

ANEXO METODOLÓGICO

INDICE DE CALIDAD DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

La construcción del índice de desempeño de los programas públicos (en adelante INDEP) parte de una premisa simple, a saber, que todo programa gubernamental que se precie de contar con un buen desempeño de contar con al menos los siguientes atributos:

1. Un marco de evaluación *comprehensivo y completo* que permita analizar los avances de un programa en toda la cadena lógica del desempeño (insumos, procesos, productos, resultados e impactos).
2. Debe contar con metas *claras y exigentes* que permitan medir el esfuerzo potencial de una institución pública.
3. Los avances de sus indicadores deben mostrar avances significativos en la consecución de los objetivos de los programas.

Los primeros dos atributos no se refieren en sí a los resultados del programa, pero resulta básico su análisis ya que si no se cuenta con un esquema de evaluación robusto y con un sistema de indicadores (esto es, con los insumos de información básicos para la evaluación) claro y que defina metas exigentes para los programas, es posible que la observación directa en los avances de las metas en los programas pueda esconder un diseño *ad hoc* de indicadores y objetivos que refleja un comportamiento inercial – y no potencial – de las organizaciones encargadas de implementar los programas. Todos estos atributos podrían ser observados y medidos, directa o indirectamente, a través de los resultados vertidos en las Evaluaciones Específicas de Desempeño elaboradas durante 2008 y coordinadas por Coneval.

Con base en estas premisas, el INDEP se construyó con base en dos componentes fundamentales: una primera dimensión que se centrara en el análisis de los avances en las metas observadas, pero que castigara comportamientos sospechosos y que pudieran revelar un diseño *ad hoc* o estratégico de metas; y un segundo componente que evaluará la fortaleza del sistema de indicadores y del marco de evaluación mediante el cual las metas de los programas eran medidas. Dado que ambos componentes se consideran atributos necesarios para considerar que un programa muestra un buen desempeño se optó por concebir un índice multiplicativo que obligará a contar con resultados satisfactorios en ambos componentes para otorgar una alta calificación. Así, la fórmula de cálculo del INDEP es la siguiente:

$$\text{INDEP} = \text{CAI} * \text{CFI}^1$$

Componente de Avance en los Indicadores (CAI).

El principal problema que se tuvo que sortear para calcular el CAI fue la gran cantidad de indicadores que mostraban un avance muy por encima del cien por ciento. Esto señala, al menos en principio, un comportamiento recurrente de las organizaciones públicas por establecer metas *ad hoc*, fácilmente alcanzables y que no reflejan el desempeño potencial de las mismas. En este sentido, y con el fin de aminorar esta distorsión en los indicadores, el cálculo del CAI se hizo en dos tiempos:

¹ IDEP: Índice de Desempeño de los Programas Públicos; CAI: Componente de Avance en los Indicadores; CFI: Componente de Fortaleza en el Sistema de Indicadores.

1. Primero se calcularon los avances de los indicadores en base diez, dividiendo simplemente cada uno de aquéllos entre 10. Adicionalmente, *todo aquel indicador que presentara un desempeño por encima del 100% se le otorgó automáticamente una calificación de 10* que, en principio, indicaría un desempeño excelente. Una vez realizado el ajuste se calcula la media simple de todos los avances de un programa.
2. Una vez compactada la muestra, se ideó un esquema de castigos progresivos para aquéllos programas que, de forma recurrente, mostraran un diseño estratégico de metas. Se consideró un tope de 125% en el avance reportado como límite de un desempeño excelente, y a partir se establecieron castigos de la siguiente forma:
 - Hasta un 10% del valor del componente por el porcentaje de indicadores que reportan avance en la evaluación específica de desempeño con un valor entre 125 y hasta 150%.
 - En caso de un programa superara la brecha anterior, se adjudica un castigo adicional de hasta el 15% del valor del componente por el porcentaje de indicadores que reportan avance en la evaluación específica de desempeño con un valor entre 150 y hasta 200%.
 - En caso de seguir superando estos límites, se otorga un castigo adicional de hasta el 20% del valor del componente por el porcentaje de indicadores que reportan avance en la evaluación específica de desempeño con un valor superior al 200%.

Con esto, un programa en el que hipotéticamente todos sus indicadores que reportan avance en la EED tuvieran un valor superior al 200% recibiría un castigo igual al 45% del valor del componente, esto es podría obtener una calificación máxima de 65 puntos, con lo que su posición dentro del INDEP se vería seriamente afectada.

Con base en estos dos elementos, el cálculo del CAI se hace a través una resta de la media ajustada de avances reportados por los programas, menos el castigo por diseño estratégico de metas.

$$\text{CAI} = (\text{Media ajustada de avance de indicadores}) - (\text{Castigo por diseño estratégico de metas})$$

Componente de fortaleza del sistema de indicadores (CFI).

El principal obstáculo que se tuvo que sortear para calcular el CFI fue la fuerte disparidad en el número y tipo de indicadores que cada programa mostraba en su evaluación específica de desempeño. Asimismo, y ante la falta de un modelo causal de desempeño sólido en el diseño y selección de los indicadores incluidos en la evaluación, en muchas ocasiones se encontraban una gran cantidad de evaluaciones sesgadas a la medición de productos, sin una valoración comprensiva de la cadena causal del desempeño del programa. Para capturar estas variaciones, y con el fin de ofrecer una medición objetiva de la fortaleza del marco de evaluación y del sistema de indicadores de cada programa se optó por el siguiente método de cálculo:

1. En primer lugar, se realizó una categorización de cada uno de los indicadores dentro del modelo causal de desempeño (insumo, proceso, producto, resultado e impacto), a partir de las definiciones narrativas de cada uno de los indicadores presentada en las EEDs.

2. Posteriormente, se calculó el peso porcentual de cada una de las categorías de indicadores dentro de cada evaluación y se determinó su grado de dispersión a partir de la siguiente fórmula:

$$1 - ((\%I_{\text{insumo}})^2 + (\%I_{\text{proceso}})^2 + (\%I_{\text{producto}})^2 + (\%I_{\text{resultado}})^2 + (\%I_{\text{impacto}})^2)$$

- Los resultados de este cálculo se encuentran en un rango entre cero (concentración absoluta de los indicadores en una categoría) y 0.8 (dispersión perfecta de indicadores en todas las categorías). Con este resultado se obtuvo el 80% del valor del componente.
3. A continuación, y con el fin de determinar la amplitud de la información contenida en la evaluación de cada programa, se calculó el porcentaje de indicadores incluidos en la EED que contaba con información de avance. Este cálculo representó el 20% del valor del componente.
 4. Finalmente, se ideó un mecanismo que premiará a los pocos programas que fueron más allá e incluyeron indicadores insumo-producto o de efectividad en su evaluación. Estos indicadores se consideran relevantes, ya que vinculan al menos dos fases del modelo causal de desempeño. Para obtener este *premio*, se calculó una vez más el grado de dispersión de los indicadores dentro de las categorías de desempeño, pero ahora con 7 rubros (las cinco arriba señaladas más las de insumo-producto y efectividad)². Una vez obtenido este dato se restó del cálculo de dispersión con 5 categorías y el valor resultante se otorgaba de premio. El valor máximo asignado fue de alrededor del 16% del valor del componente.

Con todos estos elementos el cálculo final del CFI se obtuvo por medio de una suma simple del factor de dispersión (correspondiente al 80%) y el factor de información sobre indicadores (correspondiente al 20%) más el premio a los programas que incluyeron indicadores de relación dentro de sus evaluaciones.

² Cabe señalar aquí que un programa que no tuviera indicadores insumo-producto o de efectividad mantendría el mismo valor de dispersión ya fuera con 5 o 7 categorías por lo que su premio sería igual a cero. Por el contrario, un programa que si incluyera estos indicadores de relación obtendría un valor *necesariamente* menor por lo que el premio tenía que resultar de dicha diferencia.