONEVAL sí cumplió con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en razón de que sí revisó el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social; sí identificó las recomendaciones por cada uno de los conceptos contenidos en el artículo 72 de la LGDS.

a) CONEVAL sí revisó el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social:

Para dar cumplimiento a este mandato, el CONEVAL ha desarrollado diferentes instrumentos de evaluación entre los que se encuentra la Evaluación Específica de Desempeño EED 2009-2010 que es una valoración sintética del desempeño de los programas presupuestarios, que se presenta mediante un formato homogéneo. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, a

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

partir de un resumen de la información contenida en el SED y mediante el análisis de indicadores de resultados y de servicios y gestión.

b) CONEVAL sí verificó cuántas y cuáles recomendaciones fueron emitidas para corregir, modificar, adicionar, reorientar y suspender total o parcialmente, en términos de lo establecido en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social.

El CONEVAL ha emitido recomendaciones a nivel de programa presupuestario, con un orden de agregación general, en cumplimiento al artículo 72 de la LGDS, a partir de las cuales es posible identificar las recomendaciones dirigidas a corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender.

Es importante señalar que el artículo 72 de la LGDS NO ESPECIFICA que las recomendaciones tengan que desagregarse por aquéllas que vayan encaminadas a “corregir”, “modificar”, “adicionar”, “reorientar”, o “suspender total o parcialmente”. La atribución de llevar a cabo esas acciones es de los ejecutores del programa.

Derivado de la controversia respecto de la interpretación de la norma para tener desagregadas las recomendaciones en términos de si son para corregir, modificar, adicionar, reorientar, suspender total o parcialmente los programas evaluados, en términos de lo establecido en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, se solicitó al Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) su interpretación al respecto, y mediante oficio núm. 500/5102/2010, la SEDESOL emitió la siguiente respuesta:

“... de la interpretación literal de lo previsto en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, esta Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia considera que el CONEVAL podrá realizar evaluaciones de los programas federales por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a efecto de corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Por lo anterior, el señalamiento de la ASF, respecto a que: “(...) las evaluaciones, se originan del análisis de la información de las evaluaciones externas que se realizaron a los programas sociales durante 2008 y no del análisis propio y medición de la pobreza”, no constituye una irregularidad o incumplimiento a las atribuciones conferidas al CONEVAL. Lo anterior, con fundamento en el artículo 73 de la Ley General de Desarrollo Social, 75, 77 y 78 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, tal y como se desprende del siguiente análisis:

MARCO NORMATIVO QUE CUMPLE EL CONEVAL

...”

Asimismo, la SEDESOL, instancia encargada de acuerdo al artículo 46 de la LGDS de la interpretación de la misma, señaló que con fundamento en lo establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en sus artículos Undécimo y Duodécimo “...sin que por ello se entienda que las recomendaciones en cuestión deban ser clasificadas en los rubros multicitados.”

6. Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, artículo 43, fracciones XII y XIII

“Artículo 45.- La Dirección de Monitoreo de Programas Sociales tendrá las siguientes funciones:

...

XII. Normar y coordinar un inventario de programas de desarrollo social de las dependencias federales como herramienta de planeación para las actividades de evaluación y monitoreo;

XIII. Establecer criterios para la definición e identificación de los programas de desarrollo social con base en lo establecido en el artículo 18 y 19 de la Ley;”

El CONEVAL sí normó y coordinó el Inventario de Programas de Desarrollo Social de las dependencias federales; sí estableció criterios para la definición e identificación de los programas de desarrollo social; y sí tiene objetivos, metas y programas institucionales acordes al marco jurídico que rige su funcionamiento. Cabe señalar que la conformación de un inventario, significa en sí mismo un proceso que requiere de información que generan terceros, por lo que no se pueden determinar metas para ello.

Por otro lado, el CONEVAL trabaja en reforzar y revisar constantemente, de acuerdo a la realidad, los criterios que definen el concepto “programa social” derivado de la complejidad que significa en sí mismo el concepto.

En este momento, y con la finalidad de contar con una herramienta que permita sistematizar y consultar la información existente de los programas sociales federales, se inició con el diseño y construcción de una aplicación tecnológica.