



Dip. Federico Döring Casar

**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

El suscrito, Dip. Federico Döring Casar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en el Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 66, fracción X, de la Ley Orgánica; y 100; y 101, primer párrafo, del Reglamento, ambos ordenamientos del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de esta Comisión Permanente, con el carácter de urgente y obvia resolución, la presente proposición CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A ATENDER LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES QUE SE DESPRENDEN DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO Y TRABAJO DE CAMPO 2019 – 2020 A DIECISIETE PROGRAMAS PRIORITARIOS DE DESARROLLO SOCIAL, ELABORADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

El pasado 6 de julio del año en curso, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dio a conocer la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019 – 2020* a 17 programas prioritarios de desarrollo social del gobierno federal¹.

¹ CONEVAL PRESENTA LAS EVALUACIONES DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO A 17 PROGRAMAS PRIORITARIOS DE DESARROLLO SOCIAL 2019-2020, COMUNICADO No.09, Ciudad de México, 6 de julio de 2020, https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2019_2020.pdf



Dip. Federico Döring Casar

A decir de este organismo, el propósito de estas evaluaciones fue comprender el contexto en que se implementaron los programas y los retos a los que se enfrentaron, para lo cual se realizó un trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a los beneficiarios como a los operadores y a los funcionarios públicos que implementan los programas en campo, para incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de estos programas.

Las evaluaciones a los programas prioritarios se elaboraron con insumos provenientes de equipos evaluadores externos, para lo cual el CONEVAL contrató análisis exploratorios a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas. Es importante señalar que la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fueron consensuadas con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación de las dependencias y entidades federales a cargo de los programas.

La evaluación inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, con un enfoque cualitativo que buscó cumplir con un doble propósito: impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso que reconoce el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evaluación de las intervenciones; y profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, quienes implementan los programas, de los derechohabientes, entre otras) para comprender la manera cómo operan en el territorio y la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos.



Dip. Federico Döring Casar

Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron de tres tipos: 1.- las recibidas por parte de las dependencias y las entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensuados al inicio del proceso de la evaluación; 2.- la recuperada a través de medios públicos; y 3.- la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo (entrevistas, grupos focales u observación directa).

La evaluación para cada uno de los programas se estructuró de la siguiente manera:

1. Características del programa, así como un recuento de los principales cambios que tuvo entre 2019 y 2020.
2. Descripción de la metodología de evaluación y la conformación de la muestra para el levantamiento de información en campo.
3. Análisis de los principales aspectos del diseño del programa:
 - a. ¿para qué existe el programa?
 - b. ¿qué propone lograr?
 - c. ¿a quién está dirigido?
4. Análisis del funcionamiento del programa:
 - a. Organización para la implementación
 - b. Planeación
 - c. Difusión
 - d. Solicitud de apoyos
 - e. Selección de beneficiarios
 - f. Producción de bienes y servicios
 - g. Distribución de bienes y servicios
 - h. Entrega de apoyos
 - i. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
 - j. Contraloría social



Dip. Federico Döring Casar

k. Monitoreo y evaluación

5. Recomendaciones generales y específicas derivadas de las áreas de oportunidad identificadas en la evaluación del diseño y funcionamiento del programa.
6. Posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa respecto a la evaluación realizada.
7. Anexos: 1) en el primero se presenta toda la información proporcionada por los programas como insumos para la evaluación; 2) los cambios que sufrieron las intervenciones durante 2019-2020; 3) la evaluación extensa del diseño del programa, y 4) los resultados del trabajo de campo donde se analiza el funcionamiento del programa para mejorar su diseño.

Varias de las observaciones que se desprenden de estas evaluaciones a los programas, han sido ya difundidas por algunos medios de comunicación², destacando las siguientes:

1. Apoyo a Personas con Discapacidad Permanente. La justificación del programa descrita en el diagnóstico, la Matriz de Indicadores de Resultados y las Reglas de Operación no están correctamente alineados y son inconsistentes entre sí. A pesar de tratarse de un programa orientado al apoyo de las personas vulnerables por ingreso, su población potencial no está determinada por nivel de ingreso, y su población objetivo no está definida en función de su situación socioeconómica. Entre los requisitos de acceso no se considera un estudio socioeconómico.

² "Planes sociales enfrentan retos; buscan mejorarlos", *Excelsior*, 27 de julio de 2020, <https://m.excelsior.com.mx/nacional/planes-sociales-enfrentan-retos-buscan-mejorarlos/1396225/amp>



Dip. Federico Döring Casar

2. Apoyo a madres trabajadoras. El programa no cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos. No ha documentado una estrategia de cobertura, y sin ella la planeación anual se ajusta a la disponibilidad presupuestal sin un marco estratégico de mediano y largo plazos. No cuenta con indicadores para dar seguimiento a los procesos de distribución de órdenes de pago. No se han encontrado referencias sobre programas o acciones que intervenciones como ésta favorezcan la inserción de las madres en el mercado laboral.
3. Jóvenes escribiendo el futuro. Si bien el programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustenta el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, no conoce la magnitud del problema del abandono escolar en dicha población. Tampoco se conoció en detalle las características del padrón de beneficiarios, y la cuantificación de la Población Objetivo no está considerando a estudiantes de Instituciones de Educación Superior de cobertura total que no están por debajo de la línea de pobreza por ingresos y tienen más de 29 años.
4. Jóvenes construyendo el futuro. En el diagnóstico se citan estudios que relacionan la capacitación con la inserción laboral de los jóvenes, pero no se especifica qué características debe tener la capacitación, su duración, ni las condiciones en que se debe desarrollar para lograr los objetivos que persigue el Programa. Tampoco se especifica si la capacitación promovida puede incrementar la empleabilidad de todos los jóvenes que no estudian y no trabajan, o sólo de los que tienen cierto nivel de escolaridad o que están asentados en zonas urbanas o rurales.
5. Programa Nacional de Reconstrucción. Ni en las Reglas de Operación 2020 ni el Diagnóstico 2020 se justifica el por qué el gobierno de México decidió crear este programa y no ajustar, actualizar y/o fortalecer las funciones del Fondo de Desastres Naturales (Fonden), instrumento del Estado para mitigar



Dip. Federico Döring Casar

los efectos derivados de un fenómeno natural perturbador. El Programa no tuvo adecuados mecanismos de difusión, por lo que hasta la fecha alguna población beneficiaria de los cuatro sectores de atención no sabe que el apoyo proviene del mismo.

6. Programa mejoramiento urbano. Los indicadores que fueron planteados no permiten medir el objetivo superior del programa, ni son adecuados para atender a la población beneficiaria. En general, es insuficiente la evidencia empírica y teórica que permite entender de qué manera el apoyo directo a la elaboración de planes contribuye a matizar el rezago de los municipios en materia de planeación. La cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida plasmada en el diagnóstico carece de metodología explícita para determinarlas.
7. Microcréditos para el bienestar. Existe inconsistencia en la definición del problema con el objetivo central planteado en el árbol de objetivos y con el propósito establecido en las matrices de Indicadores de Resultados 2020 del Programa. Existe limitación en el alcance estratégico del programa respecto de los cursos de capacitación que ofrece a las personas en condición de pobreza para que sean emprendedoras, y hay una inadecuada congruencia entre el problema social por atender y su representación integral en la Matriz de Indicadores de Resultados 2020.
8. Universidades Benito Juárez García. Se recomienda repensar cuál es el problema que está buscando revertir la intervención y los mecanismos que debe implementar para ello. Asimismo, se deberá de revisar la relación que tiene las causas y los efectos con el problema público: exclusión educativa. Lo anterior, con el objetivo de conocer los mecanismos más adecuados para generar el cambio esperado por la intervención a un corto, mediano y largo plazo. Se debe considerar un nuevo diseño que contemple con claridad que la intervención sea más integral.



Dip. Federico Döring Casar

9. Sembrando vida. El programa consta de entrega de 5 mil pesos a cada propietario de terreno, de los cuales, 4,500 pesos se le entregan, 250 pesos van a su fondo de ahorro, y otros 250 pesos van al “fondo de bienestar”, un fideicomiso que está en proceso de creación. La evaluadora reporta que los beneficiarios desconocen el destino de los recursos en el fondo de bienestar y que no se cuenta con evidencia que permita identificar en qué institución financiera se resguardan los ahorros de los campesinos.
10. Programa de Garantía a Productos Alimentarios. La organización evaluadora solicita generar un padrón de beneficiarios que cumpla con la normatividad sectorial aplicable y mejores prácticas de otorgamiento de subsidios, ser más transparentes publicando informes de desempeño y rendición de cuentas y hacer un análisis riguroso acerca del riesgo de regresividad ante la probabilidad de otorgar más beneficios monetarios a los productores de mayor tamaño y productividad, en sentido contrario al objetivo explícito de incrementar principalmente los ingresos de los productores más pobres.
11. Créditos a Ganaderos a la Palabra. El recorte presupuestal pone en riesgo “la sobrevivencia de los semovientes (ganado) entregados en 2019, lo cual está directamente relacionado con el incremento del hato pecuario, objetivo específico del programa”. Los evaluadores recomiendan prever las partidas presupuestarias que permitan apoyar al ganadero para que los animales no sean sacrificados y determinar si el programa cumple con el objetivo de “poner fin al hambre, lograr una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible”.
12. Programa Piloto en Guerrero “Fertilizantes”. Los evaluadores encontraron que se inscribieron 400 mil productores del estado de Guerrero, pero sólo había 150 mil apoyos, por lo que quienes no obtuvieron el apoyo “saquearon tráilers”, “bodegas de fertilizantes” “tomaron carreteras”, “fue un desastre” lo que obligó a la Unidad Responsable “a negociar y a flexibilizar sus criterios



Dip. Federico Döring Casar

de inclusión (que se expresaron en adecuaciones en la convocatoria) para incorporar a otros productores. Esto generó un descontrol considerable que se acrecentó debido a que se otorgaron vales para intercambiar el fertilizante que no estaban respaldados por un expediente. Es decir, no se tenían los datos sobre la identidad de cada beneficiario ni mucho menos de sus características.

13. Producción para el Bienestar. En su reporte Coneval reproduce la respuesta de la Sader sobre las evaluaciones a los programas que opera esa secretaría. La Unidad de Evaluación de Sader no aceptó ninguna recomendación específicamente en este programa y explica que no en todos los casos fue posible observar la metodología y planeación estricta por “cambio de régimen, coyunturas políticas imprevisibles”, etcétera, y además se queja de que la peticiones de información de los evaluadores rebasaron la profundidad y alcance de la misma; “el proceso de evaluación, en algunas ocasiones, puede volverse una carga adicional y excesiva para las Unidades Responsables e instancias operativas de los programas”, además de que solicita que los evaluadores sean conocedores de la materia y “no prejuzguen”.
14. Agromercados Sociales y Sustentables. “Es necesario que cuente con un sistema para focalizar apropiadamente la población a la que se dirige, en este caso, pequeños y medianos productores definidos como aquellos que posean hasta 50 hectáreas de riego o 100 hectáreas de temporal de productos elegibles, los cuales son maíz, trigo, sorgo, soya y frijol, café y algodón. De no hacerlo se corre el riesgo de que los servicios se dirijan a medianos y grandes productores.
15. Becas Benito Juárez Media Superior. Los evaluadores reconocieron que se sobrepasó la meta inicial de 3.5 millones y se logró apoyos a 5.1 millones de estudiantes, pero encontraron que se excluye a alumnos de media superior



Dip. Federico Döring Casar

del sistema abierto. Los estudiantes y el personal educativo, en su mayoría, coincidieron que el operativo de entrega de medios de pago fue desordenado.

16. Becas Benito Juárez Educación Básica. Los evaluadores advierten riesgos al asociar la entrega de una beca por familia (1,600 pesos bimestrales) ya que consideran que “ante la insuficiencia de recursos económicos, se podría optar por elegir entre los integrantes de la familia quién asistiría a la escuela y se podría dar el caso en que las niñas no sean las seleccionadas u optar por el integrante más pequeño. Especialmente, se recomienda transitar gradualmente hacia becas por integrante, comenzando con la población con mayor necesidad. También se recomienda tener folios de los niños beneficiados.
17. Programa de Cultura Comunitaria. Los evaluadores recomiendan se “busque una estrategia para identificar las localidades dentro de los municipios en las que el acceso a servicios culturales es limitado, a fin de asegurar que la intervención está llegando a su población objetivo”. Agregan que se asignen labores más sustantivas a los “Jóvenes Construyendo el Futuro”, y que los pagos a los agentes culturales sean en menor tiempo y con menos trámites para beneficiarlos con el programa.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Comisión Permanente Congreso de la Ciudad de México, la presente Proposición con

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. La Comisión Permanente del Congreso de la Ciudad de México exhorta respetuosamente a las personas titulares de las Secretarías de Bienestar; Agricultura y Desarrollo Rural; Educación Pública; Desarrollo Agrario, Territorial y



Dip. Federico Döring Casar

Urbano; Trabajo y Previsión Social; Cultura y Economía, todas dependencias del Gobierno Federal, a atender las observaciones y recomendaciones que se desprenden de la *Evaluación de Diseño y Trabajo de Campo 2019 – 2020* a diecisiete programas prioritarios de desarrollo social, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a efecto de eficientar la gestión pública para que estos programas lleguen a las mexicanas y mexicanos que más los requieran, particularmente ante la coyuntura generada por la actual emergencia sanitaria y la grave situación económica que enfrenta el país.

Ciudad de México, a los veintinueve días del mes de julio de dos mil veinte.

DocuSigned by:
Federico Döring Casar
84482E8078FB4D6...

DIP. FEDERICO DÖRING CASAR