

Desempeño de programas y variación presupuestal

Síntesis

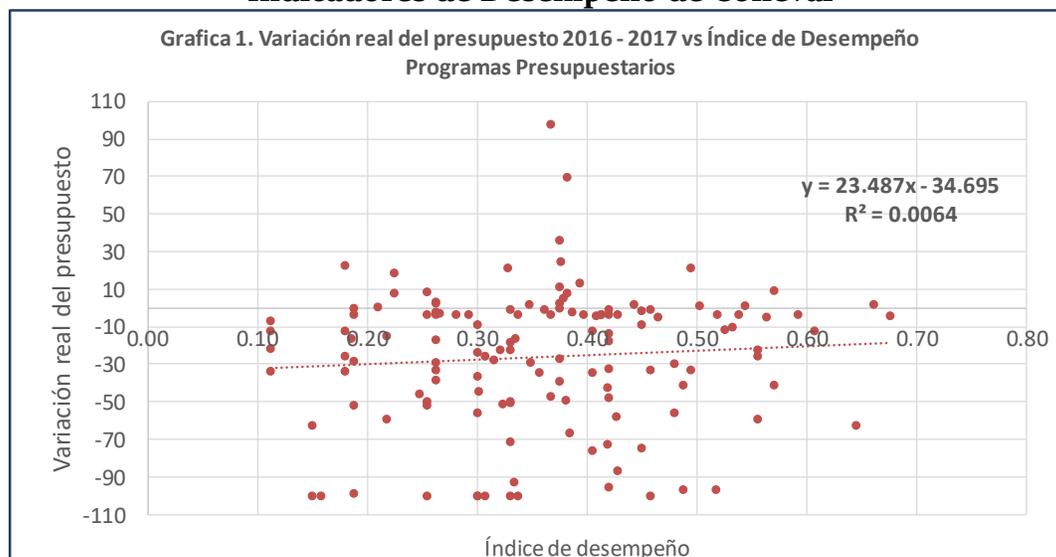
En este documento se realiza un análisis sobre la variación del presupuesto de los programas sociales del gobierno federal en función de su desempeño en años previos. Para ello, se elaboró un Índice Global de Desempeño con base en la información cuantitativa contenida en el Resumen Integral de Desempeño elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se concluye que hay una escasa correlación entre el cambio en el presupuesto propuesto para los programas sociales en 2017 y el desempeño que éstos han mostrado en años anteriores.

ejercicio de los recursos públicos que llevan a cabo el Poder Ejecutivo y el Congreso cada año. El Sistema de Evaluación del Desempeño se comenzó a implementar desde 2006 al establecerse la obligación de evaluar los resultados de los programas sociales y de elaborar una Matriz de Indicadores de Resultados para los programas federales.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entidad encargada de coordinar las evaluaciones de los programas, elabora en forma anual una serie de documentos para apoyar las decisiones presupuestarias tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como del Congreso. El Resumen Integral del Desempeño de los programas de desarrollo social del gobierno federal 2014-2015 elaborado por dicha institución integra los hallazgos derivados de las Fichas de Monitoreo y Evaluación de 193 programas presupuestarios que llevaron a cabo evaluaciones durante el ciclo presupuestal 2014.

Los artículos 25 y III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen que los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño al que son sometidos los ejecutores del gasto deberán ser considerados en la programación, presupuestación y

Cuadro 1
Indicadores de Desempeño de Coneval



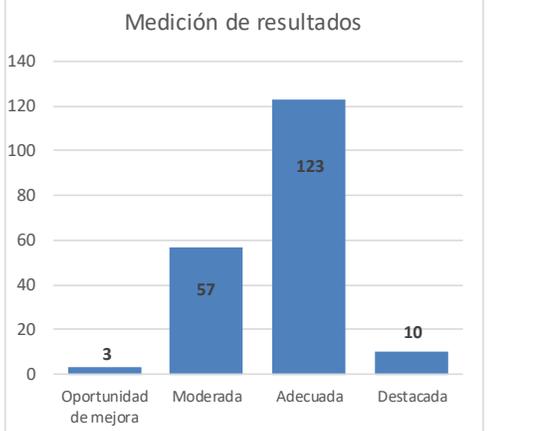
Fuente: Elaborado con base en el Resumen Integral del Desempeño de los Programas Federales 2014-2015 para 193 programas. Los criterios y puntajes para cada una de las preguntas son los que considera el Coneval.

En el presente documento se realiza un análisis de los indicadores cuantitativos de dicho Resumen y se investiga si existe alguna relación entre el desempeño de los programas y la propuesta de ajuste presupuestal para 2017. Específicamente, se elaboraron cuatro Índices Globales de Desempeño para cada uno de los programas sociales contenidos en el Resumen del CONEVAL y éstos se compararon con la variación del presupuesto propuesto entre 2016 y 2017. Al respecto, destaca que en ninguno de los casos se encontró alguna correlación alta, es decir, no existe evidencia de que el ajuste presupuestal propuesto para los programas en 2017

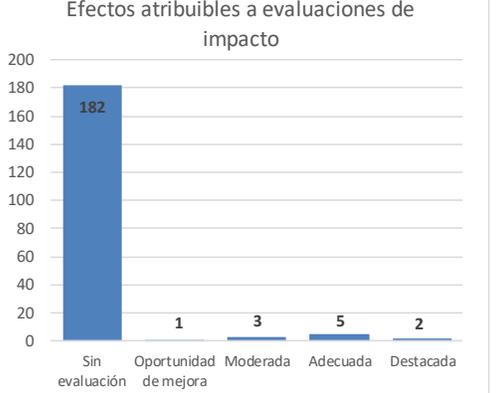
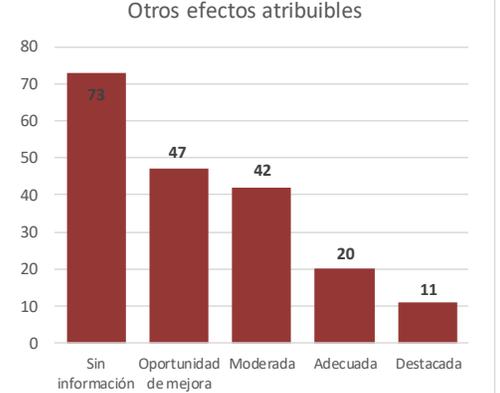
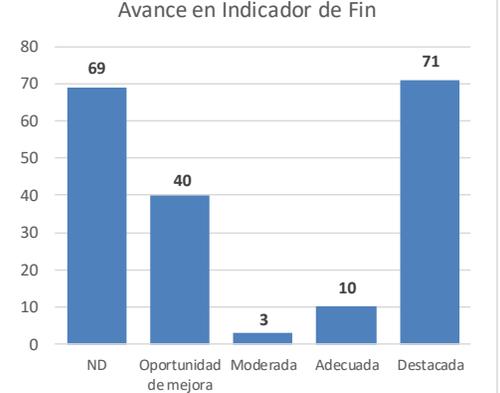
considere de manera importante el desempeño que éstos han mostrado en años anteriores. La Gráfica 1 muestra este resultado para el primer Índice Global de Desempeño (ver primer renglón del Cuadro 2, para su descripción).

El Resumen del CONEVAL contiene información de 22 variables, las cuales se traducen en 7 indicadores de desempeño. Las variables, la conformación de los indicadores, la determinación de los puntajes, así como la distribución de los 193 programas de acuerdo a sus puntajes se muestran en el Cuadro 1.

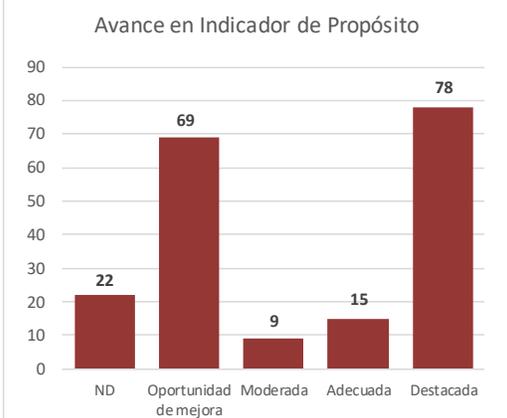
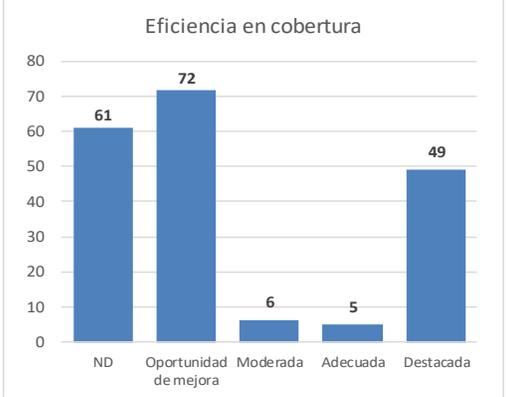
Cuadro 1
Indicadores de Desempeño de Coneval

Indicador	Puntaje	Programas en cada categoría												
<p>I. El programa mide sus resultados con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluaciones de impacto 2. Evaluaciones externas 3. Ficha de monitoreo y evaluación anterior a 2014 4. Ficha de monitoreo y evaluación anterior a 2015 5. Indicadores 	<p>(4) Destacada (instrumentos 1 al 5)</p> <p>(3) Adecuada (instrumentos 2 al 5)</p> <p>(2) Moderada (instrumentos 3 al 5)</p> <p>(1) Oportunidad de Mejora (instrumentos 4 y 5)</p>	<p>Medición de resultados</p>  <table border="1"> <caption>Medición de resultados</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>57</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>123</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Programas	Oportunidad de mejora	3	Moderada	57	Adecuada	123	Destacada	10		
Categoría	Programas													
Oportunidad de mejora	3													
Moderada	57													
Adecuada	123													
Destacada	10													
<p>II. ¿El programa utiliza metodologías de evaluación de impacto rigurosas?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se justifica plenamente la evaluación de impacto 2. Se comparan dos grupos de beneficiarios 3. Se utilizan dos momentos en el tiempo 4. Muestra confiable y representativa 5. Muestra no confiable y no representativa pero justificable 6. Muestra no confiable y no representativa 	<p>(4) Destacada (elementos 1 al 4)</p> <p>(3) Adecuada (elementos 1,2,3 y 5)</p> <p>(2) Moderada (elementos 1,2 y 6)</p> <p>(1) Oportunidad de Mejora (elementos 1 y 2)</p> <p>(0) No cuenta con evaluaciones de impacto</p>	<p>Evaluación de impacto rigurosa</p>  <table border="1"> <caption>Evaluación de impacto rigurosa</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sin evaluación</td> <td>180</td> </tr> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>7</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Programas	Sin evaluación	180	Oportunidad de mejora	3	Moderada	1	Adecuada	2	Destacada	7
Categoría	Programas													
Sin evaluación	180													
Oportunidad de mejora	3													
Moderada	1													
Adecuada	2													
Destacada	7													

Cuadro 1
Indicadores de Desempeño de Coneval

<p>III. Existen afectos atribuibles a las evaluaciones de impacto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los resultados están relacionados con el objetivo del programa 2. Los resultados muestran un avance positivo 3. Resultados bien argumentados y actualizados 4. Resultados vinculados a otras variables del programa 	<p>(4) Destacada (4 elementos)</p> <p>(3) Adecuada (3 elementos)</p> <p>(2) Moderada (2 elementos)</p> <p>(1) Oportunidad de Mejora (1 elemento)</p> <p>(o) No cuenta con evaluaciones de impacto</p>	<p align="center">Efectos atribuibles a evaluaciones de impacto</p>  <table border="1"> <caption>Efectos atribuibles a evaluaciones de impacto</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sin evaluación</td> <td>182</td> </tr> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Valor	Sin evaluación	182	Oportunidad de mejora	1	Moderada	3	Adecuada	5	Destacada	2
Categoría	Valor													
Sin evaluación	182													
Oportunidad de mejora	1													
Moderada	3													
Adecuada	5													
Destacada	2													
<p>IV. Existen hallazgos a nivel de fin y propósito que se deriven de evaluaciones externas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los resultados están relacionados con el objetivo del programa 2. Los resultados muestran un avance positivo 3. Resultados bien argumentados y actualizados 4. Resultados vinculados a otras variables del programa 	<p>(4) Destacada (4 elementos)</p> <p>(3) Adecuada (3 elementos)</p> <p>(2) Moderada (2 elementos)</p> <p>(1) Oportunidad de Mejora (1 elemento)</p> <p>(o) No cuenta con evaluaciones externas</p>	<p align="center">Otros efectos atribuibles</p>  <table border="1"> <caption>Otros efectos atribuibles</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sin información</td> <td>73</td> </tr> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>47</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>42</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>11</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Valor	Sin información	73	Oportunidad de mejora	47	Moderada	42	Adecuada	20	Destacada	11
Categoría	Valor													
Sin información	73													
Oportunidad de mejora	47													
Moderada	42													
Adecuada	20													
Destacada	11													
<p>V. Avance en indicador de fin (en caso de que el programa mida sus resultados con indicadores)</p>	<p>(4) Destacada (entre 90 y 110%)</p> <p>(3) Adecuada (entre 80 y 90%)</p> <p>(2) Moderada (entre 70 y 80%)</p> <p>(1) Oportunidad de Mejora (menor a 70 o mayor a 110%)</p> <p>(o) No aplica si la frecuencia del indicador no es anual o no se cuenta con información para valorar este rubro</p>	<p align="center">Avance en Indicador de Fin</p>  <table border="1"> <caption>Avance en Indicador de Fin</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ND</td> <td>69</td> </tr> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>71</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Valor	ND	69	Oportunidad de mejora	40	Moderada	3	Adecuada	10	Destacada	71
Categoría	Valor													
ND	69													
Oportunidad de mejora	40													
Moderada	3													
Adecuada	10													
Destacada	71													

Cuadro 1 Indicadores de Desempeño de Coneval

<p>VI. Avance en indicador de propósito (en caso de que el programa mida sus resultados con indicadores)</p>	<p>(4) Destacada (entre 90 y 110%) (3) Adecuada (entre 80 y 90%) (2) Moderada (entre 70 y 80%) (1) Oportunidad de Mejora (menor a 70 o mayor a 110%) (0) No aplica si la frecuencia del indicador no es anual o no se cuenta con información para valorar este rubro</p>	 <table border="1"> <caption>Avance en Indicador de Propósito</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ND</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>69</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>78</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	ND	22	Oportunidad de mejora	69	Moderada	9	Adecuada	15	Destacada	78
Categoría	Porcentaje													
ND	22													
Oportunidad de mejora	69													
Moderada	9													
Adecuada	15													
Destacada	78													
<p>VII. Eficiencia en cobertura: cociente de la población atendida y la población objetivo</p>	<p>(4) Destacada (entre 90 y 110%) (3) Adecuada (entre 80 y 90%) (2) Moderada (entre 70 y 80%) (1) Oportunidad de mejora (menor a 70 o mayor a 110%) (ND) No es posible realizar un análisis de cobertura por problemas de diseño del programa</p>	 <table border="1"> <caption>Eficiencia en cobertura</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ND</td> <td>61</td> </tr> <tr> <td>Oportunidad de mejora</td> <td>72</td> </tr> <tr> <td>Moderada</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>Adecuada</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Destacada</td> <td>49</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	ND	61	Oportunidad de mejora	72	Moderada	6	Adecuada	5	Destacada	49
Categoría	Porcentaje													
ND	61													
Oportunidad de mejora	72													
Moderada	6													
Adecuada	5													
Destacada	49													

Fuente: Elaborado con base en el Resumen Integral del Desempeño de los Programas Federales 2014-2015 para 193 programas. Los criterios y puntajes para cada una de las preguntas son los que considera el Coneval.

En la construcción de los cuatro Índices Globales de Desempeño se consideró en primera instancia las modificaciones en la estructura programática entre 2016 y 2017. Derivado de estas modificaciones, varios de los programas presupuestarios se fusionaron o desaparecieron, de modo que, de la base original del CONEVAL conformada por 193 programas, sólo quedan 135 programas para los cuales se cuenta con información presupuestal para 2016 y 2017, así como con información para los siete indicadores de desempeño antes expuestos.

Por lo tanto, se consideraron dos escenarios respecto de los siete indicadores de desempeño entre 2014 y 2015. En el primero de ellos, a los programas fusionados se les asignó la calificación promedio de los programas originales. En el segundo caso, a los programas fusionados se les otorgó la calificación más alta de los programas que participaron en la fusión. Asimismo, considerando que pocos programas cuentan

con evaluaciones de impacto y con efectos atribuibles a ellas (indicadores II y III), se construyó un índice que considerara a estas dos variables y otro índice que las excluyera (es decir, que sólo tomaba en cuenta la información de los otros cinco indicadores). En los casos en que se consideraron sólo 5 indicadores, se les dio igual peso a todos (20%), mientras que en el caso en el que se consideraron los siete indicadores, se les dio un peso conjunto de 25% a los indicadores II y III, y de 15% a cada uno de los otros indicadores.

De esta forma, se obtuvieron cuatro índices globales de desempeño distintos con un valor de entre cero y uno. Los valores que toman estos distintos índices por programa varían en cada caso, pero la correlación con el ajuste presupuestal 2017 sigue siendo muy baja, de entre 6 y 10% (ver Cuadro 2). Es decir, la asignación del presupuesto para cada uno de los programas no parece tomar en cuenta los resultados de los mismos.

Cuadro 2
Correlación entre el desempeño de los programas y su ajuste presupuestal

Índice Global de Desempeño	Coefficiente de Correlación entre Índice Global de Desempeño y variación del presupuesto 2016 - 2017
1. Considera 7 indicadores de desempeño y Programas fusionados usan valores promedio	R = 0.08
2. Considera 5 indicadores de desempeño y Programas fusionados usan valores promedio	R = 0.06
3. Considera 7 indicadores de desempeño y Programas fusionados usan el valor más alto	R = 0.09
4. Considera 7 indicadores de desempeño y Programas fusionados usan el valor más alto	R = 0.10

Fuente: Elaboración propia con base en Resumen del Desempeño de los Programas Federales 2014-2015.

Para reforzar este argumento, a continuación se muestran los 13 programas que obtuvieron los puntajes más altos en los indicadores de desempeño y los 10 programas con los peores puntajes en los cuatro índices. Se observa que un mejor desempeño de estos programas no implica una mayor asignación del presupuesto. Por ejemplo, el presupuesto propuesto para el *Programa*

Nacional Forestal Pago por Servicios Ambientales tiene una disminución de 62.6 por ciento respecto de 2016 a pesar de presentar índices superiores a 0.64. Algo similar ocurre con el programa *Fortalecimiento de la Calidad Educativa*, el cual tiene un índice de 0.76 y para el que se propone una disminución de su presupuesto de 40.9% (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Desempeño de los Programas Sociales y propuesta de presupuesto para 2017

	Dependencia	Programa Presupuestario	Índice 1	Índice 2	Índice 3	Índice 4	Variación del Presupuesto 2016 - 2017
Mejor Índice de Desempeño	SEMARNAT	Programa Nacional Forestal Pago por Servicios Ambientales	0.65	0.86	0.65	0.86	-62.6
	CONACYT	Fomento Regional de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	0.56	0.74	0.56	0.74	-58.9
	SEP	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	0.57	0.76	0.57	0.76	-40.9
	SEDESOL	Programa de Coinversión Social	0.56	0.74	0.56	0.74	-22.4
	SEP	Programa de Carrera Docente (UPES)	0.61	0.81	0.61	0.81	-12.4
	SALUD	Seguro Popular	0.53	0.56	0.94	0.96	-11.8
	SALUD	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	0.56	0.71	0.56	0.71	-4.6
	SEDESOL	Pensión para Adultos Mayores	0.68	0.61	0.68	0.61	-4.2
	SEMARNAT	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	0.59	0.79	0.59	0.79	-3.2
	CONACYT	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	0.54	0.73	0.68	0.91	0.9
	ISSSTE	Atención a la salud	0.35	0.46	0.65	0.86	1.6
	SEDESOL	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	0.66	0.59	0.66	0.59	1.7
	CONACYT	Sistema Nacional de Investigadores	0.57	0.76	0.57	0.76	9.0
Peor Índice de Desempeño	SALUD	Prevención y atención contra las adicciones	0.18	0.24	0.18	0.24	-12.2
	SALUD	Prevención y control de enfermedades.	0.18	0.24	0.18	0.24	-33.9
	SEDESOL	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	0.18	0.24	0.18	0.24	-25.6
	SEMARNAT	Programa de Fortalecimiento Ambiental en las Entidades Federativas	0.16	0.21	0.16	0.21	-100.0
	SEP	Impulso al desarrollo de la cultura	0.15	0.20	0.15	0.20	-62.9
	SEDATU	Programa de impulso al desarrollo regional	0.15	0.20	0.15	0.20	-100.0
	SEP	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	0.11	0.15	0.11	0.15	-33.6
	SEP	Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa	0.11	0.15	0.11	0.15	-7.0
	SEP	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	0.11	0.15	0.11	0.15	-12.3
	SEP	Otorgamiento y promoción de servicios cinematográficos	0.11	0.15	0.11	0.15	-21.4

Fuente: Elaboración propia con base en Resumen del Desempeño de los Programas Federales 2014-2015.

Es importante aclarar que obtener valores altos en el *Sistema de Evaluación del Desempeño*, no necesariamente debería implicar recibir en automático un mayor presupuesto. Y al contrario, tener bajos valores de los indicadores no necesariamente debería traducirse en un recorte presupuestal para un programa. Por ejemplo, programas con buenos indicadores de metas y cobertura probablemente no necesitarían incrementos de presupuesto importantes, mientras que programas que no han alcanzado sus metas o que están lejos de su cobertura quizá requieran de mayor presupuesto para mejorar su resultado. En algunos casos quizá podrían requerirse de modificaciones sustantivas en el diseño y operación de los programas, lo cual debe considerarse en la

programación del presupuesto. En cualquier caso, uno esperaría que la información que se deriva del *Sistema de Evaluación del Desempeño* tendría que ser considerada al momento de asignar el presupuesto a cada uno de los programas. Sin embargo, de acuerdo a nuestro análisis estadístico no existe evidencia de que las asignaciones presupuestales sigan un criterio de resultados, metas alcanzadas, o de criterios de desempeño. Más bien, parece tratarse de un comportamiento en mayor medida inercial, a pesar de que la normatividad establece que la programación del presupuesto deberá considerar los resultados del *Sistema de Evaluación del Desempeño*.

Referencias

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf.
2. Resumen del Desempeño de los Programas Federales 2014-2015. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen_Desempe%C3%B1o_2014.aspx.
3. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Consultado en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
4. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Consultado en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Notas estratégicas: son síntesis de investigaciones relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor. Elaboración de este número a cargo de Alejandra Huerta Pineda. El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.