

Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales

INDEP 2011



gesoc a.c.

GESTIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN

México, 2011

INDEP 2011

Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011

Resumen Ejecutivo

- Creada en 2006, GESOC, Gestión Social y Cooperación, A. C. es una organización de la sociedad civil (OSC) integrada por un grupo multidisciplinario de investigadores y analistas comprometidos con mejorar la eficacia, sostenibilidad y capacidad de respuesta para la producción de valor social por parte del gobierno, de las empresas y de las propias organizaciones de la sociedad civil.
- Hemos analizado la pertinencia del diseño institucional del sistema nacional de evaluaciones oficiales a programas públicos en México, generando propuestas concretas para mejorar su alcance y confiabilidad para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la calidad del gasto público; en publicaciones como “¿Gobernar por resultados?: Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano” y “¿Para qué evaluamos?: Los dilemas del uso de información del desempeño en México” (disponible en).
- Hemos diseñado y publicado índices de calidad de diseño (ICADI) y de desempeño (INDEP) de los programas de subsidio que agregan, simplifican y comunican de forma ágil y sencilla los resultados de las evaluaciones oficiales para fortalecer su uso por parte de los tomadores de decisiones, y mejorar así la rendición de cuentas y la calidad del gasto público destinado a dichos programas (disponibles en <http://www.gesoc.org.mx/site/?cat=80>).

Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (INDEP 2011)

- El INDEP busca ser una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que permita conocer, valorar y comunicar el desempeño de 132 programas federales de subsidio y de prestación de servicios públicos.
- El INDEP refleja, en una escala numérica que va de 0 a 100, la rentabilidad social de cada programa, entendida como la capacidad que han demostrado para resolver el problema público que atienden en relación con su presupuesto asignado.
- El INDEP tiene tres objetivos de largo alcance:
 1. Brindar mayor racionalidad al proceso de asignación presupuestaria, al proveer evidencia que permita estimar la rentabilidad social de cada programa a la luz de sus asignaciones presupuestales.
 2. Generar evidencia que permita identificar las prioridades en la mejora del desempeño de los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos.
 3. Fortalecer los esquemas de transparencia y rendición de cuentas de los programas de subsidio, que representan cerca de 340 mil millones de pesos del gasto público federal para 2011 (13.26% del gasto programable).

Metodología

- El INDEP fue construido a partir de la disponibilidad pública de información de cada programa en dos dimensiones:
 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.
 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).

- Cada componente representa 50% del total de la calificación obtenida por cada programa en el INDEP. 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.

- Cabe señalar que en el proceso de construcción metodológica del INDEP 2010 se parte de **dos supuestos clave**:
 1. Tras cinco años de la implementación de la Política de Evaluación del Desempeño (PED), el gobierno federal ha avanzado en el fortalecimiento y afinamiento de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) de los programas presupuestarios y del conjunto de indicadores (presupuestarios y no presupuestarios) que constituyen el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Por lo tanto, los indicadores (incluidos en la Cuenta Pública, en los avances trimestrales y en las EEDs) pueden ser tomados como referentes confiables para la evaluación del desempeño de los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos.
 2. Se considera que la información reportada a través de Cuenta Pública, avances trimestrales y EEDs contienen información veraz y suficientemente sólida para poder realizar una valoración integral de los diversos programas.

Hallazgos principales

Sobre el grado de transparencia y rendición de cuentas de los programas y servicios públicos

- A partir de la agregación, sistematización y análisis de la información que hizo GESOC, se identificó que 53% de los programas públicos de subsidio y servicios federales (70 de 132) considerados para este análisis, presentan problemas de opacidad para valorar su rentabilidad social.

- Estos 70 programas obtuvieron un presupuesto total para el año 2011 de \$84,159 millones de pesos, es decir 24.69% del total del presupuesto asignado al conjunto de programas de subsidio y servicios públicos federales

- En particular:
 - 31 de 132 programas (23%) no reportan ningún avance en sus indicadores ya sea en la Cuenta Pública 2010 o en los Informes Trimestrales al Congreso, aunque sí identifican a la población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos.
 - 22 de 132 programas (17%) no identifican la población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos, aunque sí reportan avance en sus indicadores.
 - 17 de 132 programas (13%) no reportan ni avance en indicadores ni población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos. Estos programas son los más opacos entre los opacos.
- Debido a su opacidad, estos 70 programas de subsidio y de prestación de servicios fueron excluidos del INDEP 2011 ya que no proveen la información básica que se requiere para valorar su rentabilidad social.
- Como resultado de las adecuaciones metodológicas introducidas para la versión 2011 del INDEP, la calificación obtenida por cada programa refleja su rentabilidad social. Esta se entiende como la capacidad que demuestran los programas para resolver el problema público que atienden en relación con su presupuesto asignado. **Se construyeron 5 categorías que permiten observar el grado de rentabilidad de los programas federales de subsidio y de prestación de servicios públicos.**
- **Los Programas con 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.
 - Sólo **siete programas** alcanzaron han alcanzado un nivel de Rentabilidad Social Óptimo. Éstos obtuvieron un **INDEP promedio de 88.98**. Entre ellos se encuentran programas como el de **Desarrollo Humano Oportunidades (96.31)**, **Seguro Médico para una Nueva Generación (90.00)**, **el Programa de Becas (90.00)**, y **el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa (83.14)**.
 - Su presupuesto para el año fiscal 2011 es cercano a los 77 mil millones de pesos (**\$77,080, 881,258.00**), es decir, el **22.61%** del total del presupuesto asignado a todos los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos.
- **Los Programas con Alto Potencial de Rentabilidad Social** se caracterizan por demostrar un adecuado desempeño, pero no cuentan con el presupuesto suficiente para cubrir de forma significativa a su población potencialmente beneficiaria. Son **nueve programas** que se encuentran en esta categoría.
 - Estos programas obtuvieron un **INDEP promedio de 78.79**. Entre ellos se encuentran programas como el de **Formación de recursos humanos especializados para la salud (84.30)**, **Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (82.20)** y **el Programa 70 y más**.
 - Su presupuesto para el año fiscal 2011 es cercano a los 33 mil millones de pesos (**\$33,736,150,184.00**). Esto significa que sólo el **9.90%** del total del presupuesto asignado a todos los programas de subsidio y servicios públicos.

- **Los Programas 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.
 - Son **siete los programas** que se encuentran en esta categoría. Estos programas obtuvieron un **INDEP promedio de 74.03**. Entre ellos se encuentran programas como el **Sistema Nacional de Investigadores (85.68)**, **Programa Escuelas de Calidad (77.62)**, el **Seguro Popular (75.3)** y el **Programa de Apoyos Directos al Campo (71.82)**.
 - Su presupuesto para el año fiscal 2011 es cercano a los 92 mil millones de pesos (**\$91,669,309,523.00**). Esto significa que el **26.89%** del total del presupuesto asignado a todos los programas de subsidio y servicios públicos está actualmente asignado a programas con Nivel de Rentabilidad Social Mejorable.

- **Los Programas con Nivel de Rentabilidad Social Escaso.** Se caracterizan por reportar avances mediocres en su cumplimiento de metas así como bajos niveles de cobertura de su población potencialmente beneficiaria. .
 - **Son cuatro los programas** que se ubicaron en esta categoría, y obtuvieron un **INDEP promedio de 53.15**. Entre ellos se encuentran programas como el **Programa de Empleo Temporal (67.28)**, **Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (63.29)**, el **Programa de Escuela Segura (51.35)** y el **Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias) (31.58)**.
 - Su presupuesto para el año fiscal 2011 es cercano a los 7 mil 600 millones de pesos (**\$7,572,781,684.00**). Esto significa que el **2.22%** del total del presupuesto asignado a todos los programas de subsidio y servicios públicos está actualmente asignado a programas con Nivel de Rentabilidad Social Escaso.

- **Los Programas que representan la Dispersión de la Política Social Federal para atender problemas sociales relevantes.** Son un conjunto de programas que, dado su bajo nivel de cobertura, no están en condiciones de resolver el problema público que les dio origen a pesar de que reportan buenos avances en su cumplimiento de metas.
 - Son **35 los programas** que integran esta categoría. Éstos obtuvieron un **INDEP promedio de 62.50**. Entre ellos se encuentran programas como el **Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego (76.89)**, **Programa de Atención de Urgencias (72.87)**, **Fondo de Apoyo para la Micro Pequeña y Mediana Empresa (71.46)**, el **Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (64.99)**, el **Programa de Coinversión Social (64.04)** y el **Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (45.21)**.
 - Su presupuesto para el año fiscal 2011 es cercano a los 47 mil millones de pesos (**\$46,627,800,158.00**). Esto significa que el **13.69%** del total del presupuesto asignado a todos los programas de subsidio y servicios públicos está actualmente asignado a programas con una alta dispersión que no tienen posibilidad alguna de resolver el problema público que atienden en sus actuales condiciones.

- En suma, el 80% (105 de los 132) de los programas presupuestales de subsidio y prestación de servicios, que representan el 39% del total del presupuesto asignado en 2011 a este tipo de programas están bajo una de las siguientes condiciones: a) No se puede estimar su

rentabilidad social debido a su opacidad, o b) No tienen posibilidad alguna de resolver el problema social que abordan debido a la dispersión programática y presupuestaria que presentan.

Estos hallazgos se resumen en el siguiente cuadro:

Nivel de Rentabilidad Social	Número de programas	Presupuesto	Porcentaje	Acciones recomendadas
1. Óptimo	7	\$77,080, 881,258.00	22.61%	Los incrementos presupuestales deben estar en proporción directa al crecimiento de su población potencialmente beneficiaria.
2. Alto Potencial	9	\$33,736,150,184.00	9.90%	Incrementar su presupuesto de forma significativa. Cada peso invertido será una inversión social justificada.
3. Mejorable	7	\$91,669,309,523.00	26.89%	Su asignación presupuestal (aún sin incrementos) debe estar sujeta a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su cumplimiento de metas.
4. Escaso	4	\$7,572,781,684.00	2.22%	No se justifica ningún incremento presupuestal. Se debe hacer una revisión integral de los mismos para incrementar de forma significativa su desempeño antes de pensar en incrementar su cobertura.
5. Dispersión de la Política Social	35	\$46,627,800,158.00	13.69 %	Revisión integral de la política social del gobierno federal que identifique prioridades claras.
No Estimable debido a su opacidad (la Caja Negra)	70	\$84,159,576,535.00	24.69 %	No incrementar presupuesto y endurecer medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto 2012.
TOTALES	132	\$ 340,846,499,342.00	100 %	

Recomendaciones

Con base en la evidencia anterior, GESOC hace **cinco llamados** a la Cámara de Diputados para dotar de mayor racionalidad a las asignaciones presupuestales a los programas de subsidio y de prestación de servicios, así como fortalecer su transparencia y rendición de cuentas, a saber:

- 1. Endurecer las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto 2012, particularmente a los 70 programas presupuestarios que no proveen información para estimar su nivel de rentabilidad social.**

Al aprobar el presupuesto de un programa los diputados se convierten en corresponsables de su desempeño y resultados. En el presupuesto de egresos 2011, la Cámara de Diputados aprobó \$84,159 millones de pesos (24.69%) a programas con altos niveles de opacidad que no permiten valorar su efectividad en la resolución de los problemas públicos que les dieron origen.

Para evitar que se siga asignando presupuesto a ciegas, la Cámara de Diputados está obligada a introducir candados de transparencia y rendición de cuentas de este tipo de programas en el Decreto de Presupuesto 2012.

2. Blindar los niveles de presupuesto asignados a los nueve programas presupuestarios que obtuvieron un Nivel de Rentabilidad Social Óptimo

En términos presupuestarios, los programas con un nivel de Rentabilidad Social Óptimo se caracterizan por haber alcanzado un nivel óptimo de rentabilidad social bajo sus actuales condiciones de implementación y presupuestales. Se recomienda preservarlas. Esto significa incrementos presupuestales en proporción al crecimiento de su población potencialmente beneficiaria. La evidencia del INDEP indica que son siete los programas que han alcanzado un nivel óptimo de rentabilidad social.

3. Priorizar en los incrementos presupuestarios a los nueve programas que poseen un Alto Potencial de Rentabilidad Social

La evidencia del INDEP 2011 indica que son nueve los programas que garantizan que un incremento significativo en su presupuesto se traducirá en una alta rentabilidad social del presupuesto público federal. Cada peso invertido en estos nueve programas será una inversión social justificada en tanto que son los programas con mayor potencial para resolver el problema público que atienden.

4. No incrementar presupuesto a programas con media/baja/escasa rentabilidad social y exigir una agenda de mejora sustantiva pública, precisa y monitoreable de estos programas

La evidencia del INDEP 2011 muestra que existen 11 programas que poseen Niveles de Rentabilidad Social Mejorable o Escasa. Estos programas son 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, de tal forma que se facilite su monitoreo por el propio Congreso y por las organizaciones de sociedad civil interesadas.

5. Exigir al Ejecutivo Federal una revisión integral de su política social para evitar sus actuales niveles de dispersión.

35 de los 62 programas analizados (56%) se ubicaron en la categoría de “Dispersión de la política social” del gobierno federal. En sus actuales condiciones de implementación y presupuestales estos programas no pueden aspirar a resolver el problema público que les dio origen. Se recomienda al Congreso hacer un llamado al Ejecutivo Federal para realizar una revisión integral de su política social 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.