



Documento de Posición Institucional

Ramo 50 Instituto Mexicano del Seguro Social

Clave del Pp:	E006	Denominación del Pp:	“Recaudación de ingresos obrero patronales”
Unidades Administrativas	Coordinación de Planeación y Evaluación y Coordinación de Servicios Administrativos y de Mejora Continua de Procesos de Incorporación y Recaudación de la Dirección de Incorporación y Recaudación en el Instituto Mexicano del Seguro Social		
Nombres de los Responsables de estas Unidades	Lic. Eduardo Alcaraz Prous Titular de la Coordinación de Planeación y Evaluación Dirección de Incorporación y Recaudación Lic. Víctor Alfonso Rodríguez Reyes Titular de la Coordinación de Servicios Administrativos y de Mejora Continua de Procesos de Incorporación y Recaudación Dirección de Incorporación y Recaudación		
Tipo de Evaluación	Evaluación en materia de Diseño		
Año de la Evaluación	2022	Año del PAE de la evaluación	2022

En cumplimiento con lo establecido en el numeral 40 y en el Anexo 1a del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2022 (PAE 2022), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de la Coordinación de Presupuesto e Información Programática (CPIP) de la Dirección de Finanzas con la colaboración del personal de la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR), llevaron a cabo la evaluación en materia de Diseño del Programa Presupuestario E006 (Pp E006) de “Recaudación de Ingresos Obrero-Patronales”.

Esta evaluación tiene el objetivo de *evaluar el diseño del Programa presupuestario (Pp) E006 “Recaudación de Ingresos Obrero Patronales”, partiendo del análisis del tipo de intervención seleccionado para el logro de sus objetivos y la valoración de sus elementos conceptuales y operativos, a efecto de identificar áreas de oportunidad y potenciar la mejora continua del Pp.* Esto a partir del modelo de Términos de Referencia (TdR) autorizado, previamente, por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de acuerdo con el numeral 30 y anexo 3 del mencionado PAE 2022.

Comentarios generales

i. Los resultados de la evaluación

El Pp E006, es un programa complejo que involucra diversos procesos y atiende a varios grupos de población, con diferentes objetivos particulares. Desde el punto de vista institucional, el Reglamento Interior del IMSS y el Manual de Organización de la Dirección de Incorporación y Recaudación, a cargo del Pp E006, establecen como sus objetivos principales llevar a cabo la incorporación de la población derechohabiente y recaudar de manera eficiente las cuotas obrero-patronales.



En el tema de la incorporación, el fin último es garantizar el derecho a la seguridad social de la población trabajadora, y demás sujetos de aseguramiento: asegurados y sus familias. En tanto que, desde el punto de vista de la recaudación, el IMSS en su carácter de organismo fiscal autónomo, verifica, a través del Pp E006, que los sujetos obligados, principalmente patrones, cumplan con el pago oportuno de las cuotas obrero-patronales, según las diferentes modalidades de aseguramiento con que cuenta el Instituto.

Este doble papel de brindar servicios a beneficiarios y sujetos obligados ha originado que, desde su inclusión en la metodología del marco lógico (MML) en 2008, el Pp E006 enfrente dificultades para definir su población potencial, objetivo y atendida, así como redactar, de forma correcta, su objetivo a nivel de Propósito.

En este sentido, el informe final de esta Evaluación de Diseño contiene algunas recomendaciones valiosas para el programa, tales como: la definición del problema público, el objetivo principal del programa y la definición de la población potencial, objetivo y atendida.

De igual forma, se consideran meritorias las recomendaciones de complementar el diagnóstico incorporando la descripción de la mecánica operativa de cada servicio y las características de las unidades de análisis que son susceptibles de solicitarlos; complementar con una justificación teórica sobre los beneficios que genera a las personas el contar con cobertura de seguridad social; e incorporar uno o más indicadores que permitan medir de forma directa o indirecta la magnitud con que se aqueja el problema público y establecer si hay brechas territoriales con relación a la problemática. Sin embargo, hubiera sido deseable que la instancia evaluadora proporcionara algunas referencias teóricas que sirvieran de apoyo para la atención de estas recomendaciones.

Finalmente, la instancia evaluadora identifica otras áreas de oportunidad que pueden contribuir con la mejora continua del programa. Algunas que tienen que ver con la MML, como son: revisar el árbol de problemas; separar en dos el Componente de Cobranza y Fiscalización de cuotas; incorporar una actividad de «Clasificación de empresas en el seguro de riesgos del trabajo»; incorporar en los medios de verificación de los indicadores el nombre del área administrativa del IMSS que se encarga de generar o publicar la información, y el periodo en que se actualizan las estadísticas correspondientes a cada indicador. Así como otras adicionales como son: documentar en una memoria de cálculo la metodología que emplea para estimar las metas de los indicadores en la MIR; elaborar una cuantificación de la evolución esperada de la población potencial y objetivo; y elaborar la relación del gasto unitario en que incurre el Pp E006.

ii. El proceso de evaluación

De forma general se consideran pertinentes y factibles las recomendaciones emitidas por la instancia evaluadora. El proceso de evaluación se desarrolló adecuadamente facilitando los procesos de retroalimentación necesarios. La instancia evaluadora contaba con un amplio conocimiento sobre la metodología.

No obstante, debido a que, en las sesiones de presentación de resultados, el coordinador de la instancia evaluadora llevó la sesión de presentación de resultados de cada producto, y a que tanto en el modelo de TdR de la instancia coordinadora como en los TdR sobre los que se llevó a cabo la evaluación no se estable como requisito que participaran en las reuniones de trabajo todos los integrantes del equipo evaluador, se perdió la oportunidad de que el personal responsable de la operación del programa presupuestario en adelante UROPp pudiera, conocer y transmitir al equipo interdisciplinario inquietudes que pudieran enriquecer el análisis del programa. Es importante destacar que en los mencionados TdR no se requiere



que en las sesiones de presentación de resultados el equipo que integra a la instancia evaluadora debía estar presente. Por ello, a lo largo de la evaluación, se generaron puntos contradictorios, en razón de que se percibió que la instancia evaluadora desconocía el sustento teórico sobre el tema de la seguridad social y el uso de términos. (ver comentarios específicos).

Comentarios específicos

1. Resultados de la evaluación

- a. En primer lugar, destaca la observación de que los indicadores de Propósito: "... no son relevantes ni adecuados, puesto que mediante la variación de la recaudación y la variación de asegurados no es factible medir el grado en que «Los asegurados del IMSS cuentan con sus derechos a la seguridad social reconocidos íntegramente»" (Pág. 40).

El nombre del Pp E006 es "Recaudación de cuotas obrero-patronales". La misma instancia evaluadora, en el Anexo 9 del Informe Final señala que la alineación a la planeación nacional deriva de que "El Pp E006 contribuye a que haya una recaudación adecuada del cobro de las cuotas obrero-patronales con la finalidad última de que la Población Derechohabiente Adscrita pueda contar con un reconocimiento íntegro de sus derechos a la seguridad social" (Págs. 75 y 76). En este sentido, es contradictorio que se determine que dichos indicadores no son relevantes, cuando, en consideración del programa presupuestario, proveen información valiosa sobre aquello que se quiere medir según el resumen narrativo del nivel de propósito sugerido por la instancia evaluadora, y también proveen suficientes bases para medir, evaluar o valorar el desempeño del programa, al dar a conocer el incremento en el número de asegurados y en las cuotas de seguridad social pagadas correctamente.

Por otro lado, llama la atención la recomendación sobre modificar los efectos del árbol de problemas para referir al limitado acceso a las prestaciones de los cinco seguros que otorga el IMSS (Pág. 49), cuando, desde la perspectiva operativa del Pp E006, la limitación de acceso se asocia al número de asegurados y al monto de los ingresos con los que cuenta el Instituto para hacer efectiva la cobertura de dichos seguros. Lo mismo puede decirse de la recomendación de "Elaborar un documento en el que se describa la interacción que hay entre los servicios o mecanismos de intervención del Pp E006 con relación a los de los Pp con los que se identificó una complementariedad" (Pág. 51) (nueve Pp a cargo del IMSS) cuando la interacción se realiza a través del número de asegurados y de los ingresos recaudados.

Como segundo punto, destaca la observación relativa a los parámetros de semaforización: "cinco indicadores cuentan con valores inferiores a los de la línea base, se considera que no se establecen conforme al sentido de los indicadores que es «Ascendente» y, por tanto, tampoco se orientan al desempeño". A pesar de la reiterada solicitud de la UROPP, la instancia evaluadora no integró una memoria de cálculo en la que se ilustrara que los valores de los indicadores son inferiores a la línea base; debido a que dicha pregunta no solicita una memoria de cálculo de acuerdo con los TdR, por lo que se considera un área de oportunidad para este reactivo en los TdR mencionados. La memoria de cálculo elaborada por la UROPP y presentada a la instancia evaluadora, contradice esta observación.

Un tercer punto para destacar refiere a la recomendación de elaborar un documento del Pp E006 que considere el presupuesto que requiere, en al menos los siguientes tres años, para la



prestación de los servicios que proporciona el programa (Pág. 52). En las reuniones realizadas con la instancia evaluadora se comentó que este tema rebasa las competencias de la UR. Las premisas para la determinación de las metas de gasto del programa (como son salarios, costo de los pocos insumos utilizados), así como el seguimiento del ejercicio del presupuesto son competencia de otra unidad administrativa del Instituto, por lo que se evaluará la pertinencia de establecer la recomendación como un ASM institucional.

La UROPp define las metas generales del programa a partir de las metas de sus dos indicadores principales: ingresos por cuotas obrero-patronales y número de asegurados. No obstante, estas metas se determinan bajo el supuesto de no incrementar el costo del programa y en función de la proyección que realiza la SHCP sobre la evolución de los parámetros macroeconómicos de PIB e INPC.

Asimismo, de acuerdo con los Pre-Criterios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la DIR recibe anualmente de la Dirección de Finanzas, los “Lineamientos para el proceso de presupuestación” con las disposiciones que deben observar las Direcciones Normativas del IMSS para llevar a cabo la planeación, programación y presupuestación de recursos para el ejercicio fiscal de cada año, el cual tiene variantes en su planeación, algunas de carácter exógeno y otras de carácter endógeno. La conjugación de ello requiere realizar ajustes en materia financiera y presupuestaria.

La Dirección de Finanzas, tomando en consideración los requerimientos de gasto de las Unidades Responsables del Gasto y bajo el principio de equilibrio financiero, determina los techos presupuestarios a los que deben sujetarse las Direcciones Normativas para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto.

- b. La atención de algunas recomendaciones permitirá mejorar los árboles de problemas y objetivos, la matriz de indicadores, la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida, y enriquecer el Diagnóstico del programa.
- c. En general, las recomendaciones son viables, salvo las relacionadas con estimaciones presupuestarias, pues rebasan las atribuciones del programa.

En cuanto a las recomendaciones que se traducen en la actualización del Diagnóstico del programa deberán atenderse de manera conjunta en el mediano plazo.

Tampoco podrán atenderse dos recomendaciones relevantes: la de los indicadores de propósito por ser contradictoria, pues dichos indicadores son determinantes para dar sustento al programa y permiten su alineación a la planeación nacional y su vinculación con otros programas; y en cuanto a la de los semáforos se observa como improcedente porque la memoria de cálculo de la unidad responsable de la operación del programa así lo muestra.

2. Proceso de evaluación e instancias participantes

- a. El proceso de evaluación se realizó conforme a lo establecido en los TdR, a través de reuniones de seguimiento y correo electrónico. Los enlaces responsables de la operación del programa atendieron los requerimientos realizados por la instancia evaluadora para contar con la información necesaria para el desarrollo de esta y para efectuar reuniones de aclaración.
- b. Se considera que la coordinación y cooperación por parte de la SHCP-UED fue adecuada, fluida y atenta debido a que proporcionó las guías necesarias, realizó comentarios pertinentes a los



TdR así como en la revisión técnica, ambos procesos contenidos en el anexo 3 del PAE 2022. Adicionalmente, mostró disponibilidad para resolver y/o aclarar dudas.

- c. La instancia evaluadora se mostró atenta y con disposición de llevar a cabo reuniones para resolver dudas y/o comentarios por parte de esta área de evaluación.
- d. Tanto el seguimiento como la metodología empleada fue adecuada.
- e. Los términos de referencia empleados se consideran pertinentes. Por otro lado, se solicitó la adición de dos reactivos que ayudaron a observar más elementos de los indicadores del instrumento de seguimiento del programa presupuestario. Este proceso de solicitud y atención fue fluido y adecuado en lo general, de acuerdo con lo señalado en los TdR, aunque no se atendió la inquietud relativa a los parámetros de semaforización.

3. Calidad del Informe Final de evaluación

- a. El informe final de la evaluación es claro y detalla las respuestas requeridas.
- b. El informe es imparcial y objetivo.
- c. Desde el punto de vista de los enlaces de la UROPp, el informe final es inconsistente en la recomendación relativa a que los indicadores a nivel de Propósito no son relevantes ni adecuados. Su inclusión justifica la alineación del programa a la planeación nacional; determina los objetivos y metas del programa y en consecuencia el presupuesto a ejercer; permite que el Pp E006 complemente a otros programas presupuestarios y determina el nombre del programa.

El informe final cumple con el objetivo general y los objetivos específicos de una evaluación de Diseño, y contribuye a la mejora del programa.

Desafortunadamente, no aporta elementos sobre el apartado de la justificación teórica o empírica del tipo de intervención del Pp E006.

4. ¿Qué tanto recomendaría a la instancia evaluadora para realizar otras evaluaciones similares?

El equipo evaluador mostró disposición para dar atención a las sugerencias y comentarios emitidos; sin embargo, hubiera sido deseable profundizar en los temas mencionados.

- 3, Indiferente;