

Metodología del INDEP 2011

La metodología del índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (en adelante INDEP 2011) asume los siguientes supuestos:

- 1) Que tras cuatro años de la implementación de la Política de Evaluación del Desempeño (PED), el gobierno federal ha avanzado en el fortalecimiento y decantación de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) de los programas presupuestarios, así como del conjunto de indicadores (presupuestarios y no presupuestarios) que constituyen el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- 2) Que, por tanto, los indicadores de las MIR y del SED reflejan adecuadamente el sentido de logro estratégico y de gestión de cada programa presupuestario.
- 3) Que los indicadores de las MIR y del SED de cada programa presupuestario proveen avances en toda la cadena lógica del desempeño (insumos, procesos, productos, resultados e impactos) de los mismos.
- 4) Que los indicadores estratégicos y de gestión de cada programa presupuestario reportados por el Ejecutivo en sus Informes Trimestrales y de Cuenta Pública 2010 a la Cámara de Diputados derivan de las MIR y del SED, por lo cual pueden ser tomados como referentes confiables para reflejar los niveles de avance y cumplimiento de cada programa presupuestario en sus respectivos indicadores.
- 5) Que las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EEDs) coordinadas por el Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval) y realizadas durante el ciclo 2010-2011 a los programas presupuestarios, reflejan información actualizada y confiable sobre la identificación de la población potencialmente beneficiaria, población objetivo y población atendida de cada programa presupuestario evaluado para el más reciente ciclo fiscal.

A partir de estos supuestos, el INDEP 2011 se diseñó con base en dos componentes que expresan la capacidad de cada programa presupuestario para contribuir de forma significativa a resolver el problema público que le dio origen:

1. **Componente de avance en los indicadores reportados (CAI).** Este componente informa el grado de cumplimiento de *todas* las metas estratégicas y de gestión de cada programa en el año 2010, tal y como fueron reportadas por cada dependencia en la Cuenta Pública 2010. En este componente se buscó estandarizar los porcentajes de cumplimiento de metas y “castigar”, de forma escalonada, aquellos programas que reportaron avances superiores al 125%. Se basa en el supuesto de que es tan cuestionable el desempeño de un programa que reporta avances mediocres (50%, por ejemplo) como aquél que reporta avances muy por encima del 100%, ya que esto no permite conocer cuál es su verdadero potencial para entregar resultados de valor. De acuerdo a lo anterior, el cálculo del CAI se hizo en tres etapas:
 - a. Primero se calcularon los avances de los indicadores de Fin y Propósito (Indicadores de resultados) realizando un promedio entre el avance de ambos tipos de indicadores.

- b. Posteriormente se calcularon los avances de los indicadores de Componente y Actividades (Indicadores de gestión) realizando un promedio entre los avance de ambos tipos de indicadores para finalmente realizar una sumatoria con el resultado arrojado de los indicadores de resultados.
- c. Finalmente se procedió a sustraer los castigos de la calificación procedente de la sumatoria de ambos promedios de avance en los indicadores de resultados y de gestión. Los castigos fueron calculados de la siguiente manera: un promedio de avance superior a 125% en los indicadores de resultados resultó en una merma de 5 puntos, un promedio de avance superior a 150% resultó en una merma de 10 puntos en el resultado de los indicadores de resultados. En cuanto al castigo para el promedio de avance en los indicadores de gestión éste se determinó de 5 puntos para programas que reportaran un promedio de avance superior a 150%. De lo anterior se desprende que un programa podía perder hasta 15 puntos en castigos si es que se observaba un diseño *ad hoc* en el cumplimiento de metas.

CAI= (Promedio de los Indicadores de Resultados) + (Promedio de los Indicadores de Gestión) – (Castigos por reporte de avances excesivos en cumplimiento de metas)

2. **Componente de cobertura de la población potencialmente beneficiaria (CCPB).** Este componente refleja el nivel de cobertura de la población potencial del programa al cierre del año 2010, tal y como fue reportada en su Evaluación Específica de Desempeño (EED), coordinada por CONEVAL. La cobertura parte de las definiciones de población potencial (aquella que se encuentra en las condiciones que el programa pretende atender), población objetivo (aquella que el programa está en condiciones de atender de acuerdo a los recursos disponibles para su operación) y la población atendida (aquella que el programa realmente alcanzó en el periodo anual de operación). Para poder determinar el grado de avance en la cobertura de la población que el programa se ha propuesto atender se optó por el siguiente método de cálculo:

- a. En primer término se calcula el avance de cobertura en referencia a la población potencial reportada entre la población atendida.
- b. Posteriormente se realiza el mismo procedimiento arriba citado pero sustituyendo la población potencial por la población objetivo.
- c. Finalmente, se genera el promedio entre las ponderaciones obtenidas anteriormente y se multiplica por 100 para elevar la calificación a base del mismo número.

CCPB= [((Población Potencial / Población atendida) + (Población Objetivo / Población Atendida)) / 2]*100

Cada componente representa 50% del total de la calificación obtenida por cada programa en el INDEP. Lo anterior se resume en la siguiente fórmula y ponderaciones:

| Dimensión | Apartados incluidos | Fórmula | Rango |
|---|---|---|------------|
| CAI | Indicadores de Resultados Indicadores de Gestión Castigos reportes de avances excesivos | $CAI = \left(\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR)_1 - CRAE_{IR}\right) + \left(\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IG)_1 - CRAE_{IG}\right)$ | 0 – 100 |
| CCPB | Población Potencial Población Atendida Población Objetivo | $CCPB = \left(\frac{PP}{PA} + \frac{PO}{PA}\right) * 100$ | 0-100 |
| CRAE, IR | Castigos de reportes de avances excesivos | $CRAE_{IR} = -5 \Rightarrow \left(\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR)\right) > 125$ $CRAE_{IR} = -10 \Rightarrow \left(\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR)\right) > 150$ | 0, -5, -10 |
| CRAE, IG | Castigos de reportes de avances excesivos | $CRAE_{IG} = -5 \Rightarrow \left(\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IG)\right) > 150$ | 0, -5 |
| Promedio ajustado del avance de indicadores | Indicadores de Resultados Indicadores de Gestión | $\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR, IG) = 100 \Rightarrow \frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR, IG) > 100$ $\frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR, IG) = \frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR, IG) \Rightarrow \frac{1}{n} \sum_{i=0} (IR, IG) < 100$ | 0-100 |

De esta forma, un programa que bajo la medición del INDEP cuenta con una calificación de 100 debería:

- Definir metas retadoras pero alcanzables en los niveles estratégico y de gestión.
- Cumplir 100% las metas establecidas para el año fiscal evaluado (2010).
- Alcanzar la cobertura total de su población potencialmente beneficiaria para el año fiscal evaluado.
- Reportar información pública sobre el avance alcanzado en todas sus metas para el año fiscal Evaluado (2010) en Cuenta Pública o, al menos, en el cuarto Informe Trimestral al Congreso.
- Reportar información pública sobre el avance alcanzado en la cobertura de su población potencialmente beneficiaria en su EED coordinada por CONEVAL.

De forma complementaria, el INDEP considera dos **semáforos** que reflejan información cualitativa valiosa para los tomadores de decisiones, a saber, el cumplimiento que el programa ha hecho de sus compromisos de mejora durante el año 2010, y las conclusiones del evaluador externo sobre el desempeño del programa:

Semáforos del INDEP 2011

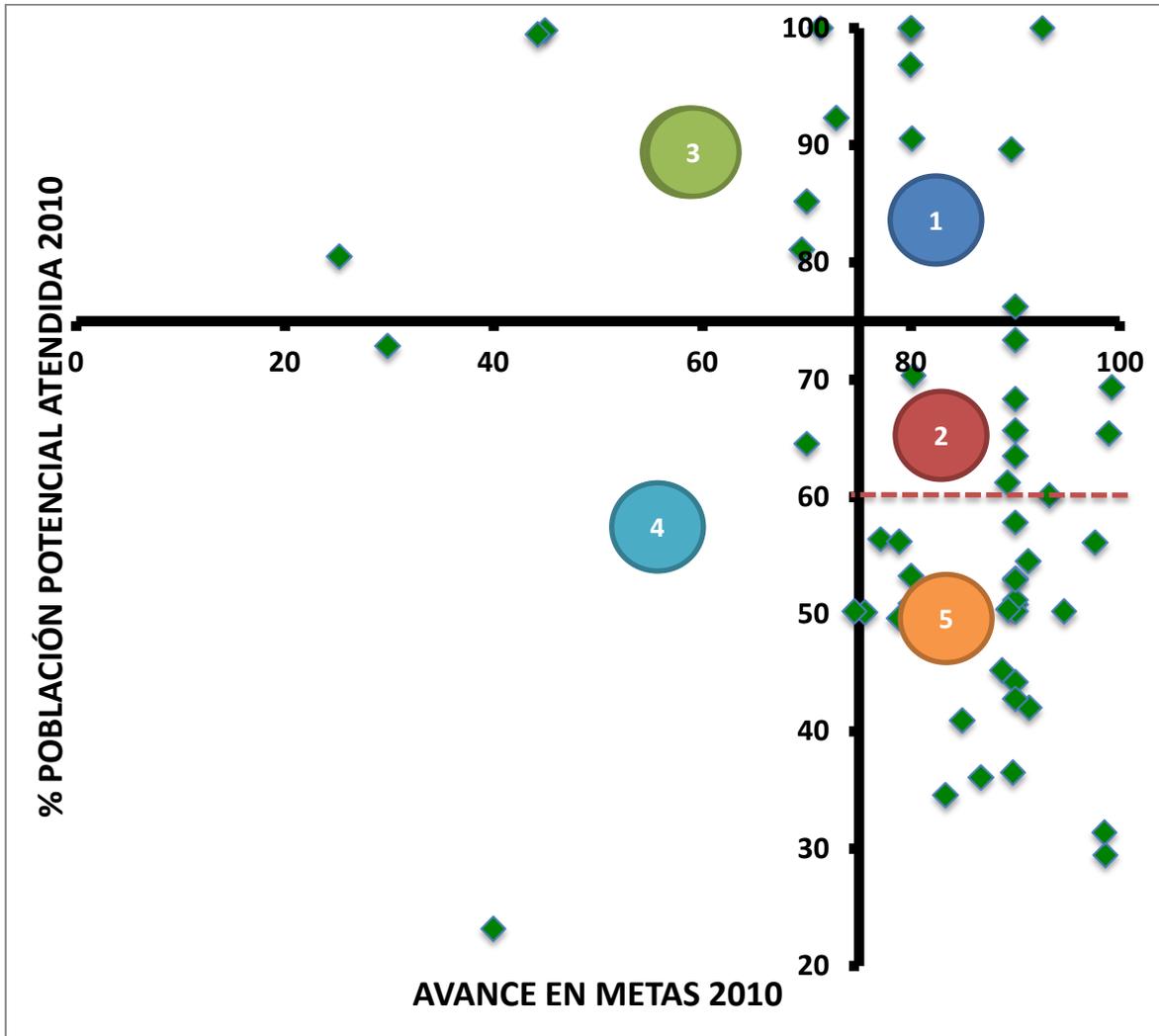
| Semáforo | Rojo | Amarillo | Verde |
|---|--|---|---|
| Semáforo de Cumplimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora | Menos de 60% de cumplimiento en los aspectos de mejora | De 60 % a 79% de cumplimiento en los aspectos de mejora | Más de 80% de cumplimiento en los aspectos de mejora |
| Semáforo de Conclusiones del Evaluador Externo sobre el Desempeño del Programa | Menos de 60% si a partir de los señalamientos del evaluador, el programa tuvo un bajo rendimiento en cuanto al avance de metas y cobertura | De 60 % a 79% si, de acuerdo a lo señalado por parte del evaluador, el programa tuvo un desempeño medio, es decir, no cumplió totalmente con las metas ni con la cobertura inicialmente propuesta | Más de 80% si, de acuerdo a lo señalado por parte del evaluador, el programa tuvo un desempeño destacado, cumpliendo con las metas y cobertura inicialmente propuesta |

Es importante recalcar que el INDEP 2011 no considera el grado de progresividad o regresividad de cada programa como una de las variables del análisis, en razón de que ninguna instancia pública (incluida CONEVAL) produce este dato de forma sistemática para cada programa.

Adicionalmente, se asumió como condición básica de estimación que cada programa presupuestario debería reportar información tanto de avance de indicadores en la Cuenta Pública 2010 (o al menos en el cuarto Informe Trimestral), como de cobertura de población potencialmente beneficiaria en las EED 2010-2011 como condición básica para ser “evaluable” y por tanto incluido en el Índice. Todo programa que no presentaba información en alguna de estas dos dimensiones fue excluido y clasificado como “Opaco”.

Posteriormente, los programas que sí reportaron información y que por tanto obtuvieron calificaciones en cada uno de los dos componentes (CAI y CCPB), fueron ubicados en una matriz que los correlaciona. Dicha matriz clasifica a los programas en cinco cuadrantes de acuerdo a su capacidad para resolver el problema público que le dio origen, el cual es tomado como un *proxy* de su nivel de rentabilidad social¹:

¹ Se debe considerar que la cobertura de los programas públicos federales está directamente relacionada con la asignación presupuestal.



A continuación se ofrece una descripción detallada de cada una de estas categorías:

1. Programas con Nivel de Rentabilidad Social Óptimo.

Los programas ubicados en el primer cuadrante y categorizados con un Nivel de Rentabilidad Social Óptimo son aquellos que han alcanzado un avance significativo en su cumplimiento de metas así como una cobertura sustantiva de su población potencialmente beneficiaria. Es decir, están contribuyendo de forma significativa a resolver el problema público que les dio origen.

En términos presupuestarios, los Programas con Nivel de Rentabilidad Social Óptimo se caracterizan por requerir de incrementos presupuestales poco significativos ya que han alcanzado la cobertura total de su población potencialmente beneficiaria, o están muy cerca de hacerlo (Avance promedio de cumplimiento de metas superior al 75% así como cobertura de población potencialmente beneficiaria superior a 75%).

2. Programas con Alto Potencial de Rentabilidad Social

Los programas ubicados en el segundo cuadrante son aquellos con Nivel de Rentabilidad Social de Alto Potencial. Se caracterizan por demostrar un adecuado desempeño, pero no cuentan con el presupuesto suficiente para cubrir de forma significativa a su población potencialmente beneficiaria.

En razón de su buen desempeño y su mediana cobertura, los programas ubicados en este segundo cuadrante son los candidatos idóneos para incrementar su presupuesto de forma significativa. Cada peso invertido será una inversión social justificada en tanto que son los programas con mayor potencial para resolver el problema público que atienden a partir de un incremento en sus asignaciones presupuestales (Avance promedio de cumplimiento de metas superior al 75% así como cobertura de población potencialmente beneficiaria superior a 60% pero inferior a 75%).

3. Programas con Nivel de Rentabilidad Social Mejorable

Los programas ubicados en el tercer cuadrante son aquellos con Nivel de Rentabilidad Social Mejorable. Se caracterizan por alcanzar una cobertura significativa de su población potencial pero con un desempeño en términos de logro de metas apenas aceptable (rango de 60 a 0). En este tipo de programas no se justifican incrementos presupuestales significativos. Estos son los programas idóneos para que el Congreso condicione su asignación presupuestal (aún sin incrementos) a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su cumplimiento de metas. Dicha agenda debe ser pública, incluir acciones concretas y con tiempos de implementación y reporte de avances precisos. Esta agenda puede ser monitoreada por el propio Congreso y por las OSCs (Avance promedio de cumplimiento de metas inferior al 75% así como cobertura de población potencialmente beneficiaria superior a 75%).

4. Programas con Nivel de Rentabilidad Social Escaso

Los programas ubicados en el cuarto cuadrante de la matriz son aquellos que tienen un Nivel de Rentabilidad Social Escaso y se caracterizan por reportar avances mediocres en su cumplimiento de metas así como bajos niveles de cobertura de su población potencialmente beneficiaria.

En este tipo de programas, no se justifica ningún incremento presupuestal y se recomienda una revisión integral de los mismos para incrementar de forma significativa su desempeño antes de pensar en incrementar su cobertura (Avance promedio de cumplimiento de metas inferior al 75% así como cobertura de población potencialmente beneficiaria inferior a 75%).

5. Programas que reflejan la Dispersión programática y presupuestal de la Política Social Federal para atender problemas sociales relevantes

De manera adicional a los cuatro cuadrantes propuestos en este modelo, existe un conjunto de programas que si bien reportan buenos avances en su cumplimiento de metas, presentan niveles bajos de cobertura de su población potencialmente beneficiaria (en rangos que van desde 0.57% al 56%).

Estos programas son una muestra clara de los esfuerzos dispersos por parte del gobierno federal para dar una respuesta integral a problemas sociales relevantes. Dado su bajo nivel de cobertura, estos programas no están en condiciones de resolver el problema público que les dio origen. Por tanto, se recomienda una revisión integral de la política social del gobierno federal que identifique prioridades claras y determine, en su caso, cuáles de estos programas recibirán un incremento presupuestal sustantivo para incrementar significativamente su cobertura, y cuáles de ellos deberían integrarse a otros programas ya existentes (Avance promedio de cumplimiento de metas superior al 75% así como cobertura de población potencialmente beneficiaria inferior a 60%).