EVALUACIÓN ESPECÍFICA DEL DESEMPEÑO 2009: POSICIÓN INSTITUCIONAL SOBRE EL INFORME DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO 2009-2010

El informe final de la Evaluación Específica del Desempeño 2009, del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), observa algunas apreciaciones que pudieran afectar la percepción y juicio de los usuarios del documento: Instancias Fiscalizadoras, Cámara de Diputados, SHCP, CONEVAL, investigadores, entre otros.

En este contexto, con relación al análisis efectuado a los principales indicadores de resultados del Programa, particularmente el referente al: ***Porcentaje de reducción del rezago en comunicación terrestre***, es importante aclarar que, al igual que el resto de los indicadores de Propósito, los resultados obtenidos en 2008 no son comparables con los alcanzados en 2009, toda vez que su medición es diferente. Como se indicó al equipo evaluador, durante el 2008, el indicador se construyó en términos absolutos conforme a requerimientos específicos solicitados por la SHCP. A partir de 2009, y previo acuerdo con la SHCP, fue posible consignar el indicador porcentual acumulativo **conforme al planteamiento original del Programa**.

En razón de lo anterior, si bien es cierto que no es comparable la información que señala el evaluador (circunstancia ajena al Programa), lo es también el hecho de que no resulta aplicable el señalamiento que realiza la evaluadora al indicar que: "*Hay una reducción de 10% en cumplimiento de la meta 2009*", en virtud de que la medición no es comparable.

Por su parte, en el numeral 8 del análisis al indicador: ***Porcentaje de población beneficiada con obras de Agua Potable***, se señala " … *la ficha técnica define como año base 2009 y resulta confusa pues el indicador no es nuevo*". Al respecto, cabe señalar que este indicador se ubica en el nivel de Componente y su valor regresa a cero al término de cada ejercicio fiscal, según se establece en la Guía de Operación del Módulo de Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño Versión 2.0, que indica en su apartado de Año de la Línea Base, "…. Cuando un indicador vuelve a cero al término de cada ciclo, la línea base es 0.0, porque ese es el valor con el que inicia el nuevo ciclo". En razón de lo anterior no resulta aplicable la afirmación del evaluador.

Con respecto a lo señalado en el numeral 8 del indicador: ***Proporción de participación financiera de gobiernos locales y dependencias federales,*** en la cual se menciona: "*No es claro el cálculo del avance anual, el valor registrado es igual al del último trimestre. Indicador nuevo*". Como se indica en la ficha técnica del indicador, es un comparativo entre las aportaciones de recursos realizadas por los gobiernos estatales y las dependencias federales, respecto al total de recursos concertados para la ejecución de las obras, por lo cual, conforme avanza el ejercicio y se van concertando Acuerdos de Coordinación y Convenios de Colaboración, las cifras

de la ecuación se afectan y modifican y evidentemente el valor del último trimestre necesariamente será igual al alcanzado en el año. Por otra parte, este indicador se calculó con esta fórmula a partir de 2009, sin embargo, no se considera un indicador nuevo, ya que se deriva de una mejora realizada a indicadores pre-existentes en la MIR 2008. Dicha mejora consistió en integrar la información en un solo indicador, en lugar de uno por cada tipo de apoyo del Programa. Lo mismo sucede con el indicador de Obras de supervisión externa.

Señalan que la Frecuencia de Medición del Indicador: ***Porcentaje de población beneficiada con obras de drenaje y saneamiento,*** es bianual. Esto es incorrecto, en la reunión de trabajo con el equipo evaluador, se indicó que en la ficha técnica del indicador se estable una frecuencia de medición anual.

A lo largo del análisis de los indicadores, se observa que el equipo evaluador fue claro al expresar que si bien no se cumplieron algunas metas, el cumplimiento logrado es aceptable en el rango de semaforización establecido por el Programa, sin embargo, en el recuadro donde se presenta la valoración de hallazgos de resultados, no hacen la misma aseveración, señalando únicamente que en "*términos generales no se han alcanzado las metas*", sin mencionar el alcance de las mismas.

En otro rubro, recomiendan: *"la integración de un índice que agregue los distintos rubros de atención del PIBAI para hacer valoraciones de avance en su conjunto y no sólo por rubro atendido"*. En este sentido, en el documento donde se definen la población potencial y objetivo del Programa, que fue cargado en el SED 2009 se manifiesta lo siguiente:

> "*En el caso del PIBAI, existen 14,465 localidades, con una población total de 6,475,783 de habitantes, que cumplen con los requisitos de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación, siendo susceptibles de apoyo y por lo tanto representan la población potencial total del Programa; sin embargo, las necesidades y rezagos de estas localidades son diferentes, pudiendo ser que algunas carezcan* ***solamente de uno*** *de los tipos de apoyo que brinda el Programa,* ***o de más de uno o bien de todos****.*
>
> *Es por ello, que la población potencial del Programa se estima* ***por tipo de apoyo****, generando los datos con base en la población de las localidades elegibles que presentan* ***alguna*** *carencia en particular".*

En función de lo anterior, la elaboración de un índice que integre la población atendida, en forma global, no representa para el PIBAI ningún tipo de referencia o apoyo en la ejecución de sus acciones, ya que no permite visualizar el avance logrado en función de las carencias específicas, ni medir su grado de atención. La prospectiva de alcances y reducción del rezago se presenta en las fichas técnicas de cada uno de los indicadores de la MIR.

Por su parte, respecto a la conclusión del evaluador que señala que no es posible consignar información por rubro de apoyo, debe aclararse que, en contrario, esta información sí es posible consignarla. La información al respecto fue integrada en los

formatos del SED para cada uno de los tipos de apoyo que brinda el Programa, lo cual puede verificarse en consulta a dicho sistema.

El equipo evaluador, en su valoración de hallazgos de gestión, califica la participación financiera de los gobiernos locales en las acciones del Programa como *"baja"*. Al respecto, debe señalarse que dicha apreciación carece de elementos que fundamenten su calificación. De acuerdo con las Reglas de Operación, los gobiernos estatales no están obligados a participar y no existen parámetros para señalar si el porcentaje de participación logrado es alto o bajo. Este indicador muestra el nivel de adopción del programa y únicamente pretende dar cuenta del origen y proporción que guardan las inversiones destinadas a la ejecución de acciones en el marco del Programa.

Respecto a la recomendación de *"generar un indicador de seguimiento de obras por parte de las comunidades beneficiadas como estrategia de corresponsabilidad social y apoyo a la contraloría social de los pueblos indígenas"*, cabe señalar que, además de la Supervisión Gerencial a cargo del Programa, también los propios beneficiarios, a través de la Contraloría Social, si así lo deciden, pueden realizar el seguimiento de las obras que se ejecutan en el marco del Programa, acción que es monitoreada a través de uno de los indicadores de la MIR del PIBAI.

En el análisis de cobertura del informe se asienta que: *"La población atendida en 2009 fue menos de la mitad que en 2008, lo cual indica una cuantificación más real o un descenso a la mitad en la eficiencia del programa"*. El PIBAI manifiesta que efectivamente es una cuantificación más real, derivada de los procesos de elaboración e implementación de la Metodología de Marco Lógico y la mejora continua que se ha realizado en la integración de la Matriz de Indicadores del Programa. La variación de beneficiarios, se vincula con el tipo de obras ejecutadas, las cuales pueden contemplar inversiones mayores o menores, con impactos igualmente mayores o menores en beneficiarios, en razón del tipo de obra a ejecutar, orografía, dispersión poblacional, etc.

En cuanto al seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora, la evaluadora sugiere la definición de *"indicadores de disminución de brechas con respecto a otras poblaciones a nivel de fin y propósito asociados con elevación de niveles de bienestar"*, así como, *incorporar indicadores sobre utilización de obras, tiempos, costos, etc.*, se realizan las siguientes precisiones:

En la Matriz de Indicadores para Resultados del PIBAI, los indicadores del Fin y Propósito están claramente definidos y permiten medir los resultados de los objetivos planteados en cada nivel. Dichos indicadores ya fueron acordados y revisados por el Comité de Revisión de Indicadores integrado por representantes de CONEVAL, SHCP, ASF, un experto temático y un experto estadístico. Además de lo anterior, su eventual inclusión, según se sugiere, requeriría recursos importantes para su aplicación, lo cual necesariamente resultaría en detrimento de los objetivos propios del Programa.

Por otra parte, como se señaló en el documento de Posición Institucional del año anterior, "*... de acuerdo a la normatividad establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010 se realizará un estudio para obtener el documento "Análisis de factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto del PIBAI", a partir de lo cual se definirá si es factible llevar a cabo la citada evaluación en 2011. Lo anterior, permitirá que la CDI cuente con la medición de los efectos netos del Programa sobre los beneficiarios y se puedan obtener conclusiones importantes acerca de la eficacia de éste para resolver el problema al que está enfocado.*

Con ello, el Programa estará en condiciones de plantear, si es el caso, cambios o mejoras a los indicadores del Fin para una mayor correspondencia con lo considerado por la Metodología del Marco Lógico (ML) en esta sección de la MIR."

Finalmente, en el Informe Ejecutivo de la Evaluación del Desempeño, en la parte correspondiente a la presentación de los Indicadores de Resultados e Indicadores de Servicios y Gestión, excluyen los indicadores de comunicación terrestre, lo que se considera una omisión importante, dada la relevancia de dichos indicadores, ya que son los proyectos a los que mayor inversión se asigna y que impactan en un mayor número de beneficiarios, motivo por el cual estos indicadores son señalados por la SHCP como estratégicos del PIBAI y fueron seleccionados como indicadores PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación).

Atentamente

Virgilio Javier Camacho Hinojosa
Director General del PIBAI

Ludka de Gortari Krauss
Directora General de Evaluación y Control