

**RACIONALIDAD DEN EL GASTO DE
PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA
DOCUMENTO DE POLÍTICA**

GESOC A.C.
Pdte. Carranza 133
Col. Villa Coyoacán
Coyoacán
CP. 04000
México D.F.
Tel: (55) 55732399
Fax (55)55735789
www.gesoc.org.mx

GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, OSCs y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.

Para ello, GESOC ha realizado investigación aplicada y ha desarrollado modelos y metodologías de evaluación, meta-evaluación, monitoreo y rendición de cuentas basada en desempeño que son aplicables al contexto de la administración pública y de las OSCs.

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	3
Introducción.....	4
1. Presupuesto y Cobertura	5
2. Calidad de Diseño de los Programas.....	9
3. Desempeño de los Programas	11
Conclusiones	13
Recomendaciones.....	14
Fuentes	15

Introducción

De cara a la negociación presupuestal 2010, GESOC pone a disposición del público interesado el siguiente informe sobre la calidad de diseño y situación del desempeño de algunos de los programas emblemáticos de combate a la pobreza durante la administración del Presidente Felipe Calderón, así como sobre su evolución presupuestaria y cobertura al 2008.

A partir del índice de Calidad de Diseño (ICADI) y del Índice de Desempeño de los programas federales (INDEP), contruidos por GESOC para reflejar y transmitir de forma sencilla los resultados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y las Evaluaciones Específicas de Desempeño (coordinadas por CONEVAL), este documento da cuenta de las principales fortalezas y debilidades del diseño y del desempeño de los siguientes programas:

- Desarrollo Humano Oportunidades,
- Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales,
- Hábitat,
- 3x1 para Migrantes,
- Empleo Temporal,
- Apoyo Alimentario.

1. Presupuesto y Cobertura

Durante la administración del Presidente Felipe Calderón, algunos de los programas emblemáticos para el combate a la pobreza han sido:

- Desarrollo Humano Oportunidades,
- Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales,
- Hábitat,
- 3x1 para Migrantes,
- Empleo Temporal,
- Apoyo Alimentario.

Para 2010, estos seis programas podrían disponer, en conjunto, de aproximadamente 93 mil millones de pesos (\$93,182,453,015.00), equivalentes a más de la cuarta parte (29.16%) del presupuesto que se asignaría a los programas presupuestarios de subsidio y al 4% del gasto programable propuesto para el 2010.¹

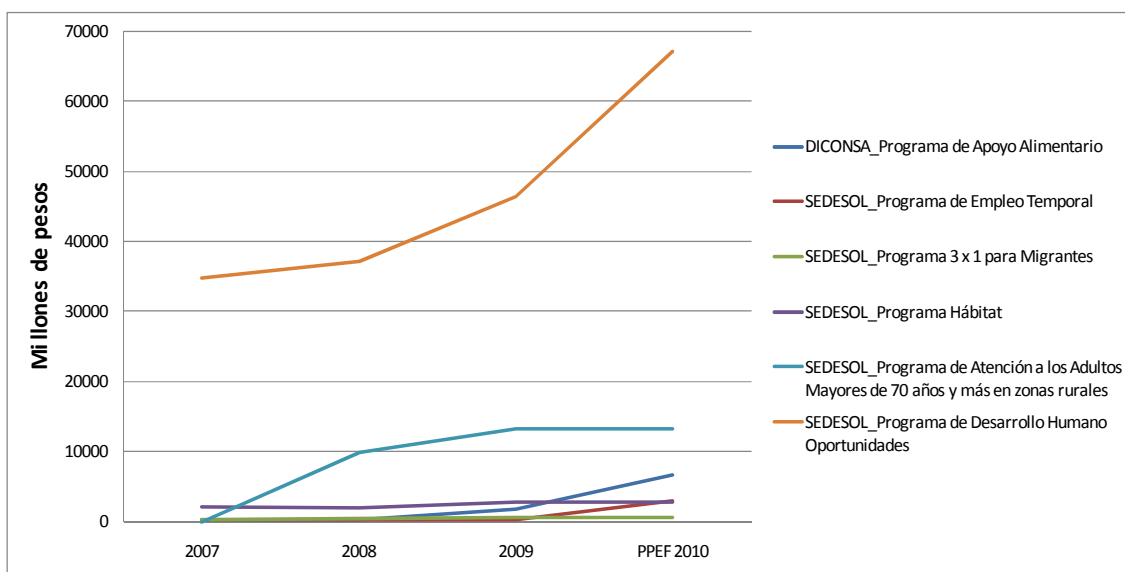
Presupuestos aprobados de los programas mencionados (millones de pesos)

Programa	2007	2008	2009	PPEF 2010
DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	350	336	1818.41	6652.41
SEDESOL_Programa de Empleo Temporal	319.48	331.06	343.04	2930.04
SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	220	503.47	562.38	562.37
SEDESOL_Programa Hábitat	2190.4	1886.06	2745.72	2745.72
SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	0	9916.44	13176.27	13205.27
SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	34788.9	37211.1	46340.9	67086.65

Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009 y Proyecto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.

¹ Cálculo propio con base en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 de SHCP.

Evolución presupuestal de seis programas emblemáticos de combate a la pobreza



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2007, 2008 y 2009 y Proyecto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.

Como parte del combate a la pobreza, los **objetivos** de estos programas son:

Objetivos (Fin) de seis programas emblemáticos de combate a la pobreza

Programa	Objetivo
SEDESOL Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza extrema de la población beneficiaria, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición.
SEDESOL Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 70 años y más aumentando su posibilidad de tener una alimentación adecuada, acceso a servicios básico y mayor integración social.
SEDESOL Programa Hábitat	Contribuir de manera integral a la superación de la pobreza urbana.
SEDESOL Programa 3 x 1 para Migrantes	Mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, marginación o rezago social que habita en localidades con alta migración, con la participación de la diáspora mexicana.
SEDESOL Programa de Empleo Temporal (PET)	Contribuir a disminuir la vulnerabilidad de hombres y mujeres de 16 años o más en zonas de atención prioritaria, mediante la entrega de un apoyo temporal en su ingreso.
DICONSA Programa de Apoyo Alimentario	Contribuir al desarrollo de las capacidades nutricias de la población que habita en localidades rurales.

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

Las Evaluaciones Específicas de Desempeño de estos programas (elaboradas para el ciclo 2008-2009), informan que al 2008, en la mayor parte de estos programas, se han cuantificado las **poblaciones potencial, objetivo y atendida**; es decir, se cuenta con cifras que indican el número de beneficiarios contemplados o atendidos. **Sin embargo, las mismas evaluaciones también informan que la existencia de una cifra no siempre coincide con una definición adecuada de la población. En consecuencia, las cifras reportadas deben ser tomadas con cuidado.**

Claridad al 2008 en la definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida de seis programas emblemáticos de combate a la pobreza

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Sí	Sí	Sí
SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas	Sí	Sí	Sí
SEDESOL_Programa Hábitat	Sí	Sí	Sí
SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	No	No	No
SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	No	No	Sí
DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	No	Sí	Sí

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

Cobertura al 2008 de seis programas emblemáticos de combate a la pobreza (número de beneficiarios)

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,363,543	5,000,000	5,049,206
SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas	1,653,989	1,520,374	1,863,945
SEDESOL_Programa Hábitat	5,090,247	1,949,128	633,826
SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	2,439	2,357	529
SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	SD	SD	156,716
DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	ND	128,366	126,332

Fuente: Informes Completos de las Evaluaciones Específicas realizadas a los programas mencionados en el ciclo 2008-2009.

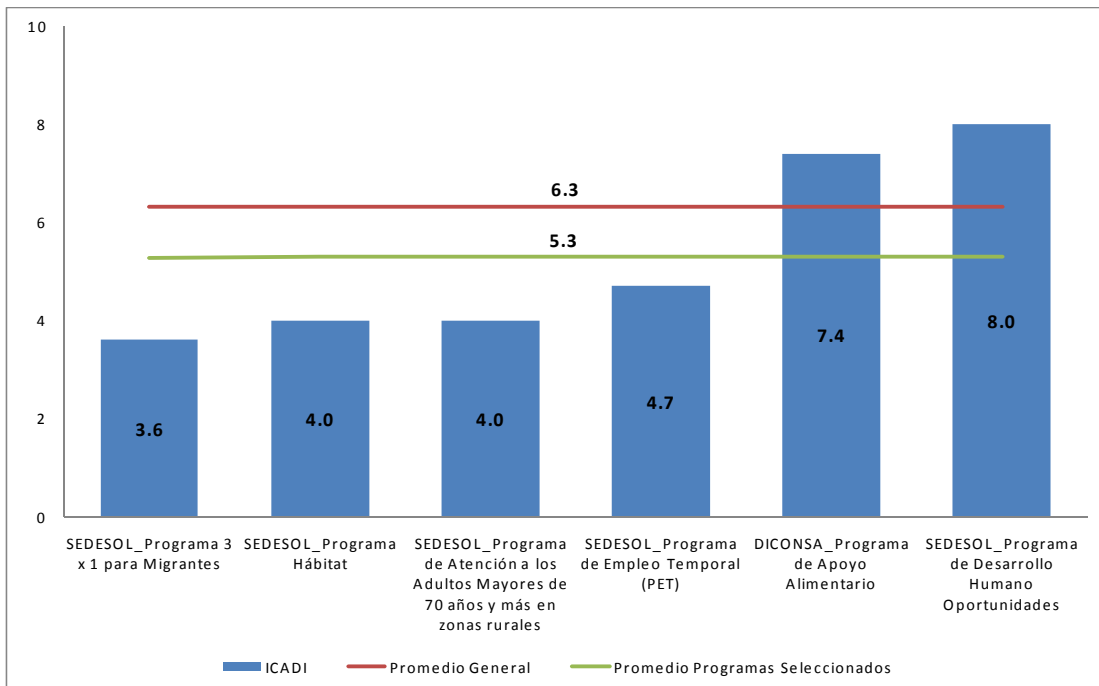
En el marco del Programa Anual de Evaluación 2007, estos programas fueron sometidos a Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), que informa sobre las previsiones diseñadas para operarlos y alcanzar los resultados esperados para ellos. En el marco del Programa Anual de Evaluación 2008, estos programas fueron sometidos a Evaluación Específica de Desempeño (EED), la cual, reporta los avances en el desempeño de los programas a partir de indicadores y metas previamente definidos por sus implementadores.

Para comunicar de forma sencilla la información de las ECRs y las EEDs, GESOC desarrolló dos instrumentos: el ***Índice de Calidad de Diseño de los programas federales (ICADI)*** y el ***Índice de Desempeño de los programas federales (INDEP)***.

2. Calidad de Diseño de los Programas

El ICADI permite comparar de manera ágil y sencilla la **calidad del diseño** de 104 programas federales al reflejar los resultados de las ECR a las que fueron sometidos en el ciclo 2007-2008. En una escala de cero (mínimo) a diez (excelencia), los 104 programas evaluados obtuvieron una calificación promedio de 6.3. Por su parte, los *seis programas emblemáticos de combate a la pobreza mencionados en este documento obtuvieron una calificación por debajo del promedio general de 5.3. Sin embargo, las calificaciones se ubican en un rango muy amplio que va de 3.6 (Programa 3x1 para Migrantes) hasta 8.0 (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades).*

ICADI de los programas emblemáticos de combate a la pobreza



Fuente: Elaboración propia con cifras del ICADI construido en base a las Evaluaciones de consistencia y resultados de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2007-2008.

A partir de tres **Semáforos**, el ICADI también ubica la calidad de diseño de cada programa en tres áreas: **Diseño y alineación estratégica, Operación y Orientación a resultados y a la ciudadanía.**

- El Semáforo de Diseño y Alineación Estratégica del ICADI evidencia que los programas no definen claramente el problema al que buscan enfrentar ni sus objetivos.

- El Semáforo de Orientación a Resultados y a la Ciudadanía muestra que, salvo el caso de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, las previsiones normativas para dar seguimiento y evaluar los programas, así como para incorporar la percepción de los beneficiarios como insumo de mejora en la gestión de los programas, también presentan serias deficiencias.
- El Semáforo de Operación indica que el diseño de los programas sí incluye previsiones que facilitan el logro de los resultados esperados (como en el caso de los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, Apoyo Alimentario y Empleo Temporal), o bien, que se requieren algunos ajustes para cumplir esta condición (como en el caso de los programas Atención a Adultos Mayores, Hábitat y 3x1 para Migrantes).

Calidad de diseño de los programas de combate a la pobreza emblemáticos

Programa	ICADI	DyAE	Op.	OaRyC
SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	8	Verde	Verde	Verde
DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	7.4	Verde	Verde	Rojo
SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	4.7	Rojo	Verde	Rojo
SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas	4	Rojo	Verde	Rojo
SEDESOL_Programa Hábitat	4	Rojo	Verde	Rojo
SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	3.6	Rojo	Verde	Rojo

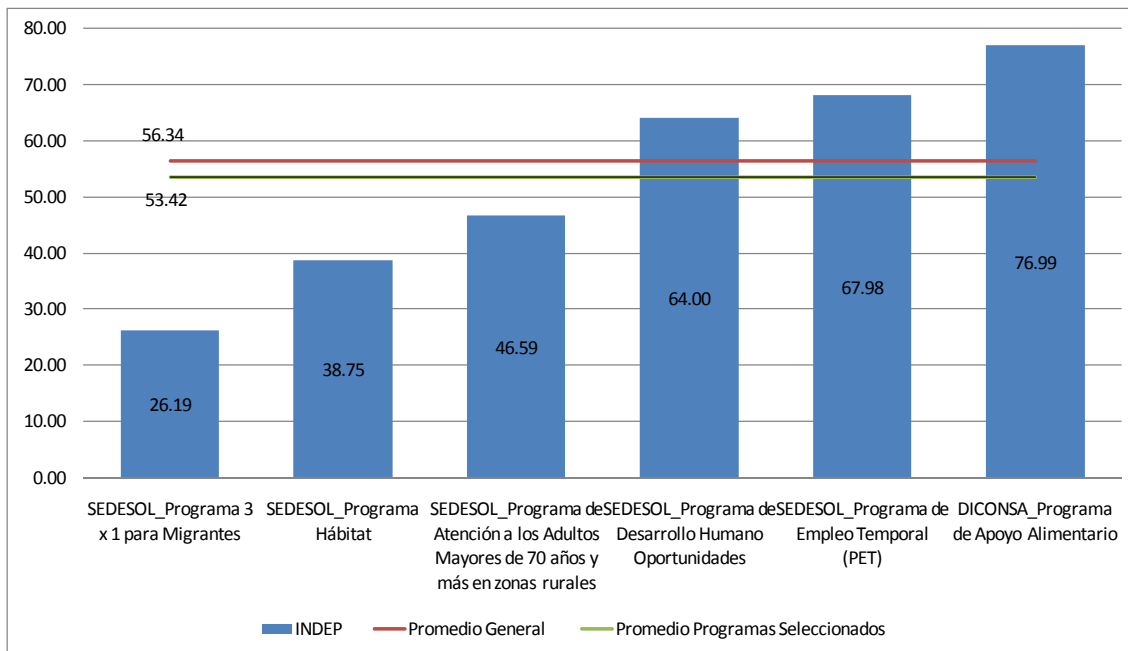
Fuente: Elaboración propia con cifras del ICADI construido en base a las Evaluaciones de consistencia y resultados de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2007-2008.

Rango del subíndice	Valoración	Color
De 8 a 10	Destacado	Verde
De 6 a 7.9	Suficiente	Verde
Inferior a 6	Rezagado	Rojo

3. Desempeño de los Programas

El INDEP permite ubicar *la situación de desempeño* de 129 programas públicos federales pues refleja los resultados de las EEDs a las que fueron sometidos en el ciclo 2008-2009. Refleja, en una escala numérica que va de cero (mínimo) a 100 (excelente), la rentabilidad social de cada programa, entendida como su capacidad para cumplir realmente los objetivos para los que fue creado, entregando resultados relevantes a la ciudadanía. Así pues, los 129 programas federales con EED alcanzaron una calificación promedio reprobatoria de 56.34, mientras que los programas de combate a la pobreza con mayor presupuesto propuesto para 2010 obtuvieron una calificación promedio de 53.42 (también reprobatoria).

INDEP de los programas de combate a la pobreza emblemáticos



Fuente: Elaboración propia con cifras del INDEP construido en base a las Evaluaciones específicas de desempeño de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2008-2009.

Asimismo, el INDEP permite ubicar las áreas de oportunidad de los instrumentos utilizados para medir el desempeño de cada programa mediante tres **Semáforos: de selección adecuada de metas; de fortaleza de indicadores y de información en indicadores.**

- El Semáforo de selección adecuada de metas advierte sobre la posible definición de metas por debajo de la capacidad de los implementadores y la disponibilidad de recursos reales para alcanzarlas. En los casos de los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, Apoyo Alimentario y Empleo Temporal, el Semáforo muestra experiencia previa en la definición de

metas razonables y retadoras. Por el contrario, advierte sobre la necesidad de definir o revisar las metas definidas para los programas de Atención a Adultos Mayores, Hábitat y 3x1 para Migrantes. En el primer y segundo casos, esto se debe a que faltan metas por definir; en el tercero, debido a que el evaluador identificó la definición de metas por debajo de la capacidad real de cumplimiento de los implementadores.

- El Semáforo de fortaleza de indicadores permite detectar si es necesario mejorar los indicadores y metas de desempeño utilizados para medir los resultados e impactos de los programas. Como se puede ver, es necesario hacerlo en la mayor parte de los casos. Sólo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades cuenta con indicadores y metas útiles para medir su desempeño. En el extremo opuesto, el Programa 3x1 para Migrantes no hay indicadores de desempeños pertinentes, relevantes y confiables.
- El Semáforo de información en indicadores advierte sobre la falta de datos para el conjunto de indicadores de desempeño del programa. En los casos seleccionados, permite observar que en todos los programas falta información. En algunos casos se trata de indicadores multianuales, para los que se espera los resultados de algún diagnóstico o evaluación de impacto para constituirlos (tal es el caso de los programas Adultos Mayores, Hábitat y Apoyo Alimentario), o bien, de indicadores cuya información todavía no ha sido calculada como en el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Llamam la atención los casos de los programas de Empleo Temporal y 3x1 para Migrantes pues para ellos no se tiene justificación sobre la ausencia de información en sus indicadores.

Situación del desempeño de los programas de combate a la pobreza emblemáticos

Programa	INDEP	S. ade.	S. Ind.	S. Inf.
DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	76.99			
SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	67.98			
SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	64			
SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas	46.59			
SEDESOL_Programa Hábitat	38.75			
SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	26.19			

Fuente: Elaboración propia con cifras del INDEP construido en base a las Evaluaciones específicas de desempeño de los programas mencionados y elaboradas en el ciclo 2008-2009.

Semáforo	Rojo	Amarillo	Verde
Semáforo de selección adecuada de metas	Más de 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	1 ó 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	Ningun indicador con porcentaje de avance mayor a 125%.
Semáforo de fortaleza de indicadores	Concentración clara de indicadores en algún tipo	Distribución relativamente homogénea, con concentración baja en algún tipo de indicador.	Distribución homogénea de indicadores por tipo
Semáforo de información de indicadores	Menos de 60% de indicadores con información	De 60% a 79% de indicadores con información	Más de 80% de indicadores con información

Conclusiones

De la descripción anterior se deriva que:

De los seis programas emblemáticos de combate a la pobreza seleccionados, **Desarrollo Humano Oportunidades y Apoyo Alimentario** tienen diseño y desempeño satisfactorios. Ambos están por encima del promedio de calificaciones del ICADI y el INDEP. Además, están cerca de alcanzar la población que desean atender. Su principal falla parece estar en el diseño y la alineación estratégica. El presupuesto de ambos programas aumentará considerablemente de acuerdo con la propuesta del ejecutivo: en el caso de Apoyo Alimentario el presupuesto aumentó en 4,834 millones de pesos y para Oportunidades fue de 20,745 millones. Al respecto cabe resaltar que se debe ejercer cautela para asegurar que el aumento presupuestal no afecte las consideraciones de diseño y operación que han permitido el éxito de estos programas, particularmente al incluir el ámbito urbano, lugar donde las tareas de focalización, incorporación y seguimiento de corresponsabilidades se vuelve mucho más compleja.

El **Programa de Empleo Temporal** es un caso típico encontrado en el ICADI, pues a pesar de presentar resultados satisfactorios en su operación (según los Semáforos de Operación y de Selección adecuada de metas, dispone de previsiones normativas adecuadas y de cumplimiento adecuado de las metas establecidas para él), los Semáforos de Diseño y Alineación Estratégica y Orientación a Resultados y a la Ciudadanía advierten sobre graves insuficiencias en su diseño. Además no se cuenta con un sistema de información adecuado para medir correctamente todas las dimensiones de su desempeño. Este programa es un excelente ejemplo del caso dónde, a pesar de no tener claridad de las metas de mediano y largo plazo que una acción pública debe tener, el programa se opera adecuadamente. En este sentido es importante analizar los supuestos de diseño y los sistemas de monitoreo del desempeño para asegurar que el programa entregue resultados de valor a la ciudadanía.

Los programas de **Atención a Adultos Mayores, Hábitat y 3x1 para Migrantes** tienen ICADI e INDEP inferiores al promedio general. Sus casos merecen especial atención, puesto que los objetivos que persiguen son de gran importancia en un contexto de crisis. Los semáforos de Diseño y alineación estratégica, de Operación y de Orientación a resultados y a la ciudadanía demuestran, el diseño de estos programas presenta serias deficiencias. Por su parte, los Semáforos de Selección adecuada de metas, Fortaleza de indicadores e Información en indicadores revelan que los avances reportados por los programas no cubre satisfactoriamente las metas de desempeño esperadas, no cuentan con indicadores de desempeño útiles para medir sus resultados e impactos, además de que faltan datos para algunos de ellos. Con base en los resultados previamente expuestos, queda clara la importancia que tiene que estos programas realicen mejoras considerables. Al respecto puede señalarse que su baja calidad de diseño probablemente relacionada con el pobre desempeño que han demostrado. Así pues, el diseño es probablemente, el punto de partida adecuado.

Recomendaciones

Antes de realizar las recomendaciones es importante destacar que con este documento, GESOC no busca justificar la desaparición o descentralización de ningún programa que atienda un problema público de alta sensibilidad social en el actual contexto de crisis. Antes bien, persigue dos objetivos. El primero es brindar mayor racionalidad al proceso de asignación presupuestaria al proveer de información relevante presentada de forma sencilla. El segundo es facilitar la detección de los aciertos y fallas en el desempeño de los programas para que se realicen las mejoras necesarias para que los programas puedan entregar los resultados de valor para los que fueron creados

Asimismo, cabe aclarar que GESOC no considera que la descentralización de los programas aquí analizados, sea una posible solución a las importantes fallas. Sólo el gobierno federal cuenta con herramientas, normas e instituciones que permiten tener una base de evidencia confiable y con medidas mínimas de transparencia que permiten hacer análisis como el que se ha presentado. Conforme los gobiernos estatales implementen y desarrollen mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño, se podrá iniciar la reflexión sobre la conveniencia o no de descentralizar los programas presupuestales.

Las áreas de oportunidad que se han identificado en este documento, a partir de instrumentos sencillos como el ICADI y el INDEP son un primer paso para mejorar estos y otros programas federales. Concretar estas mejoras requiere el establecimiento de una agenda de reformas puntuales de discusión más amplia y profundización en las recomendaciones de las evaluaciones. No obstante, existen acciones que se pueden realizar de forma inmediata y que podrían contribuir a mejorar la política de evaluación y la rendición de cuentas. En el actual contexto de discusión presupuestal, el Poder Legislativo tiene la facultad de llamar al Ejecutivo a rendir cuentas. De ahí que GESOC haga los siguientes llamados al Legislativo:

1. **Fortalecer la racionalidad del gasto público.** El Poder Legislativo debe conocer la calidad de diseño y el desempeño de los programas de subsidio para tomar decisiones informadas de asignación presupuestal. GESOC pone a disposición de los legisladores los dos índices (el Índice de Calidad de Diseño de los Programas Federales de Subsidio o ICADI, así como el propio INDEP) que ha desarrollado para una distribución del presupuesto basada en evidencia, y por tanto, más objetiva.
2. **Fortalecer la mejora de los programas que atienden problemas públicos de alta sensibilidad social en un contexto de crisis.** Hacemos un llamado a la Cámara de Diputados a agregar al Decreto de Presupuesto la obligación de que la SHCP entregue una agenda de mejora de cada programa al que se le incremente el presupuesto. Dicha agenda deberá basarse en la evidencia derivada de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, y sus avances de cumplimiento deberán ser informados al legislativo de manera trimestral.
3. **Asegurar la Transparencia en la asignación y seguimiento del gasto público en los programas de subsidio.** Hacemos un llamado a la Cámara de Diputados a agregar al Decreto de Presupuesto la obligación de que la SHCP diseñe un sitio web de acceso público que dé a conocer de forma sencilla los indicadores, metas y avances de todos los programas de subsidio, y que éste se actualice trimestralmente con los resultados de avance en los indicadores de cada programa.

Fuentes

Informes Finales de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007-2008 de los programas:

- Programa de Apoyo Alimentario
- Programa de Empleo Temporal
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas
- Programa Hábitat
- Programa 3 x 1 para Migrantes

Informes Completos de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009 de los programas:

- Programa de Apoyo Alimentario
- Programa de Empleo Temporal
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas
- Programa Hábitat
- Programa 3 x 1 para Migrantes

SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007*

SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*

SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*

SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*