



ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS (INDEP) EVALUADOS EN EL CICLO 2008-2009

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, empresas y OSCs.

Participaron en la elaboración de este documento: Alonso Cerdán, Eduardo Espinosa, Alejandro González, Claudia Huerta y Dionisio Zabaleta.

Primera Edición 2009

©GESOC Agencia para el Desarrollo A.C.

Derechos reservados conforme a la ley.

Esta publicación se realizó con el apoyo de la Fundación William & Flora Hewlett.

Se prohíbe la reproducción parcial o total por cualquier medio mecánico o electrónico sin el permiso escrito de la organización.

Índice

Índice	4
Introducción	6
1. Las Evaluaciones Específicas de Desempeño en el contexto de la Política de Evaluación del Desempeño	8
1.1 Las Evaluaciones Específicas de Desempeño	9
2. Metodología	13
2.1 Supuestos Teóricos	13
2.1.1. La dimensión de “alcance” del desempeño	13
2.1.2 La dimensión de “profundidad” del desempeño	15
2.2 Problemas encontrados.....	16
2.3 Metodología INDEP	20
2.3.1 Componente de Avance en los Indicadores (CAI)	21
2.3.2 Componente de fortaleza del sistema de indicadores (CFI)	22
2.3.3 Semáforos de Desempeño	23
3. INDEP: principales resultados.....	25
4. INDEP: análisis de la base	34
4.1 Análisis por ramo administrativo y unidad responsable	34
4.2 Análisis por función o tema de gasto	37
4.3 Análisis por antigüedad en la operación del programa.....	38
4.4 Análisis por asignación presupuestal a grupos de programas destacados	40
4.5 Análisis por matriz INDEP-ICADI	43
5. Conclusiones.....	47
Sobre los programas	47
Sobre la calidad de gasto.....	48
6. Recomendaciones.....	49
Bibliografía y Fuentes	50
Anexos	51
Anexo 1: INDICADORES DE EFICACIA Y EFICIENCIA CONTENIDOS EN LAS EEDs 2008-2009	51

Anexo 2: Ranking INDEP53

Anexo 3: RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ICADI vs INDEP58

Introducción

La Política de Evaluación del Desempeño (PED) del gobierno federal fue implementada hace tres años. Desde entonces y como parte de las estrategias que la conforman, se ha establecido un marco que organiza y regula las evaluaciones externas a políticas y programas federales.¹ A la fecha, se han sucedido dos ciclos de evaluación: 2007-2008 y 2008-2009; ambos han contemplado programas que atienden diversos problemas públicos, con diferentes tiempos de implementación e incluso presupuestos de muy distinta envergadura. Así, es posible hallar evaluaciones para programas de combate a la pobreza como Oportunidades y Hábitat, de salud como el Seguro Popular, ambientales como Proarbol, educativos como Programa de Escuelas de Calidad, deportivos como los de la CONADE, etc.

GESOC ha seguido, documentado y analizado la implementación de la PED desde sus inicios hasta la actualidad. Consideramos que un diseño y una implementación exitosa de la PED son fundamentales para avanzar hacia un gobierno con capacidad institucional para mejorar la provisión de bienes y servicios, la racionalidad en el gasto de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre sus decisiones de política pública. Consecuentemente, nuestros productos han buscado hacer accesible la información generada en el marco de la PED y contribuir a su mejora mediante recomendaciones puntuales.

En 2008, se publicó el libro *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano* sobre los principales rasgos y objetivos de la PED. Una vez iniciado el primer ciclo de evaluación, se construyó el *Índice de calidad de diseño (ICADI)* de los programas sujetos a reglas de operación en 2007, el cual, buscó comunicar la situación de su diseño según los resultados de sus Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECRs). Posteriormente, se publicó el *Monitoreo de la confiabilidad de las evaluaciones externas de programas federales* que consistió en el análisis de las condiciones de implementación de las ECRs por parte de las dependencias responsables.²

Continuando con este trabajo y correspondiendo al segundo ciclo de evaluación 2008-2009, se sistematizaron y analizaron los resultados de las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EEDs) que se realizaron a 129 programas federales sujetos a reglas de operación y otros de subsidio. El resultado fue la construcción del *Índice de desempeño de los programas federales (INDEP)*, el cual, busca ser una herramienta de fácil acceso que ordena, sistematiza, compara y facilita la difusión de los avances de desempeño de estos programas.

¹ Dicha organización y regulación no existía antes de la PED. Si bien ya algunas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal han desarrollado ya amplia experiencia en materia de evaluación, la utilidad de esta información y su disponibilidad al público en general no estaban garantizadas, debido a la falta de un marco legal como el ahora vigente. Este hecho debe ser reconocido.

² Todos están disponibles en www.gesoc.org.mx

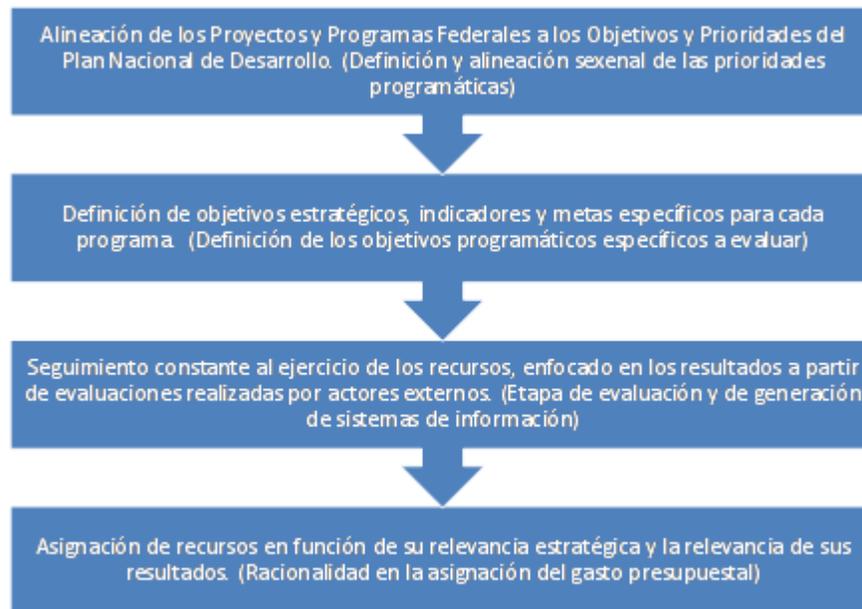
Cabe aclarar que el INDEP no presenta la valoración del equipo investigador respecto al desempeño de los programas; recoge los resultados reportados por las dependencias o entidades ejecutoras a los evaluadores externos a través de diez indicadores y metas de desempeño definidos por ellas. Dichos indicadores están contenidos en el *Informe Completo de Evaluación del Desempeño* de cada programa y pero pueden llegar a adolecer de fallas metodológicas de las cuales, sí se hace cargo la metodología diseñada para el INDEP, de modo que se convierte a la información en útil para la toma de decisiones y el debate público responsable. Por su parte, los programas federales cuyos resultados de desempeño comunica el INDEP son comparables dado que: a) sus objetivos, metas e indicadores de desempeño han sido elaborados con base en la misma metodología (marco lógico); b) comparten al subsidio como su principal instrumento e implementación; c) el periodo de tiempo y la metodología utilizada para sus evaluación son los mismo.

El presente documento está organizado en 5 secciones. En la primera se presenta un breve resumen de la PED para contextualizar el segundo ciclo de evaluación, así como describir las Evaluaciones Específicas de Desempeño. En la segunda sección se describe la metodología que se utilizó en la construcción del INDEP. En la tercera sección, se presenta el listado completo de la calificación que obtuvieron los 104 programas federales considerados para el INDEP, así como los resultados para algunos grupos de programas destacados (los diez mejores, los diez peores, los diez con mayor presupuesto en 2009 y los diez con mayor presupuesto propuesto en 2010). En la cuarta sección, se analizan los resultados del INDEP por ramo administrativo y unidad responsable, función o tema de gasto, antigüedad del programa, relevancia para la negociación presupuestal 2010 y, para aquellos programas que tuvieron ECR, relación con el ICADI. Por último, en la sección final se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. Las Evaluaciones Específicas de Desempeño en el contexto de la Política de Evaluación del Desempeño³

Las estrategias emprendidas a partir de 2007 para introducir la orientación a resultados en la Administración Pública Federal (APF) pueden ser agrupadas en lo que se podría llamar la *política de evaluación de desempeño del gobierno federal (PED)* y han sido catalizadas por la implantación de un presupuesto basado en resultados.⁴ La implementación de la PED ha seguido la siguiente lógica: a) alineación estratégica de objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con las políticas y programas federales; b) definición de objetivos estratégicos, metas específicas e indicadores de desempeño⁵ que son utilizados para c) el seguimiento y evaluación de los resultados de dichas políticas y programas federales⁶ y d) su vinculación con el proceso presupuestario⁷.

Figura 1.1 Implementación de la PED en México



FUENTE: Elaborado con base en SFP (2008)

³ Para una descripción más detallada sobre el diseño de la política de evaluación del desempeño federal consulte de A. González (coord.) (2008) “Una mirada institucional a la política de evaluación del desempeño del gobierno federal”, el cual está disponible en www.gesoc.org.mx/icadi

⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 28. En adelante LFPRH.

⁵ *Ibid.*, artículo 24 y 27, numeral II.

⁶ *Ibid.*, artículo 25.

⁷ *Ibid.*, artículo 42, numeral VIII, inciso f) y artículo 111.

Para articular los procesos antes mencionados, el gobierno federal cuenta con instrumentos a partir de los cuales genera información fundamental para orientar a resultados el presupuesto, mejorar las políticas y programas públicos y fortalecer la rendición de cuentas gubernamental.⁸ Entre ellos se encuentran distintos tipos de evaluaciones externas de políticas y programas públicos. Anualmente, se define un Programa de Evaluación en el que se definen los tipos de evaluaciones, así como los programas y políticas que serán sometidos a las anteriores. Desde que inició la implementación de la PED, se han sucedido dos ciclos de evaluaciones y, por tanto dos Programas Anuales de Evaluaciones (PAEs).⁹

El ciclo 2007-2008 estuvo orientado por el PAE 2007 que, entre otros tipos, estableció la realización de Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECRs) a los programas sujetos a reglas de operación durante el ejercicio fiscal 2007. Las ECRs tuvieron como objetivo valorar la calidad del diseño de los programas federales; es decir, la situación de las previsiones institucionales y operativas delineadas para que enfrentaran determinado problema público.¹⁰

Por su parte, el ciclo 2008-2009 estuvo orientado por el PAE 2008, el cual, entre otros tipos de evaluaciones, estableció la realización de Evaluaciones Específicas de Desempeño (EEDs) a algunos programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidio (según su clasificación programática) del año fiscal 2008. Las EEDs mencionadas como “la[s] que se llevaría[n] a cabo con información de gabinete y el análisis de los documentos, datos e indicadores contenidos en el Sistema de Evaluación de Desempeño”.¹¹ En otras palabras, serían las que informarían sobre los avances de esos programas tomando como base indicadores y metas de desempeño previamente fijados.

1.1 Las Evaluaciones Específicas de Desempeño

Las EEDs fueron realizadas por primera vez entre junio de 2008 y junio de 2009 a 131 programas federales implementados durante el ejercicio fiscal 2008; en conjunto representaron poco más del 13% del gasto programable para dicho año.¹² El PAE 2008 dispuso que las EEDs estuvieran a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y que fueran hechas conforme a los

⁸ V. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 2008, citado en SHCP (2008a) “Gestión para resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño”. Se refiere a los objetivos de la PED.

⁹ LFPRH, artículo 110 y Lineamientos.

¹⁰ PAE 2007, numeral 11

¹¹ PAE 2008, numeral 2, inciso i). Véase Cuadro I.

¹² PAE 2008, Numeral citado. Según su clasificación presupuestaria, los programas federales sometidos a EED fueron de tipo: sujetos a reglas de operación, de otros subsidios, de promoción y fomento y de prestación de servicios públicos. El cálculo del porcentaje aproximado del gasto programable que representan los programas con EED fue calculado por GESOC con información del Presupuesto de Egresos 2009.

términos de referencia que éste emitiera.¹³ Pues bien, el equipo investigador de GESOC no halló un documento similar a los referidos términos de referencia que definieran los criterios estándar que sentaran un lenguaje común para las valoraciones de los evaluadores. No obstante, sí se emitió un formato estándar indicando la información que los evaluadores debían presentar.

Para cada EED se requirió la entrega de tres documentos: a) *Informe Completo*, b) *Informe Ejecutivo* y c) *Posicionamiento Institucional* de la dependencia o entidad ejecutora sobre los resultados de la EED (opcional). Éstos debieron ser entregados el último día de junio de 2009 y publicados en la respectiva página electrónica de la dependencia o entidad responsable del programa.¹⁴ El Informe Completo para cada programa evaluado debía incluir información sobre:¹⁵

- a) datos generales,
- b) indicadores de desempeño (estratégicos y de gestión),
- c) cobertura,
- d) seguimiento de aspectos de mejora,¹⁶
- e) conclusiones y
- d) datos generales del evaluador.

Como se puede ver las evaluaciones reciben su nombre de los indicadores de desempeño que se reportan en ellas, así como de la valoración que los evaluadores hicieron sobre la información que reportan. Se trató de dos tipos de indicadores de desempeño: indicadores estratégicos e indicadores de gestión. Para 2008, no se contaba con ningún documento que aclarara la diferencia entre ambos. Sin embargo, dado que no hubo modificaciones en las denominaciones, se presentan las definiciones –ahora sí– establecidas para 2009:

- a) Los *indicadores estratégicos* fueron definidos como aquellos que “miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos”. Es decir, se refieren a los resultados o logros obtenidos en el cumplimiento del Fin y Propósitos definidos para el programa.
- b) Los *indicadores de gestión* fueron definidos como aquellos que “miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son

¹³ PAE 2008, numeral 15.

¹⁴ Lineamientos, Cap. VII.

¹⁵ Informes Finales de EEDs del ciclo 2008-2009 disponibles en la página de CONEVAL.

¹⁶ En la anterior generación de evaluaciones externas, las evaluaciones de consistencia y resultados, se ordenó el seguimiento de los “aspectos susceptibles de mejora” identificados por las dependencias y entidades responsables de implementar cada programa, con base en el *Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008*.

generados y entregados. En otras palabras, informan sobre la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y al ejercicio del presupuesto.¹⁷

CONEVAL requirió a los evaluadores la selección de hasta diez indicadores (mínimo seis) para cada programa, considerados por ellos “los más relevantes” de los que se hallaban registrados en el SED y contruidos por funcionarios públicos de la dependencia o entidad ejecutora: cinco estratégicos y cinco de gestión.¹⁸ El equipo investigador de GESOC no halló ningún lineamiento con criterios para definir la “relevancia” de los indicadores; se deriva que los evaluadores tuvieron libertad, en base a sus conocimientos, para seleccionar los indicadores. Para cada indicador de desempeño debió reportarse el avance porcentual respecto a la meta definida previamente (en este caso, en 2008) también por la dependencia o entidad responsable.

Cuadro I: ¿De dónde provienen los indicadores estratégicos y de gestión de las EEDs?

Como ya se mencionó en la definición de las EEDs, está estipulado que “los programas federales en operación durante el ejercicio fiscal 2008, deber[án] realizar [este tipo de evaluaciones], con base en información obtenida del SED” (PAE 2008). Es decir, los hasta 10 indicadores que se requirió incluir en los Informes Completos de las EEDs, forman parte de un conjunto más grande por programa y que está contenido en el SED.

El SED está definido como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”(LFPRH, artículo 2, numeral LI). Es decir, el SED contiene indicadores de desempeño para los programas presupuestarios federales cuya información es crucial para la toma de decisiones de gestión y presupuestal, pero sólo la dependencia responsable, SHCP, tiene acceso a él.

A la fecha, los indicadores contenidos en las EEDs son una de las pocas fuentes del SED disponibles públicamente.

¹⁷ SHCP (2009).

¹⁸ La elaboración de los indicadores, aunque responsabilidad de las dependencias o entidades responsables de cada programa, debió ser supervisada por SHCP, CONEVAL y SFP (cada una en el ámbito de sus competencias), según los Lineamientos en su numeral XI. Cualquier cambio sugerido por estas dependencias era obligatorio.

Para cada indicador estratégico o de gestión, se reportó:

- Datos del indicador
 - Nombre
 - Definición
 - Método de cálculo
 - Unidad de medida
 - Frecuencia de medición
 - Meta 2008
 - Valor porcentual 2008
 - Valoración específica por indicador
 - % de avance al 2008
- Valoración general de los indicadores
- Evidencia y valoración de resultados previos (evaluaciones previas)

2. Metodología

Como primer paso en la realización del INDEP, GESOC realizó un trabajo de sistematización y análisis de los resultados reportados en las EEDs. Se encontraron tres problemas sistémicos en las evaluaciones de desempeño. En la siguiente sección se presentan a detalle. Sin embargo, antes de iniciar este análisis se deben hacer algunas previsiones metodológicas que lo guiarán.

2.1 Supuestos Teóricos

El desempeño se puede definir, de manera amplia, como la relación entre la obtención de un resultado (entendido éste genéricamente) con respecto a una línea de base inicial. En conexión, la gestión del desempeño se refiere a la forma en la que una organización responsable de una función es capaz de cerrar (o no) la brecha que se abre entre una situación existente (línea de base) y una situación deseada (resultado), cuyo logro se ha delegado de forma precisa y registrable.

Por tanto se deriva que la evaluación del desempeño analiza y desagrega aquellos elementos que inciden en la obtención de los resultados, así como las interrelaciones existentes entre dichos elementos. En otras palabras, intentan transparentar la llamada “caja negra” gubernamental que suele caracterizarse por conocer, en el mejor de los casos, los insumos que utiliza el gobierno para alcanzar ciertos fines, pero no la forma en la que estos se procesan y transforman para producir los resultados/impactos que se busca alcanzar. Para ello, de acuerdo con Bouckear y Halligan (2008), el desempeño (gestión y evaluación) debe considerar dos dimensiones analíticas: “alcance” y “profundidad”.

2.1.1. La dimensión de “alcance” del desempeño

El “alcance” se refiere a la desagregación de los elementos que determinan el desempeño, así como sus interrelaciones desde una perspectiva “causal-lineal”. La siguiente figura ilustra esta noción.

Figura 2.1 Elementos del alcance del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Talbot (1999) y Bouckeart y Halligan (2008)

La Figura 2.1 representa el proceso por el que el gobierno establece el logro de un objetivo y, en consecuencia, decide asignar un conjunto de *insumos* (financieros, humanos, información) a una agencia (organización) determinada, los cuales son *procesados* a través de un conjunto de actividades que derivan en *productos*. A corto (*resultados*), mediano y largo plazos (*impactos*) será posible observar efectos (positivos o negativos) generados a partir de dichos productos y el contexto. Los resultados dejan la “caja negra” gubernamental y entran a la sociedad, en donde se desea que produzcan ciertos impactos.¹⁹ La óptima interrelación y alineación entre éstos o algunos de estos elementos se convierte en los objetivos que persigue la gestión del desempeño, a saber:

- 1) Economía en la adquisición de los insumos;
- 2) Eficiencia en el uso de los insumos para producir los resultados deseados;

¹⁹ Los elementos de “alcance” de desempeño aquí propuestos, se corresponden con los “niveles” de la matriz de marco lógico (MML) que es el instrumento metodológico utilizado por la APF para alinear los objetivos de sus programas públicos. La MML implica la planeación del mismo en dos lógicas: vertical y horizontal. La primera se refiere a la alineación de las actividades, componentes, propósito y fin (u objetivo de largo plazo) del programa. La segunda se refiere a la vinculación de cada uno de los anteriores a un indicador que permita medir los avances logrados en ellos, un medio de verificación que compruebe su cumplimiento, así como los supuestos que podrían influir para que no se den. Así, los niveles de actividades y componentes se corresponden con las “actividades, procesos y productos” de la figura 2.1. Por su parte, los niveles de fin y propósito se corresponden con los “resultados e impacto” pues se refieren a los objetivos de mediano y largo plazo del programa, que a su vez, se alinean con los respectivos programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

- 3) Efectividad, entendida como el logro de los resultados e impactos deseados en función del objetivo prescrito; y
- 4) Costo-efectividad, entendida como la relación existente entre los insumos consumidos y los impactos alcanzados.

En conexión, la evaluación del desempeño consiste en agregar y registrar de forma sistemática datos que permitan valorar, principal aunque no únicamente, los niveles de economía, eficiencia, efectividad, costo-efectividad mostrados por un agente en la consecución de un objetivo prescrito.

Cuadro II: Elementos de la dimensión “alcance” del desempeño

Como muestra la figura 2.1, los elementos de dimensión “alcance” del desempeño se organizan a través de una “cadena” que inicia en los insumos y desemboca en los impactos. Así, las definiciones para cada elemento aquí explicadas siguen ese orden.

- **Insumos:** es el conjunto de recursos (materiales, humanos, económicos, financieros, etc.) que serán utilizados para producir o proveer un bien o servicio público.
- **Procesos:** son las actividades requeridas para transformar los insumos en el bien o servicio público que se ha programado producir o proveer. En conjunto constituyen la gestión llevada a cabo por una dependencia o entidad de la administración pública.
- **Productos:** son los bienes y servicios públicos que se generan a partir de la gestión de un programa o proyecto público.
- **Resultados:** son los efectos directos (es decir, a corto plazo) de un programa sobre su universo de atención.
- **Impactos:** son los efectos o transformaciones positivas o negativas que se producen en las condiciones de vida de los beneficiarios o la sociedad en general, la actividad económica o el entorno, generados a partir de un programa o proyecto público. Por lo tanto, se trata de efectos a mediano y largo plazos.

Con base en Bouckear y Halligan (2008).

2.1.2 La dimensión de “profundidad” del desempeño

Mientras que la dimensión de “alcance” del desempeño se extiende de forma horizontal para identificar y desglosar de forma lineal-causal las interrelaciones de los elementos que explican la obtención de un resultado, la dimensión de “profundidad” se extiende de forma vertical para identificar los distintos niveles en los que el desempeño puede analizarse y evaluarse en el ámbito gubernamental. Varios autores coinciden en identificar tres niveles de profundidad: *micro*, *meso* y *macro* (Cunill y Ospina, 2003; Bouckear y Halligan, 2008).

En el nivel *macro* se ubican los elementos de desempeño relacionados con las políticas públicas sectoriales a nivel nacional que, para el caso mexicano, se desprenden de forma directa del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, su evaluación se refiere a la valoración de los proyectos de nación que fueron elegidos democráticamente. En el nivel *meso*, se ubican las dependencias tomadas de forma individual, así como sus correspondientes programas. Por su parte, el nivel *micro* se refiere a las unidades administrativas (dentro de una dependencia pública), así como a los funcionarios públicos que laboran en ésta.

Pues bien, los supuestos teóricos explicados en esta sección serán la base del análisis en el resto del documento. Ya que las EEDs evalúan programas federales, queda claro que el contenido del documento se centra en el análisis del nivel *meso* y, consecuentemente, en la dimensión de “alcance” del desempeño.

2.2 Problemas encontrados

Durante el análisis de las EEDs se encontraron tres problemas sistemáticos que influyeron de forma determinante en la metodología elegida para elaborar el INDEP. Éstos son:

- 1) Selección inadecuada de metas (*targeting*)
- 2) Falta de información en los indicadores
- 3) Falta de un modelo de desempeño / debilidad en el sistema de indicadores

Cuando las unidades responsables de la operación de un programa son responsables también del establecimiento de metas anuales sin interlocución con otros actores, frecuentemente surge un problema que la literatura inglesa llama *targeting*²⁰, es decir, selección estratégica o inadecuada de metas. Dicha conducta consiste en elegir metas que están muy por debajo de la capacidad real de la organización de forma que su cumplimiento e, incluso, su superación es sencilla.

El análisis de los resultados reportados en las EEDs demuestra claramente que las dependencias encargadas de definir las metas anuales, cayeron en una selección inadecuada. La tabla 2.a contiene los diez programas con mayor avance reportado en promedio. Como se puede ver, todas reportan avances de más de 250% e incluso hay un caso, el programa Proyectos de comunicación indígena de la CDI, que reporta avance de 1,448.75% en promedio.

²⁰ Cf. Bevan, G. and Hood, C. (2006), “What’s Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System”. *Public Administration*, 84 (3), 517-538.

Tabla 2.a Los 10 programas con mayores avances porcentuales promedio reportados

Programa	Promedio reportado
CDI_Proyectos de comunicación indígena	1,448.75%
DIF_Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	556.64 %
FONHAPO_Programa de Vivienda Rural	456.08 %
CONACULTA_Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	399.16 %
SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	390.93 %
SEP_Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	361.03 %
SE_Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	268.31 %

Esta conducta no estuvo limitada a los casos presentados anteriormente como demuestra el promedio simple de cumplimiento por indicador que fue de 146%. La selección estratégica o inadecuada de metas es una actividad particularmente nociva ya que dificulta enormemente conocer cuáles son los umbrales de logro realistas y, al mismo tiempo, ambiciosos que tienen los programas públicos.

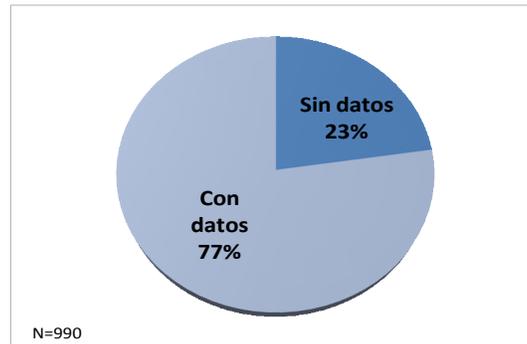
El segundo problema sistémico encontrado se refiere a la falta de información.²¹ Esto se debió a varias razones:

- a) A la fecha de elaboración de la EED la dependencia o entidad responsable aún no contaba con información de avance del indicador (en estos caso los evaluadores utilizaron a frase “no disponible”);
- b) La dependencia o entidad responsable no contaba con información sustentada en medios de verificación que reportar para el indicador (en estos casos, los evaluadores utilizaron la frase “sin datos”);

Así pues, en total 23 % de los 990 indicadores reportados por los programas evaluados no cuentan con información, tal y como se puede ver en la gráfica 2.1 que se presenta a continuación.

²¹ Los programas que no reportaron información de desempeño en sus EEDs son: Programa de Becas para realizar estudios de posgrado (en cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) de CONACYT y Programa Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales.

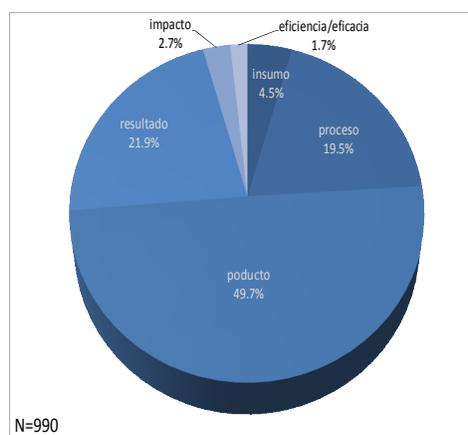
Gráfica 2.1 Distribución de indicadores de las EEDs (con datos y sin datos)



El último problema sistémico encontrado en las EEDs se refiere a la selección de los indicadores que serían utilizados en la evaluación. Como ya se mencionó, los evaluadores tuvieron acceso a los indicadores del SED y seleccionaron hasta 10 (hasta cinco estratégicos y cinco de gestión). De acuerdo con CONEVAL, los indicadores estratégicos corresponden a las secciones correspondientes al Fin y al Propósito de la Matriz de Marco Lógico (*Matriz de Indicadores de Resultados*, como se le denominó oficialmente), mientras que los de gestión estarían vinculados con las secciones de Producto y Actividad. Así pues, la distribución de indicadores por tipo, debería ser aproximadamente 50% de fin y propósito (impacto y resultados) y 50% producto y actividad (insumo, proceso y producto).

Como parte de la labor de sistematización de la información, en GESOC se clasificaron los indicadores presentados por tipo. Para tener mayor nivel de detalle en la clasificación, se utilizó un modelo simplificado de desempeño, que se deriva del marco teórico sobre el alcance del desempeño (ya explicado). La distribución encontrada se presenta a continuación.

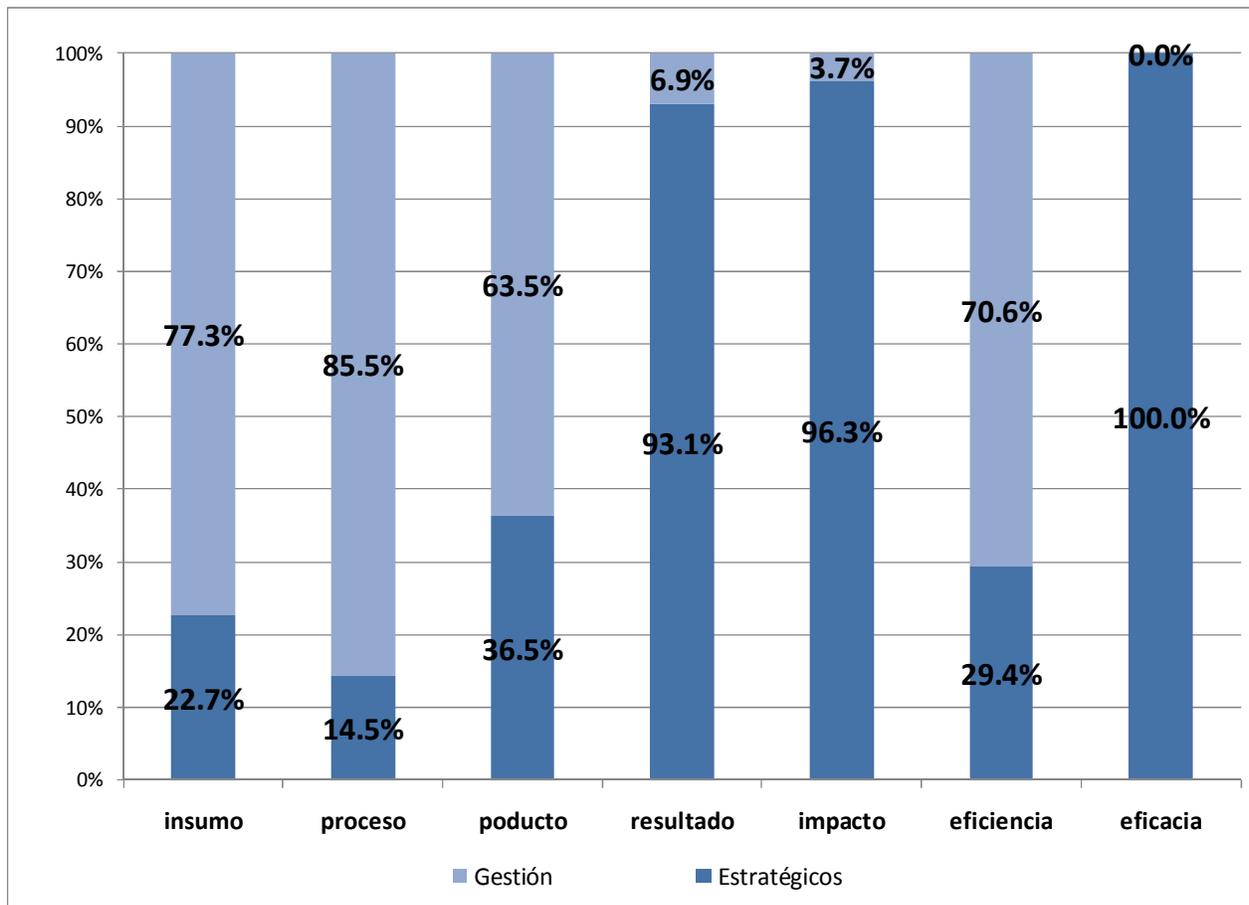
Gráfica 2.2 Distribución de indicadores por tipo



Como se puede constatar, 73.7% de los indicadores (4.5 de insumo, 19.5 de proceso y 49.7 de producto) corresponderían a indicadores de gestión, de acuerdo con la definición de CONEVAL. Sólo 24.6% de los indicadores son de resultado o fin (21.9%) y de impacto o propósito (2.7%). Sólo 1.7% de los indicadores miden la relación entre insumo y resultado (eficiencia) o resultado e impacto (eficacia). Estos se presentan en el Anexo 1 de este documento.

El problema mencionado se agrava si se analiza el tipo de indicadores que se encuentra en las dos categorías planteadas (estratégicos y de gestión), tal y como se hace en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.3 Distribución de indicadores por tipo y categoría (porcentaje)



La gráfica 2.3 muestra que hay indicadores de todos tipos reportados tanto en la categoría de Gestión, como en la de Estratégicos. Si bien es cierto que la categoría de Gestión engloba la mayor parte de los

indicadores de insumo, proceso y producto, existe un importante porcentaje de Estratégicos en éstas, particularmente en producto, que si se recuerda la gráfica anterior, engloba a casi el 50% de los indicadores.

La metodología seguida para la construcción del INDEP se hace cargo de los problemas encontrados y descritos en esta sección.

2.3 Metodología INDEP

La construcción del Índice de Desempeño de los Programas públicos (en adelante INDEP) parte de una premisa simple; a saber: todo programa gubernamental que se precie de contar con un buen desempeño debe 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:

- *Componente de avance en los indicadores reportados (CAI)*
- *Componente de fortaleza del sistema de indicadores (CFI)*

El primero se centra en el análisis de los avances en las metas observadas, pero que castiga comportamientos sospechosos y que pudieran revelar un diseño *ad hoc* o estratégico de metas. El segundo evalúa la fortaleza del sistema de indicadores (su alcance) y el marco de evaluación mediante el cual las metas de los programas son medidas. Dado que ambos componentes se consideran atributos necesarios de un programa que muestra buen desempeño, se optó por concebir un índice multiplicativo que obliga a contar con resultados satisfactorios en ambos componentes para otorgar una alta calificación. Así, la fórmula de cálculo del INDEP es la siguiente:

Figura 2.2 Representación gráfica de la fórmula de cálculo del INDEP



2.3.1 Componente de Avance en los Indicadores (CAI)

El principal problema a 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. En este sentido y con el fin de aminorar esta distorsión en los indicadores, el cálculo del CAI se hizo en dos tiempos:

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 calculó 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 inadecuado de metas. Se consideró

un tope de 125% en el avance reportado como límite de un desempeño excelente a partir del cual, 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 adjudicó 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 otorgó 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.

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

2.3.2 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, 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 comprehensiva 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.

- 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.

- A continuación, 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.
- 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)²². 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.

2.3.3 Semáforos de Desempeño

De forma complementaria, para enriquecer la información derivada del INDEP y facilitar la detección de las fallas en el desempeño de cada programa evaluado, se diseñaron tres **semáforos**. Los semáforos son presentados junto con el ranking general del INDEP. Cabe destacar que los semáforos no representan los

²² 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.

componentes arriba descritos sino que fueron creados de forma independiente, si bien con base en la misma información. En la tabla 2.c se describen a detalle:

Tabla 2.c Semáforos del INDEP

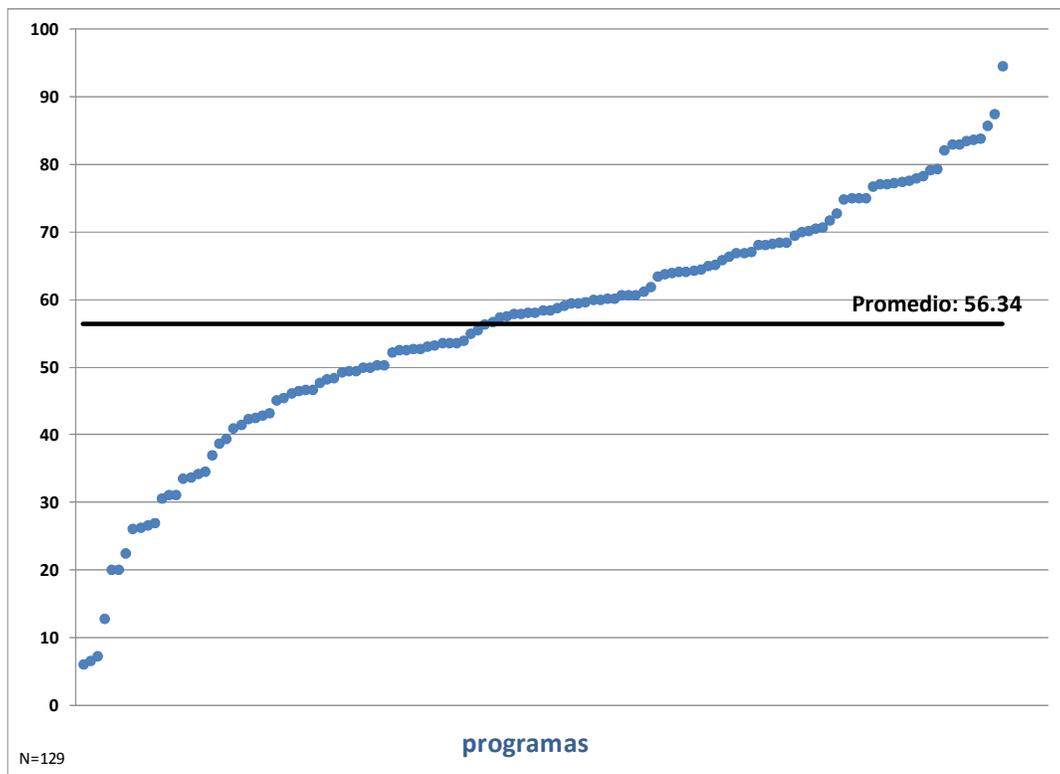
Semáforo	Rojo	Amarillo	Verde
Avance reportado	Se informa el porcentaje de avance promedio por programa (sin ponderación).		
Semáforo de selección estratégica de metas (s. targ.)	Más de 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	1 ó 2 indicadores con porcentaje de avance mayor a 125%.	Ningún indicador con porcentaje de avance mayor a 125%.
Semáforo de fortaleza de indicadores (s. Ind)	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 (s. inf)	Más de 80 % de indicadores con información	De 60 % a 79% de indicadores con información	Menos de 60% de indicadores con información

3. INDEP: principales resultados

A continuación se presentan los resultados generales obtenidos para los 129 programas federales cuya EED contó con información.²³

En una escala de 0 a 100 donde la mínima aprobatoria es 60, la **calificación promedio general** obtenida fue de 56.34. Más de la mitad de los programas evaluados reprobaron en su desempeño (72 de 129 programas). Incluso, fue posible observar calificaciones menores a 10: Programa Nacional de Becas y Financiamiento (SEP) con 7.22, Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia (DIF) con 6.60 y Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (SEP) con 6.11. Sólo uno, el Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario de AGROASEMEX con 94.40, alcanzó una calificación superior a 90.

Gráfica 3.1 INDEP - Distribución de los programas



²³ Véase nota al pie 22.

Los **diez programas mejor calificados** obtuvieron en promedio una calificación de 84.54. (resultado de calificaciones que variaron desde 79.32, en el caso del programa Programa de Atención a Problemas Estructurales (a cargo de SAGARPA), hasta 94.40, en el caso del programa Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (a cargo de AGROASEMEX). Destaca que los tres primeros lugares de la tabla de posiciones estén ocupados por fondos de fomento financiero del sector rural: Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura con 87.35 (FOCIR) y Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (AGROASEMEX).

Tabla 3.a Los 10 programas mejor calificados de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	Avance report.	S. Targ	S. Ind	S Inf
1	AGROASEMEX_Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	94.40	107.60%			
2	FOCIR_Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura	87.35	80.22%			
3	AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	85.68	109.87%			
4	SAGARPA_Programa de Soporte al Sector Agropecuario	83.79	258.92%			
5	DICONSA_Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	83.55	104.17%			
6	CONACYT_Sistema Nacional de Investigadores	83.44	100.42%			
7	IMSS_IMSS-Oportunidades	82.97	115.30%			
8	CDI_Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	82.87	97.14%			
9	INEA_Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	82.08	94.77%			
10	SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32	128.53%			

Los **diez programas con calificación más baja** obtuvieron una calificación promedio de 17.40. Se trata de programas cuyas calificaciones variaron de 6.11 (Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y la Integración Educativa de SEP) hasta 26.54 (Programa Proyectos de Comunicación indígena de la CDI). Los últimos tres lugares están ocupados por programas de la SEP (Programa Nacional de Becas y Financiamiento con 7.22 y Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y la Integración Educativa 6.11) y el DIF (Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia con 6.60).

Tabla 3.b Los 10 programas peor calificados de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	Avance report.	S. Targ	S. Ind	S Inf
120	CDI_Proyectos de comunicación indígena	26.54	1448.75%			
121	SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	26.19	128.33%			
122	SEP_Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	26.13	55.00%			
123	SE_Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	22.52	48.90%			
124	FINANCIERA RURAL_Constitución y operación de unidades de promoción de crédito	20.00	102.27%			
125	FINANCIERA RURAL_Reducción de costos acceso al crédito	20.00	100.00%			
126	CONADE_Deporte	12.77	154.00%			
127	SEP_Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	7.22	0.00%			
128	DIF_Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	6.60	0.00%			
129	SEP_Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	6.11	0.00%			

Los **diez programas con mayor presupuesto aprobado en 2009** obtuvieron una calificación promedio 62.16, resultado de calificaciones que variaron en un rango de 39.37 a 82.97. Destacan los programas Alianza por el campo de SAGARPA, Atención a los Adultos de 70 años y más de SEDESOL y Seguro Popular de la Secretaría de Salud, con calificaciones reprobatorias (las más bajas de este grupo) de 39.37, 46.59 y 53.53 respectivamente.

Tabla 3.c Los 10 programas con mayor presupuesto aprobado en 2009 de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	Presupuesto Aprobado 2009
46	SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	64.00	46,340,900,000
78	SS_Financiamiento equitativo de la atención médica. Seguro Popular	53.53	41,368,161,540
14	SEP_Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	77.56	40,694,900,000
74	SAGARPA_PROCAMPO	55.46	16,803,100,000
109	SAGARPA_Alianza para el Campo	39.37	13,310,900,000
98	SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	46.59	13,176,270,000
10	SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32	13,117,900,000
45	SEDESOL_Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	64.08	8,160,991,372
7	IMSS_IMSS-Oportunidades	82.97	7,500,000,000
63	CONAGUA_Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	58.80	5,998,100,000

Los 10 programas con mayor presupuesto propuesto para el 2010 de acuerdo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, muestran una situación muy similar. De una calificación promedio de 62.82, el rango de calificaciones varió en el mismo del grupo de programa arriba descrito. Los mismos programas siguen teniendo bajo desempeño. Nuevamente, aparecen en los últimos lugares los programas Alianza por el campo, Atención a los Adultos de 70 años y más y Seguro Popular con calificaciones reprobatorias (las más bajas de este grupo) de 39.37, 46.59 y 53.53 respectivamente. Se agrega también el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria de SAGARPA con 52.50.

Tabla 3.d Los 10 programas con mayor presupuesto propuesto en 2010 de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	PPEF 2010
46	SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	64.00	67,086,647,157
78	SS_Financiamiento equitativo de la atención médica. Seguro Popular	53.53	52,378,927,045
14	SEP_Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	77.56	41,491,734,632
74	SAGARPA_PROCAMPO	55.46	16,150,000,000
98	SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	46.59	13,205,270,037
109	SAGARPA_Alianza para el Campo	39.37	7,500,000,001
7	IMSS_IMSS-Oportunidades	82.97	7,300,000,000
10	SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32	6,950,100,000
18	DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	76.99	6,652,413,833
85	SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	52.50	6,612,100,000

Enseguida se presenta la tabla de **los 129 programas con EEDdisponible**. Como se explicó en la sección metodológica, se crearon **semáforos complementarios** que para cada programa orientan en la identificación de las áreas que evidencian fallas o posibles fallas en su desempeño. La información cobra importancia a medida que se avanza a media tabla, donde las calificaciones de los programas se distribuyen sobre todo en el rango entre 50 y 70.

Tabla 3.e Los programas evaluados de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	Avance report.	S. Targ	S. Ind	S Inf
1	AGROASEMEX_Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	94.40	107.60%			
2	FOCIR_Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura	87.35	80.22%			
3	AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	85.68	109.87%			
4	SAGARPA_Programa de Soporte al Sector Agropecuario	83.79	258.92%			
5	DICONSA_Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	83.55	104.17%			
6	CONACYT_Sistema Nacional de Investigadores	83.44	100.42%			
7	IMSS_IMSS-Oportunidades	82.97	115.30%			
8	CDI_Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	82.87	97.14%			
9	INEA_Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	82.08	94.77%			

10	SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32	128.53%			
11	CONAGUA_Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	79.14	105.41%			
12	CONAGUA_Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	78.23	92.91%			
13	SAGARPA_Instrumentación de acciones para mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	77.90	100.97%			
14	SEP_Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	77.56	133.40%			
15	CONAGUA_Programa de Desarrollo Parcelario	77.34	90.65%			
16	CONACULTA_Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	77.14	100.75%			
17	CONAVI_Fomento a la producción de vivienda en las entidades federativas y Municipios	77.06	113.33%			
18	DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	76.99	89.33%			
19	INEA_Atención a la Demanda de Educación para Adultos	76.68	86.27%			
20	SEP_Programa Nacional de Lectura	74.95	111.05%			
21	SEP_Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	74.94	106.56%			
22	SEP_Programas educativos en materia de prevención de adicciones	74.92	111.50%			
23	CDI_Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	74.75	97.83%			
24	CONADE_Cultura Física	72.68	119.01%			
25	SEMARNAT_Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	71.65	98.11%			
26	CONAGUA_Programa de Ampliación de Unidades de Riego	70.71	126.86%			
27	INDESOL_Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	70.47	117.03%			
28	SE_Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	70.11	117.75%			
29	CONAFE_Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	69.96	106.03%			
30	SE_Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	69.38	103.43%			
31	SEDESOL_Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	68.40	113.44%			
32	DIF_Programas de Atención a Personas con Discapacidad	68.36	89.88%			
33	SRA_Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	68.24	221.82%			
34	SS_Programa Comunidades Saludables	68.00	100.00%			
35	SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	67.98	99.17%			
36	SEP_Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANNUIES (FIUPEA)	66.94	216.66%			
37	SAGARPA_Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	66.89	139.91%			
38	LICONSA_Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	66.79	108.16%			
39	CONAFOR_Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	66.33	83.17%			
40	SE_Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	65.76	268.31%			
41	SEP_Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	65.12	141.12%			

42	CONAVI_Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	64.94	150.83%			
43	SEP_Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	64.39	114.38%			
44	FONHAPO_Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	64.34	120.76%			
45	SEDESOL_Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	64.08	100.00%			
46	SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	64.00	105.86%			
47	INDESOL_Programa de Coinversión Social	63.86	103.33%			
48	CDI_Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	63.75	85.38%			
49	SEP_Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio	63.41	164.26%			
50	SEDESOL_Programa de Opciones Productivas	61.77	121.16%			
51	SS_Caravanas de la Salud	61.13	86.64%			
52	CDI_Programa de Infraestructura Social Básica para la atención de los pueblos indígenas(PIBAI)	60.68	133.83%			
53	CONAGUA_Programa de Ampliación de Distritos de Riego	60.66	107.80%			
54	SRA_Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	60.58	185.23%			
55	SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	60.14	88.93%			
56	SE_Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	60.11	117.78%			
57	SEP_Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	60.00	100.00%			
58	CONAFOR_Proárbol - Manejo de Germoplasma y Producción de Planta	59.88	92.92%			
59	CONAGUA_Programa de Agua Limpia	59.61	134.93%			
60	SEP_Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	59.48	92.30%			
61	FONART_Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	59.36	119.54%			
62	SEP_Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	59.07	91.67%			
63	CONAGUA_Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	58.80	77.32%			
64	CONACYT_Becas para realizar estudios de posgrado	58.43	209.37%			
65	SEP_Programa nacional de horario extendido en primaria	58.42	83.45%			
66	SEP_Programa Escuelas de Calidad	58.11	92.83%			
67	CONAFOR_Proárbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	58.00	131.59%			
68	CONAFOR_Proárbol – Prevención y Combate de Incendios Forestales	57.81	83.26%			
69	SEP_Programa Asesor Técnico Pedagógico	57.79	254.64%			
70	SEP_Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	57.54	411.53%			
71	CDI_Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	57.30	73.59%			

72	STPS_Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)	56.74	112.45%			
73	CONAFOR_Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	56.32	103.94%			
74	SAGARPA_PROCAMPO	55.46	106.92%			
75	SEP_Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales	55.00	100.00%			
76	SEP_Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	53.92	74.04%			
77	CONAGUA_Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	53.55	95.54%			
78	SS_Financiamiento equitativo de la atención médica. Seguro Popular	53.53	85.50%			
79	CONANP_Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS)	53.52	111.96%			
80	SE_Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	53.14	124.16%			
81	SS_Sistema Integral de Calidad en Salud	53.00	153.46%			
82	CONAGUA_Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	52.72	121.74%			
83	CONAFOR_Proárbol - Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales	52.62	138.71%			
84	SEDESOL_Rescate de espacios públicos	52.52	154.09%			
85	SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	52.50	148.80%			
86	STPS_Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	52.24	126.80%			
87	CONAFE_Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza	50.27	94.25%			
88	FONHAPO_Programa de Vivienda Rural	50.23	440.90%			
89	SEP_Programa Educativo Rural	49.94	102.39%			
90	CDI_Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	49.86	253.55%			
91	SE_Reconversión de sectores productivos ante la eliminación de cuotas compensatorias de productos chinos	49.40	80.24%			
92	SEDESOL_Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	49.38	145.86%			
93	CONAFOR_Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	49.30	93.96%			
94	CONACULTA_Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	48.40	399.16%			
95	CONAFE_Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	48.18	119.73%			
96	CDI_Atención a Indígenas Desplazados	47.60	204.50%			
97	CONAFOR_Proárbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	46.62	82.13%			
98	SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	46.59	150.08%			
99	SEDESOL_Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	46.52	150.30%			
100	DIF_Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	46.16	556.64%			
101	CONAFE_Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante	45.48	72.35%			

102	AGROASEMEX_Fondo de Contingencias y Autoseguro	45.09	64.84%			
103	SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	43.27	390.93%			
104	SE_Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	42.78	62.48%			
105	SEP_Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales	42.50	100.00%			
106	CONADE_Alta competencia	42.32	82.59%			
107	SRA_Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	41.54	139.65%			
108	SEDESOL_Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	40.95	46.66%			
109	SAGARPA_Alianza para el Campo	39.37	114.26%			
110	SEDESOL_Programa Hábitat	38.75	123.75%			
111	CONAFOR_Proórbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	37.04	78.33%			
112	CONAGUA_Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	34.57	48.11%			
113	CDI_Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	34.28	118.10%			
114	STPS_Programa de Fomento al Empleo	33.65	63.25%			
115	SEP_Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	33.57	62.87%			
116	CONACYT_Fomento a la realización de proyectos que incrementen la capacidad científica y tecnológica, a nivel sectorial y regional	31.03	134.38%			
117	CONAGUA_Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	31.02	50.00%			
118	CDI_Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ)	30.63	87.91%			
119	SS_Seguro Médico para una Nueva Generación	27.00	153.40%			
120	CDI_Proyectos de comunicación indígena	26.54	1448.75%			
121	SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	26.19	128.33%			
122	SEP_Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	26.13	55.00%			
123	SE_Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	22.52	48.90%			
124	FINANCIERA RURAL_Constitución y operación de unidades de promoción de crédito	20.00	102.27%			
125	FINANCIERA RURAL_Reducción de costos acceso al crédito	20.00	100.00%			
126	CONADE_Deporte	12.77	154.00%			
127	SEP_Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	7.22	0.00%			
128	DIF_Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	6.60	0.00%			
129	SEP_Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	6.11	0.00%			

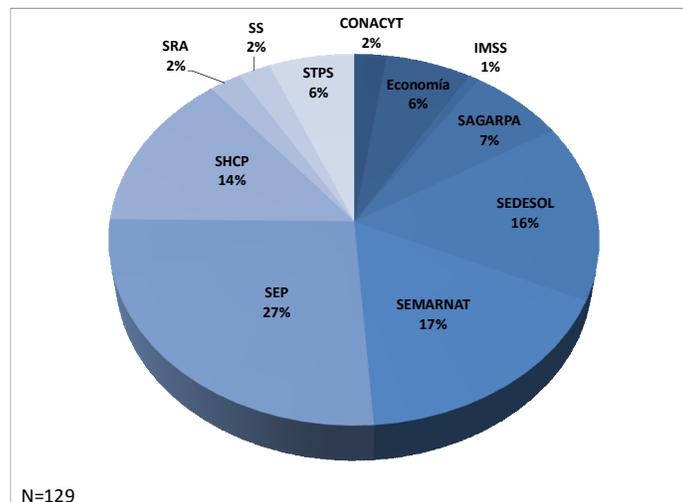
4. INDEP: análisis de la base

El análisis de los resultados del INDEP siguió los componentes de la estructura programática que se utiliza para organizar el presupuesto federal; a saber: ramo administrativo²⁴ y función o tema de gasto²⁵. Además, se indagó en otros criterios como la antigüedad en la operación del programa y grupos de programas que destacan para la negociación presupuestal del siguiente ejercicio fiscal (en este caso 2010).

4.1 Análisis por ramo administrativo y unidad responsable

Los 129 programas cuya EED contó con información pertenecieron a los ramos administrativos que muestra la Gráfica 4.1. Como se puede ver, el mayor número se concentró en los ramos Educación, Medio Ambiente, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura. El resto se concentró en los ramos Economía, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, CONACYT e IMSS.

Gráfica 4.1 Distribución de programas por Ramo Administrativo

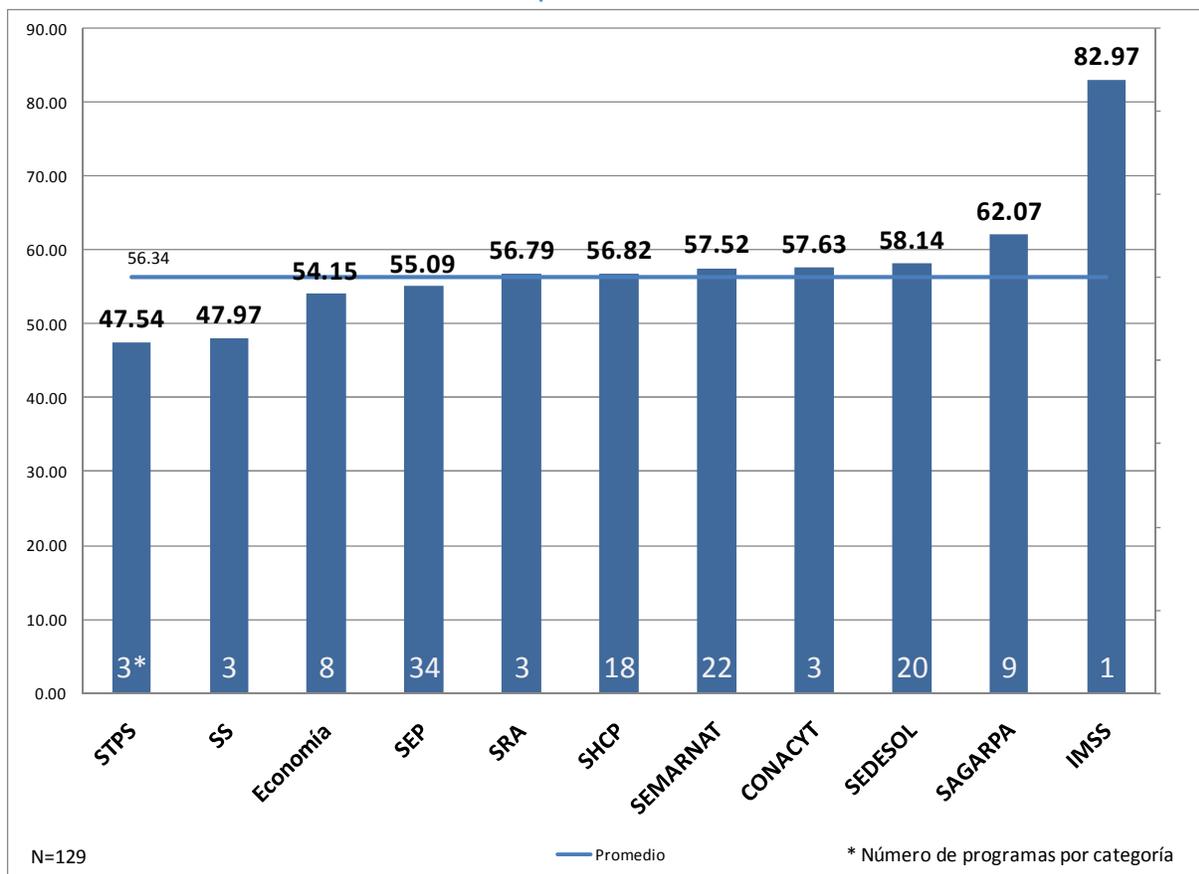


²⁴ El *ramo administrativo* es cada uno de los organismos, dependencias o instituciones por medio de los cuales se identifican los recursos que se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (se incluyen los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación). Alicia Athié (2005: 19).

²⁵ Se entiende por *unidad responsable (UR)* a la unidad administrativa perteneciente a la estructura básica de una dependencia gubernamental facultada para ejercer gasto público, con el fin de cumplir con las acciones a que la normatividad correspondiente le obliga. *Loc.cit.*

Cuando el INDEP se analiza por ramo administrativo se encuentra que sólo en dos de ellos obtuvieron calificaciones promedio apenas aprobatorias: Agricultura (a cargo de la Secretaría con el mismo nombre) con 62.07 y el que agrupa al IMSS como entidad no coordinada (Aportaciones a Seguridad Social) con 82.97. El resto varían con calificaciones reprobatorias en un rango de 47.54 (STPS) a 62.07 (Agricultura). Por otro lado, las calificaciones en los ramos de Reforma Agraria (56.79), Hacienda y Crédito Público (56.82), Ciencia y Tecnología (57.63) y Desarrollo Social (58.14) están por encima del promedio general, aunque son reprobatorias. Los programas concentrados en los ramos de Salud (de la Secretaría del ramo y el DIF) y Trabajo y Previsión Social (a cargo de STPS) son los que mostraron desempeños más bajos con calificación promedio de 47.97 y 47.54, respectivamente.

Gráfica 4.2 INDEP – por ramo administrativo

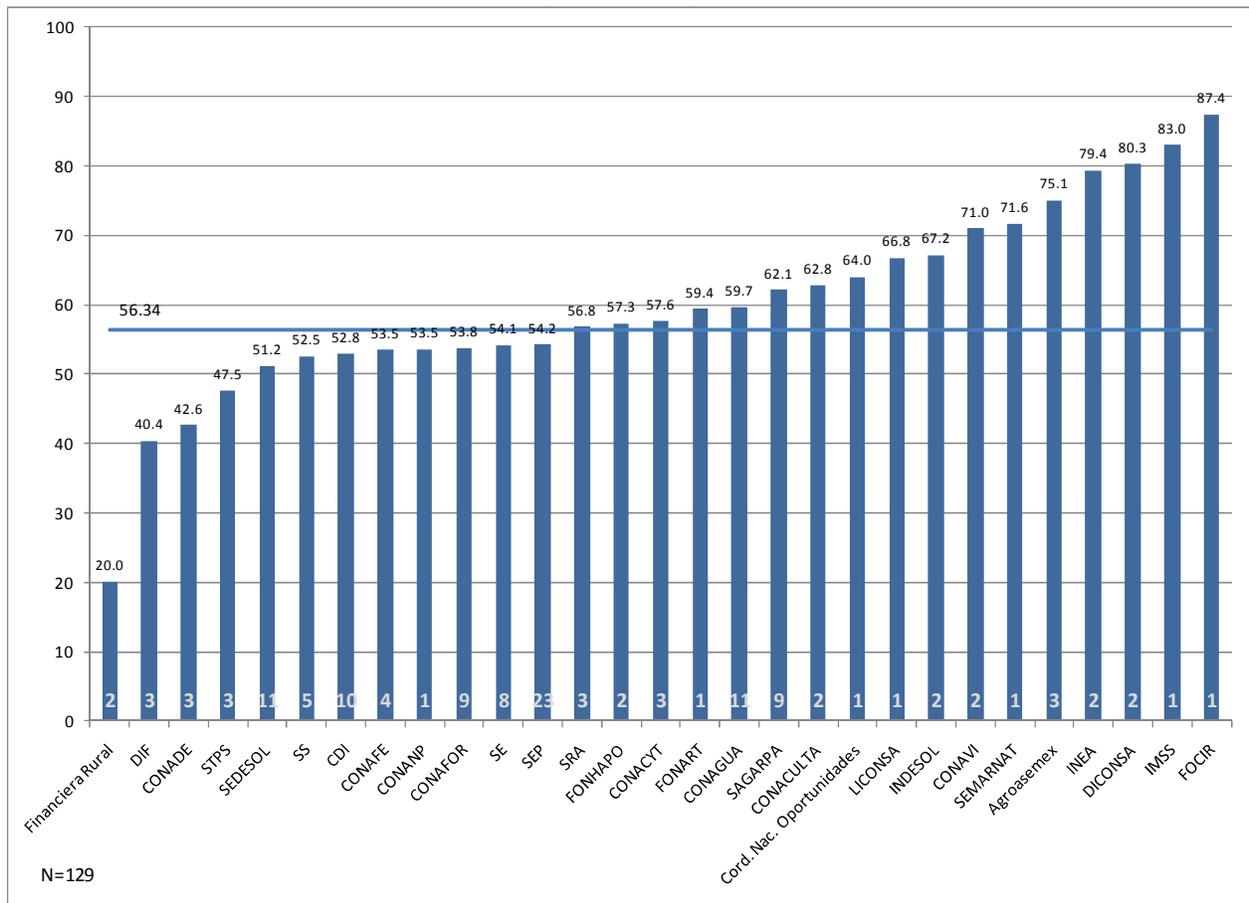


Al analizar por unidad responsable, sigue siendo evidente que el desempeño de la mayor parte de los programas federales sometidos a EEDs alcanza calificaciones reprobatorias o apenas aprobatorias. Sólo DICONSA (2 programas), IMSS (sólo 1 programa) y FOCIR (sólo 1 programa) obtuvieron calificaciones superiores a 80 (80.3, 83.0 y 87.4, respectivamente). Asimismo, los resultados del INDEP por unidad responsable contrastan con el análisis por ramo administrativo, pues ayudan a identificar de manera

menos general el desempeño de los programas llevado a cabo por las dependencias o entidades correspondientes. Los programas de un mismo ramo pueden ubicarse en posiciones distintas –mejores o peores.

Por ejemplo, se observa que FOCIR y Financiera Rural pertenecen al mismo ramo administrativo (Hacienda y Crédito Público), pero ocupan el primer y último lugar en la gráfica 4.3, respectivamente. Lo mismo sucede con el Medio Ambiente (donde los programas a cargo de la SEMARNAT tuvieron calificación promedio aprobatoria (71.6), mientras que los programas de CONAGUA reprobó en su desempeño (59.7); el ramo Desarrollo Social, con programas adscritos como los de DICONSA con un desempeño de los más altos en la tabla de posiciones (80.3) y los de la propia SEDESOL a media tabla y reprobando (51.2); el ramo Educación Pública, con los programas del INEA promediando en cuarto lugar (75.1), mientras que los del DIF y la propia SEP obtuvieron calificaciones reprobatorias (40.4 y 54.7, respectivamente).

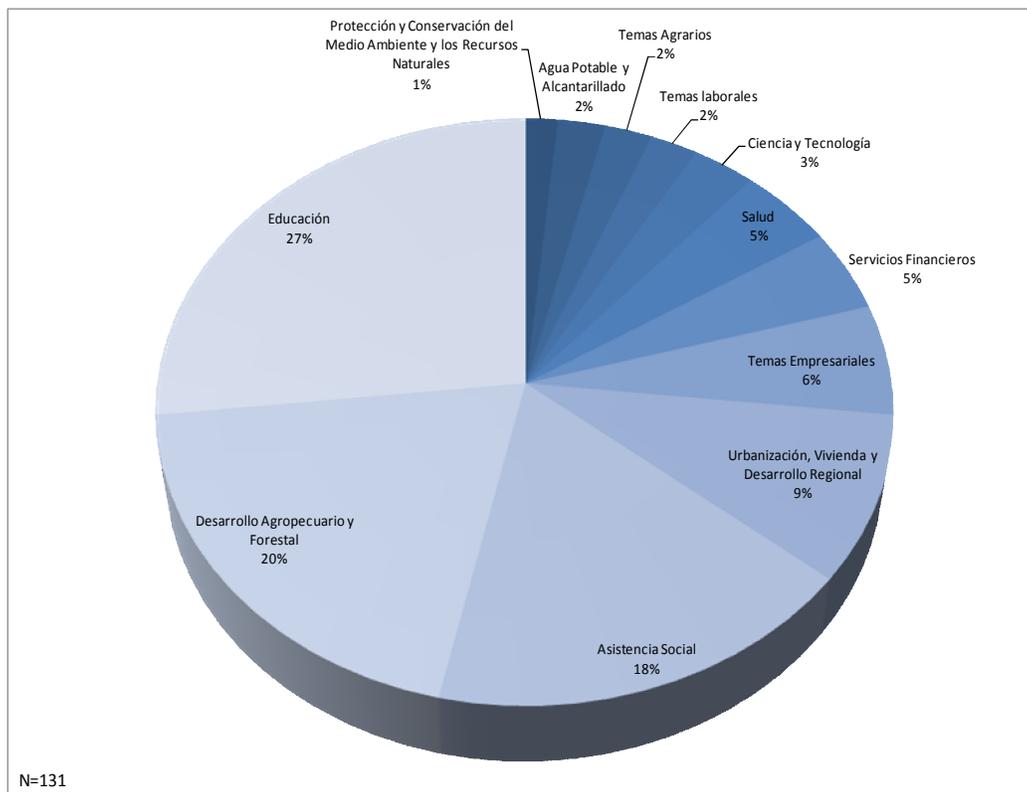
Gráfica 4.3 INDEP – por unidad responsable



4.2 Análisis por función o tema de gasto

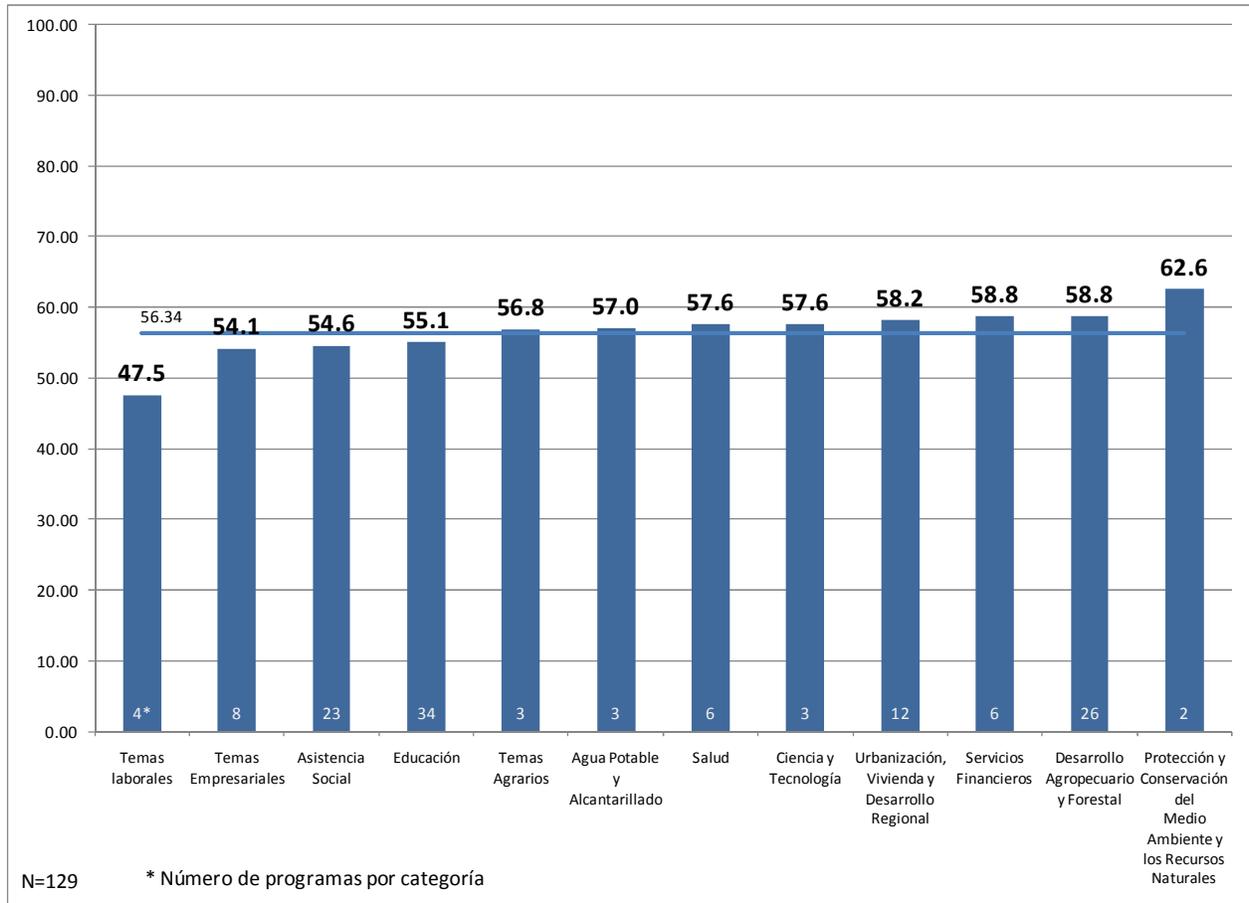
En otro componente de la estructura programática, los programas evaluados se distribuyeron entre las funciones de gasto que muestra la gráfica 4.4. La mayoría se concentraron en cinco funciones: Educación, Desarrollo agropecuario y forestal, Asistencia social, Urbanización, vivienda y desarrollo regional y Temas empresariales. El resto se distribuyeron en Servicios financieros, Salud, Ciencia y tecnología, Temas laborales, Temas agrarios, Agua potable y alcantarillado y Protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Gráfica 4.4 Distribución de los programas por función



En el caso del análisis por función de gasto, el resultado es muy similar al de la sección anterior. A partir de esta categoría, sólo los programas de la función “Protección y conservación del medio ambiente” (agrupando a los programas de Desarrollo Regional Sustentable a cargo de CONANP y de Desarrollo Institucional Ambiental a cargo de SEMARNAT) la ubicaron con calificación aprobatoria (62.6). En el resto, una vez más, se obtuvieron calificaciones reprobatorias (entre 47.5 de “Temas Laborales” y 58.8 de “Servicios Financieros”).

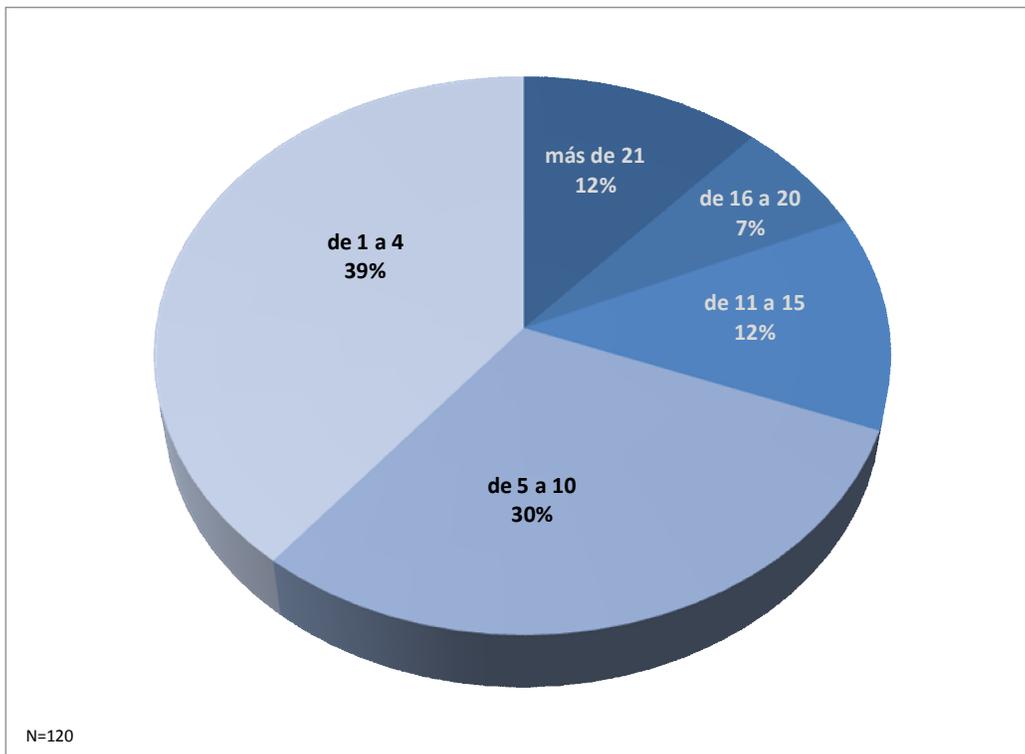
Gráfica 4. 5 INDEP – por función



4.3 Análisis por antigüedad en la operación del programa

La Gráfica 4.6 muestran el número de años que lleva siendo implementado cada programa evaluado. Es decir, muestran el tiempo que el programa ha recibido recursos públicos para hacer frente a un problema público. Cabe aclarar que la información obtenida en las EEDs no aclara sobre posibles cambios de denominación de los programas.

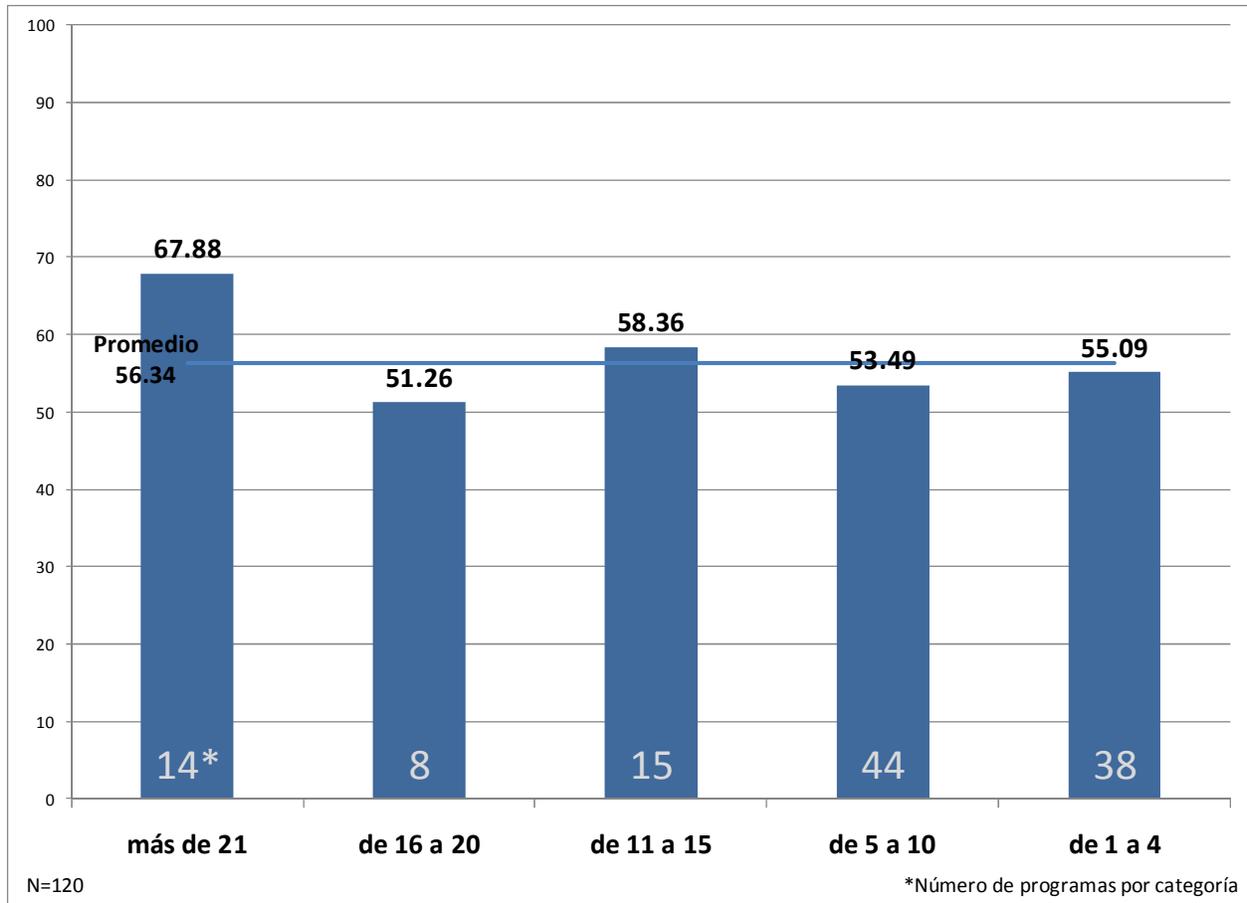
Gráfica 4.6 Distribución de los programas por antigüedad



El análisis por antigüedad de programa fue hecho agrupando por lustros. Muestra que los programas con más de 21 años de implementación fueron los únicos que alcanzaron una calificación aprobatoria (67.88). De los 129 programas considerados, el 39% tenía de 1 a 4 años de implementación y tuvieron un desempeño calificado en 55.09. El 30% llevan entre 5 y 10 de implementación y la calificación de su desempeño es aún más baja que la de los anteriores (53.49). Siguen los programas con entre 11 y 15 años de antigüedad (12%) con calificación también reprobatoria de 58.36. Los programas con 16 a 20 años de implementación (7%) calificaron en promedio con 51.26, la más baja del análisis por antigüedad.

Por último, los programas más antiguos (con más de 21 años de implementación) obtuvieron calificación aprobatoria (67.88), baja pero aprobatoria. Se trata de 14 programas los cuales vale la pena enumerar. Están a cargo de CDI (Programa de Albergues Escolares Indígenas), CONACYT (Becas para realizar estudios de posgrado y Sistema Nacional de Investigadores), CONAFE (Modelos Comunitarios de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante y para Población Mestiza), CONAGUA (Programa de Ampliación de Distritos de Riego, Programa de Ampliación de Unidades de Riego y Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal), DICONSA (Programa de Abasto Rural), los programas de FONART, IMSS (IMSS-Oportunidades), INEA (Atención a la Demanda de Educación para Adultos), LICONSA (Programa de Abasto Social de Leche) y SEP (Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes).

Gráfica 4. 7 INDEP – por antigüedad



4.4 Análisis por asignación presupuestal a grupos de programas destacados

A partir del análisis de tres grupos de programas destacados, se analizó si la racionalidad del gasto estuvo orientada a resultados, en relación a la asignación presupuestal.

Los diez programas con mayor variación porcentual presupuestal positiva propuesta: que, en términos porcentuales simples, podrían ser favorecidos con un aumento entre sus presupuestos aprobados 2009 y 2010. La calificación promedio para ellos es reprobatoria (56.83), poniendo en entredicho la propuesta de asignarles mayor presupuesto. De este grupo, sólo tres programas tuvieron calificación aprobatoria: Programa de Apoyo Alimentario de DICONSA (76.99), Comunidades Saludables de la Secretaría de Salud (68) y Programa de Empleo Temporal de SEDESOL (67.98). También destaca el programa Proarbol – Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable de

CONAFOR, para el que se propone un aumento porcentual de 257.77%, a pesar de tener un desempeño bajo.

Tabla 4.a Los 10 programas con mayor variación porcentual presupuestal positiva (2009 vs. 2010) de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	Δ presup.
33	SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	67.98	754.14%
14	DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	76.99	265.84%
63	CONAFOR_Proárbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	58.00	257.77%
104	CONADE_Alta competencia	42.32	188.22%
32	SS_Programa Comunidades Saludables	68.00	76.20%
77	SE_Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	53.14	72.44%
61	SEP_Programa nacional de horario extendido en primaria	58.42	71.67%
56	SEP_Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	59.48	71.48%
79	SS_Sistema Integral de Calidad en Salud	53.00	63.16%
115	CONACYT_Fomento a la realización de proyectos que incrementen la capacidad científica y tecnológica, a nivel sectorial y regional	31.03	59.26%

Los diez programas con mayor variación porcentual presupuestal negativa propuesta: que, en términos porcentuales, podrían ver recortado el presupuesto aprobado en 2010 respecto al de 2009. Sorpresivamente, la calificación promedio de estos programas es aprobatoria, aunque muy baja (65.21). Esto se debe a que entre ellos se encuentran los programas ubicados en el segundo y tercer lugar de la tabla de posiciones general del INDEP: Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura de FOCIR (87.35) y Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario de AGROASEMEX (85.68). A estos programas se propuso la disminución de hasta 73.24% y 89.48% de sus presupuestos, respectivamente.

Tabla 4.b Los 10 programas con mayor variación porcentual presupuestal negativa (2009 vs. 2010) de acuerdo al INDEP

Rank	Programa	INDEP	presup.
21	SEMARNAT_Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	71.65	-97.62%
30	DIF_Programas de Atención a Personas con Discapacidad	68.36	-92.93%
3	AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	85.68	-89.48%
99	AGROASEMEX_Fondo de Contingencias y Autoseguro	60.14	-75.00%
2	FOCIR_Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura	87.35	-73.24%
93	CDI_Atención a Indígenas Desplazados	47.60	-71.43%
19	CONAGUA_Programa de Desarrollo Parcelario	77.34	-68.33%
110	CONAFOR_Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	37.04	-63.18%
13	CONAVI_Fomento a la producción de vivienda en las entidades federativas y Municipios	77.06	-60.00%
71	SEP_Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales	55.00	-58.33%

Los programas destacados por el Ejecutivo por su buen desempeño: son destacados por el Ejecutivo federal. Sin embargo, el INDEP demuestra que en realidad el desempeño demostrado por este grupo de 16 programas también es bajo. En promedio alcanzan una calificación reprobatoria de 52.20%, a partir de calificaciones que van desde 9.57 (Programa de Deporte de la CONADE) hasta 76.99 (Programa de Apoyo Alimentario de DICONSA).

Tabla 4.c INDEP – Grupos de programas destacados para la negociación presupuestal 2010

Rank	Programa	INDEP	Δ pres.
118	SS_Seguro Médico para una Nueva Generación	27.00	-7.25%
123	SE_Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	22.52	-4.52%
82	STPS_Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	52.24	-1.04%
106	SEDESOL_Programa Hábitat	38.75	0.00%
126	CONADE_Deporte	12.77	3.17%
65	FONHAPO_Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	64.34	3.21%
39	SEP_Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	65.12	5.13%
81	SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	52.50	10.37%
17	CDI_Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	74.75	21.45%
72	SS_Caravanas de la Salud	61.13	23.87%
74	SS_Financiamiento equitativo de la atención médica. Seguro Popular	53.53	26.62%
100	SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	43.27	28.93%
43	SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	64.00	44.77%
61	SEP_Programa nacional de horario extendido en primaria	58.42	71.67%
32	SS_Programa Comunidades Saludables	68.00	76.20%
14	DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	76.99	265.84%

4.5 Análisis por matriz INDEP-ICADI

El PAE 2008 requirió la realización de Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECRs) a 104 programas sujetos a reglas de operación para dar cuenta de su calidad de diseño. Al igual que ahora, GESOC construyó el Índice de Calidad de Diseño de los programas federales (ICADI) para comunicar los resultados de las mismas.²⁶ De los programas sujetos a ECR, 83 también fueron sometidos a EED y, por tanto cuentan con INDEP y representaron el 13% del gasto programable en 2009 (y aproximadamente la misma cifra en el presupuesto propuesto para 2010). En estos casos, fue posible estudiar la relación entre uno y otro índices. El Anexo 3 contiene la lista general de programas con ICADI e INDEP, así como la categoría bajo la que se colocan según su diseño y su desempeño.

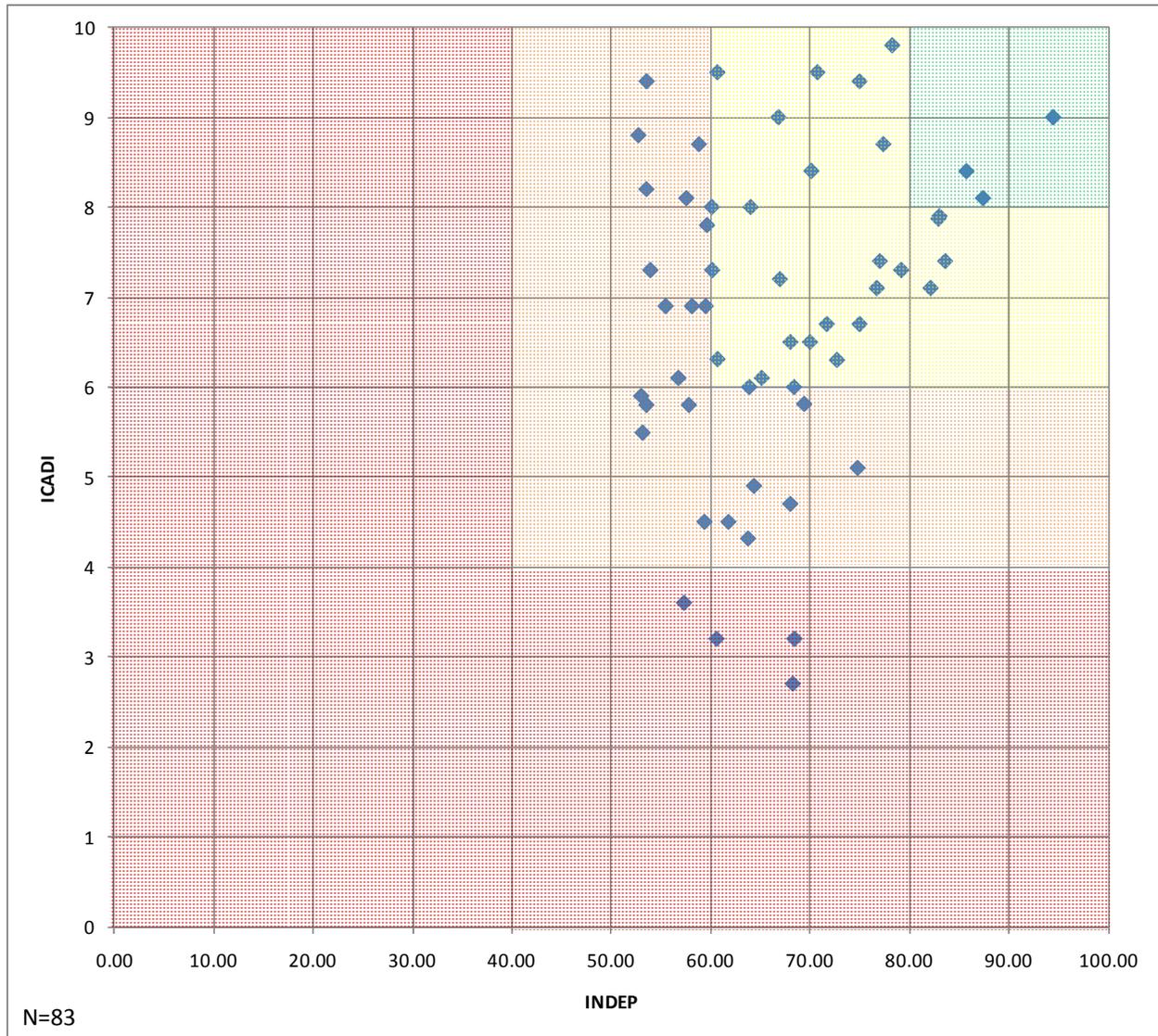
²⁶ Véase www.gesoc.org.mx/icadi

Tabla 4.d INDEP – ICADI Presupuestos

	2008 aprob. (mdp)	2009 aprob. (mdp)	Proy. 2010 (mdp)
Presupuesto programas presupuestarios federales (PPPF)	1,347,606.90	1,857,398.80	1,908,351.50
Total presupuesto programas con ICADI/INDEP	163,706.13	204,516.95	204,516.95
Proporción del PPPF presupuesto programas con ICADI/INDEP	12.15	11.01	11.01

La siguiente gráfica muestra dicha relación ubicando en el eje de las abscisas la calificación obtenida en el INDEP (en escala cero a 100) y en el eje de las ordenadas la obtenida en el ICADI (en escala de cero a 10). Está dividida en sectores de colores que a modo de semáforos, denotan en sentido decreciente y a partir del extremo superior derecho, la situación de calidad de diseño y desempeño de esos programas. Así, aquellos programas ubicados en el sector verde son caracterizados como “destacados”; los ubicados en el sector amarillo son “suficientes”; los del área anaranjada son “rezagados” y los del área roja son “deficientes”. Para calificar en las tres primeras categorías se requieren INDEP e ICADI mínimos de: 80 y 8.0, 60 y 6.0, 40 y 4.0, respectivamente.

Gráfica 4.8 Matriz INDEP vs ICADI



Tan sólo tres programas lograron calificarse como “destacados”: Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (94.40, 9.0) y Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (85.68, 8.4) de AGROASEMEX; Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura (87.35, 8.1) de FOCIR. En situación “suficiente” se ubicaron 24 programas, los cuales pueden tener buena calidad de diseño pero desempeño bajo (Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Licons, S.A. de C.V. [66.79, 9.0]; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades [64, 8.0]) o viceversa (Programa de Abasto Rural a cargo de Dicons, S.A. de C.V. [83.55, 7.1]). Otros programas en esta categoría son: IMSS-

Oportunidades (82.97, 7.9), Programa de Apoyo Alimentario (76.99, 7.4) y Atención a la Demanda de Educación para los Adultos (76.68, 7.1).

Por otro lado, se observa concentración de los programas con INDEP e ICADI en el sector de color anaranjado, evidenciando la predominación de programas (33) con un diseño y/o desempeño apenas suficientes para hacer frente a las tareas que se les encomendaron. Llamen la atención programas que a pesar de haber sido considerados por los evaluadores como los de mejor diseño, obtuvieron calificaciones reprobatorias en cuanto a su desempeño. Tales son el caso de los siguientes programas de la CONAGUA: Programa de Ampliación de Distritos de Riego (60.66, 9.5), Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego (53.55, 9.4), Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (52.72, 8.8), Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (58.80, 8.7). Otros programas que destacan en esta categoría son: Programa de Apoyo al Empleo de STPS (52.24, 7.8), PROCAMPO de SAGARPA (55.46, 6.9), Seguro Popular de la Secretaría de Salud (53.53, 5.8), Programa Hábitat (38.75, 4.0) y Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales (46.59, 4.0) de SEDESOL.

En situación deficiente; es decir, con diseño y desempeño reprobatorios –o apenas aprobatorios–, se encuentran programas como: Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (68.4, 3.2) y Rescate de espacios públicos (52.52, 1.1) de SEDESOL, Alianza para el Campo (39.37, 4.4) de SAGARPA y otros que llaman la atención por haber sido evaluados como programas con buen diseño, pero con muy bajo desempeño (casos similares a los destacados en la categoría anterior): Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica (34.57, 9.7) y Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola (31.02, 9.7) de CONAGUA, así como Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía (22.52, 8.1).

5. Conclusiones

Con el INDEP, GESOC no busca cuestionar la prioridad que todo gobierno debe dar al combate a la pobreza y a la búsqueda de mejores niveles de bienestar de la población a través de sus programas públicos, ni justificar la desaparición de ningún programa que atienda un problema público relevante (por ejemplo, el acceso a la salud de los más pobres). El INDEP tiene dos objetivos de largo alcance. El primero es brindar mayor racionalidad al proceso de asignación presupuestaria, al proveer de información relevante presentada de forma sencilla. El segundo, y más importante, es que al facilitar la detección de las fallas en el desempeño de los programas, se puedan realizar las modificaciones y mejoras necesarias para que los programas puedan entregar los resultados de valor para los que fueron creados.

Así pues, de la evidencia se deriva que:

Sobre los programas

- En un contexto de crisis y aumento de la pobreza, llama la atención que los programas tengan un desempeño tan bajo. Más de la mitad de los programas reprobaban en el INDEP.
- No obstante, hay programas con calidad de diseño y desempeño destacados, los cuales, atienden un problema de alta sensibilidad social y disponen de presupuestos considerables. Tal es el caso de programas como IMSS-Oportunidades (ICADI de 7.9; INDEP de 82.97; Presupuesto aprobado 2009 de \$7,500,000,000.00 MN).
- Por el contrario, existen programas con presupuesto considerable, que también atienden un problema de alta sensibilidad social que demostraron tener una mala calidad de diseño y un bajo desempeño. Un ejemplo es el programa Hábitat (ICADI de 4.0; INDEP de 38.75; Presupuesto aprobado 2009 de \$2,745,720,000.00 MN).
- Sólo por antigüedad, se distinguen doce programas con buen desempeño. Este fenómeno ya había sido notado en el ICADI.
- La calificación promedio de desempeño de los programas prioritarios (de acuerdo al PPEF 2010) del gobierno federal también es bajo. Entre ellos se encuentran Oportunidades (64.00), Apoyo Alimentario (76.99), Seguro Popular (53.53).

Sobre la calidad de gasto

Cuando el gobierno federal presentó su Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, el Ejecutivo señaló que se proponía mantener y reforzar los programas que han demostrado su eficacia para ayudar a los grupos vulnerables. También dijo que se eliminarían los programas que no han funcionado para usar esos recursos en el fortalecimiento de los programas que han demostrado su eficacia. Para lograr lo anterior se utilizarían evaluaciones objetivas realizadas por instituciones independientes o profesionales en el ramo.

La evidencia demuestra que esto en la realidad no sucedió así.

- Para diseñar y aprobar un presupuesto que realmente esté informado por los resultados de evaluaciones externas e indicadores, es necesario que los mecanismos que utiliza SHCP para incorporar la información sean transparentes, claros y de fácil acceso para el Congreso de la Unión y el público en general. ¿Cuál es la evidencia de desempeño que tomó en cuenta la SHCP para diseñar su Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010? ¿Cuál es el racional que utilizó para decidir el incremento y decremento de las asignaciones presupuestales que propuso? La respuesta a estas preguntas permitiría facilitar el tránsito a un esquema de presupuesto basado en resultados con una participación activa del Congreso de la Unión (que es la instancia que finalmente decide el presupuesto) y de la sociedad en general.
- El escrutinio público también contribuirá a fortalecer el sistema de indicadores al establecer metas reales y acordes al potencial de cada programa y dependencia y facilitaría el posterior seguimiento y control del desempeño por parte del Congreso de la Unión y de los ciudadanos.
- Si se proponen aumentos presupuestales, deben estar justificados en la calidad de diseño y los resultados de los programas. En caso necesario, deben exigirse mejoras, darles seguimiento y sancionar su incumplimiento si lo ameritan.

6. Recomendaciones

En base a la evidencia anterior, GESOC hace **tres llamados** al Legislativo para dotar efectivamente de racionalidad al gasto público:

1. Transparencia

Para elaborar un presupuesto que realmente esté basado en resultados de política pública, es necesario que toda la información generada al respecto sea pública y presentada de forma accesible.

Recomendamos a la Cámara de Diputados agregar al Decreto de Presupuesto la obligación de que la SHCP diseñe y haga público 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 se actualicen trimestralmente los avances de los indicadores.

2. Racionalidad en el gasto

Al aprobar el presupuesto de un programa los diputados se convierten, *de facto*, en corresponsables de su desempeño y resultados. Por ello, antes de aumentar o reducir el presupuesto de un programa, el Poder Legislativo debe conocer la calidad de su diseño y su desempeño para tomar decisiones informadas de asignación presupuestal.

GESOC pone a disposición de los legisladores los dos índices (ICADI e INDEP) que ha desarrollado para una distribución del presupuesto basada en evidencia, y por tanto, más objetiva.

3. Avance y Mejoras

Aprobar el presupuesto de un programa, particularmente aquéllos a los que se proponga aumentar, debe traer consigo la exigencia de la identificación de sus fortalezas y debilidades, así como la presentación de un calendario de mejoras que permitan aprovechar mejor los recursos y obtener mejores resultados.

Proponemos que para asegurar el cumplimiento de las mejoras, la Cámara de Diputados agregue al Decreto de Presupuesto la obligación de que la SHCP entregue un programa mejora de cada programa al que se le incremente el presupuesto. Dicho programa de mejora deberá basarse en la evidencia derivada de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL. Asimismo, la SHCP deberá informar al legislativo de manera trimestral los avances en el cumplimiento de los compromisos de mejora que ha asumido.

Bibliografía y Fuentes

- Athié, A. (2005) *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, México, FUNDAR – Colectivo por la transparencia.
- Bevan, G. y Hood, C. (2006) “What’s Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System”. *Public Administration*, 84 (3), 517-538.
- Bouckear, G. y J. Halligan (2008) *Managing Performance*, Londres, Routledge.
- Cunill, N. y S. Ospina (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD.
- GESOC A. C. (2008) *Monitoreo de la confiabilidad de las evaluaciones a programas federales (2007-2008)*, México.
- González, A. (Coord.) (2008) *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC A.C.
- Informes completos de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009* disponibles en http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/especificas_desem.jsp
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal*, México.
- Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008*, México.
- Programa Anual de Evaluación 2007*, México.
- Programa Anual de Evaluación 2008*, México.
- Programa Anual de Evaluación 2009*, México.
- SFP (2008) *Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, México.
- SHCP (2008a), “Gestión para resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño”, México.
- SHCP (2008b) “Taller de construcción y mejora de matrices de indicadores”, México. [Presentación]
- SHCP (2009a) *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México.
- SHCP (2009b) *Evaluación Específica de Desempeño en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, México.
- Talbot, C. (1999) “Public Performance –towards a New Model?”. *Public Policy and Administration*.

Anexos

Anexo 1: INDICADORES DE EFICACIA Y EFICIENCIA CONTENIDOS EN LAS EEDs 2008-2009

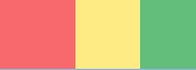
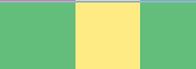
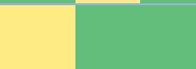
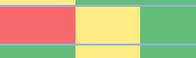
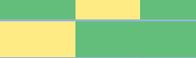
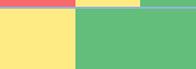
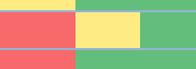
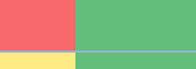
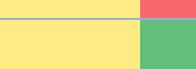
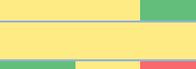
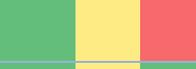
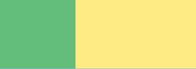
CATEGORÍA	DIMENSIÓN	PROGRAMA	INDICADOR
Estratégico	Eficacia	CONAVI_Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	Participación del programa en el acceso a financiamiento de vivienda
		FOCIR_Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura	Índice de contribución a capitalización de empresas del Sector Agroindustrial
	Eficiencia	AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Subsidio promedio por unidad asegurada de los Fondos de Aseguramiento
		AGROASEMEX_Fondo de Contingencias y Autoseguro	Subsidio promedio por unidad durante el ejercicio fiscal
		CONANP_Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)	Costo promedio de la superficie conservada mediante prácticas sustentables apoyadas por el PROCODES
		AGROASEMEX_Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Subsidio promedio por unidad asegurada
	De gestión	Eficiencia	SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)
SEP_Subsidios federales para organismos descentralizados estatales			Subsidio promedio por alumno en Educación Media Superior
INDESOL_Programa de Coinversión Social			Costo promedio de proyectos orientados a promover desarrollo sustentable social y humano apoyados por el

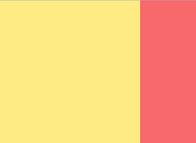
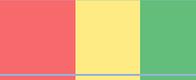
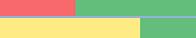
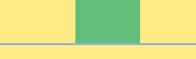
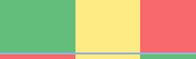
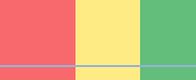
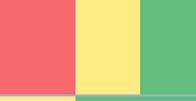
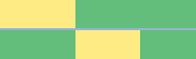
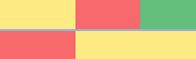
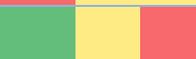
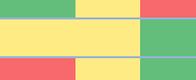
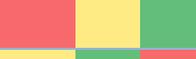
			PCS
		SEP_Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	Subsidio promedio por alumno en Educación Superior
		DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	Costo promedio de apoyo
		SEDESOL_Rescate de espacios públicos	Costo promedio por espacio público construido.
		CONAFOR_Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	Monto otorgado por solicitud de Programas de Manejo
		AGROASEMEX_Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Costos operativos por la administración de Programas
		AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Costos promedio de operación del componente Apoyado
		SEDESOL_Rescate de espacios públicos	Costo promedio por espacio público ampliado o rehabilitado
		AGROASEMEX_Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	Costos operativos por la administración de Programa
		AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Costos promedio de operación del componente Apoyado

Anexo 2: Ranking INDEP

Rank	Programa	INDEP	Avance report.	S. Targ	S. Ind	S. Inf
1	AGROASEMEX_Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	94.40	107.60%	Yellow	Green	Green
2	FOCIR_Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura	87.35	80.22%	Green	Green	Green
3	AGROASEMEX_Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	85.68	109.87%	Yellow	Green	Green
4	SAGARPA_Programa de Soporte al Sector Agropecuario	83.79	258.92%	Yellow	Green	Green
5	DICONSA_Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	83.55	104.17%	Yellow	Green	Green
6	CONACYT_Sistema Nacional de Investigadores	83.44	100.42%	Green	Green	Green
7	IMSS_IMSS-Oportunidades	82.97	115.30%	Red	Green	Green
8	CDI_Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	82.87	97.14%	Green	Green	Green
9	INEA_Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	82.08	94.77%	Green	Green	Green
10	SAGARPA_Programa de Atención a Problemas Estructurales	79.32	128.53%	Yellow	Green	Green
11	CONAGUA_Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	79.14	105.41%	Yellow	Green	Green
12	CONAGUA_Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	78.23	92.91%	Green	Green	Green
13	SAGARPA_Instrumentación de acciones para mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	77.90	100.97%	Green	Yellow	Green
14	SEP_Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	77.56	133.40%	Yellow	Green	Red
15	CONAGUA_Programa de Desarrollo Parcelario	77.34	90.65%	Yellow	Green	Green
16	CONACULTA_Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	77.14	100.75%	Green	Yellow	Green
17	CONAVI_Fomento a la producción de vivienda en las entidades federativas y Municipios	77.06	113.33%	Red	Green	Green
18	DICONSA_Programa de Apoyo Alimentario	76.99	89.33%	Green	Green	Yellow
19	INEA_Atención a la Demanda de Educación para Adultos	76.68	86.27%	Green	Green	Green
20	SEP_Programa Nacional de Lectura	74.95	111.05%	Yellow	Green	Yellow
21	SEP_Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	74.94	106.56%	Yellow	Yellow	Green
22	SEP_Programas educativos en materia de prevención de adicciones	74.92	111.50%	Yellow	Green	Yellow
23	CDI_Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	74.75	97.83%	Green	Yellow	Green
24	CONADE_Cultura Física	72.68	119.01%	Red	Green	Green
25	SEMARNAT_Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	71.65	98.11%	Yellow	Green	Green
26	CONAGUA_Programa de Ampliación de Unidades de Riego	70.71	126.86%	Yellow	Green	Green
27	INDESOL_Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de	70.47	117.03%	Red	Green	Green

	Prevención de la Violencia Contra las Mujeres				
28	SE_Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	70.11	117.75%		
29	CONAFE_Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	69.96	106.03%		
30	SE_Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	69.38	103.43%		
31	SEDESOL_Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	68.40	113.44%		
32	DIF_Programas de Atención a Personas con Discapacidad	68.36	89.88%		
33	SRA_Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	68.24	221.82%		
34	SS_Programa Comunidades Saludables	68.00	100.00%		
35	SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	67.98	99.17%		
36	SEP_Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANNUIES (FIUPEA)	66.94	216.66%		
37	SAGARPA_Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	66.89	139.91%		
38	LICONSA_Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	66.79	108.16%		
39	CONAFOR_Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	66.33	83.17%		
40	SE_Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	65.76	268.31%		
41	SEP_Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	65.12	141.12%		
42	CONAVI_Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	64.94	150.83%		
43	SEP_Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	64.39	114.38%		
44	FONHAPO_Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	64.34	120.76%		
45	SEDESOL_Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	64.08	100.00%		
46	SEDESOL_Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	64.00	105.86%		
47	INDESOL_Programa de Coinversión Social	63.86	103.33%		
48	CDI_Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	63.75	85.38%		
49	SEP_Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio	63.41	164.26%		
50	SEDESOL_Programa de Opciones Productivas	61.77	121.16%		
51	SS_Caravanas de la Salud	61.13	86.64%		
52	CDI_Programa de Infraestructura Social Básica para la atención de los pueblos indígenas(PIBAI)	60.68	133.83%		
53	CONAGUA_Programa de Ampliación de Distritos de Riego	60.66	107.80%		

54	SRA_Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	60.58	185.23%	
55	SAGARPA_Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	60.14	88.93%	
56	SE_Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	60.11	117.78%	
57	SEP_Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	60.00	100.00%	
58	CONAFOR_Proárbol - Manejo de Germoplasma y Producción de Planta	59.88	92.92%	
59	CONAGUA_Programa de Agua Limpia	59.61	134.93%	
60	SEP_Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	59.48	92.30%	
61	FONART_Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	59.36	119.54%	
62	SEP_Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	59.07	91.67%	
63	CONAGUA_Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	58.80	77.32%	
64	CONACYT_Becas para realizar estudios de posgrado	58.43	209.37%	
65	SEP_Programa nacional de horario extendido en primaria	58.42	83.45%	
66	SEP_Programa Escuelas de Calidad	58.11	92.83%	
67	CONAFOR_Proárbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	58.00	131.59%	
68	CONAFOR_Proárbol – Prevención y Combate de Incendios Forestales	57.81	83.26%	
69	SEP_Programa Asesor Técnico Pedagógico	57.79	254.64%	
70	SEP_Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	57.54	411.53%	
71	CDI_Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	57.30	73.59%	
72	STPS_Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)	56.74	112.45%	
73	CONAFOR_Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	56.32	103.94%	
74	SAGARPA_PROCAMPO	55.46	106.92%	
75	SEP_Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales	55.00	100.00%	
76	SEP_Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	53.92	74.04%	
77	CONAGUA_Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	53.55	95.54%	
78	SS_Financiamiento equitativo de la atención médica. Seguro Popular	53.53	85.50%	

79	CONANP_Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS)	53.52	111.96%	
80	SE_Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	53.14	124.16%	
81	SS_Sistema Integral de Calidad en Salud	53.00	153.46%	
82	CONAGUA_Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	52.72	121.74%	
83	CONAFOR_Proárbol - Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales	52.62	138.71%	
84	SEDESOL_Rescate de espacios públicos	52.52	154.09%	
85	SAGARPA_Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	52.50	148.80%	
86	STPS_Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	52.24	126.80%	
87	CONAFE_Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza	50.27	94.25%	
88	FONHAPO_Programa de Vivienda Rural	50.23	440.90%	
89	SEP_Programa Educativo Rural	49.94	102.39%	
90	CDI_Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	49.86	253.55%	
91	SE_Reconversión de sectores productivos ante la eliminación de cuotas compensatorias de productos chinos	49.40	80.24%	
92	SEDESOL_Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	49.38	145.86%	
93	CONAFOR_Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	49.30	93.96%	
94	CONACULTA_Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	48.40	399.16%	
95	CONAFE_Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	48.18	119.73%	
96	CDI_Atención a Indígenas Desplazados	47.60	204.50%	
97	CONAFOR_Proárbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	46.62	82.13%	
98	SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales	46.59	150.08%	
99	SEDESOL_Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	46.52	150.30%	
100	DIF_Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	46.16	556.64%	
101	CONAFE_Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante	45.48	72.35%	
102	AGROASEMEX_Fondo de Contingencias y Autoseguro	45.09	64.84%	
103	SAGARPA_Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	43.27	390.93%	
104	SE_Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	42.78	62.48%	

	(FONAES)				
105	SEP_Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales	42.50	100.00%		
106	CONADE_Alta competencia	42.32	82.59%		
107	SRA_Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	41.54	139.65%		
108	SEDESOL_Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	40.95	46.66%		
109	SAGARPA_Alianza para el Campo	39.37	114.26%		
110	SEDESOL_Programa Hábitat	38.75	123.75%		
111	CONAFOR_Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	37.04	78.33%		
112	CONAGUA_Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	34.57	48.11%		
113	CDI_Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	34.28	118.10%		
114	STPS_Programa de Fomento al Empleo	33.65	63.25%		
115	SEP_Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	33.57	62.87%		
116	CONACYT_Fomento a la realización de proyectos que incrementen la capacidad científica y tecnológica, a nivel sectorial y regional	31.03	134.38%		
117	CONAGUA_Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	31.02	50.00%		
118	CDI_Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ)	30.63	87.91%		
119	SS_Seguro Médico para una Nueva Generación	27.00	153.40%		
120	CDI_Proyectos de comunicación indígena	26.54	1448.75%		
121	SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	26.19	128.33%		
122	SEP_Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	26.13	55.00%		
123	SE_Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	22.52	48.90%		
124	FINANCIERA RURAL_Constitución y operación de unidades de promoción de crédito	20.00	102.27%		
125	FINANCIERA RURAL_Reducción de costos acceso al crédito	20.00	100.00%		
126	CONADE_Deporte	12.77	154.00%		
127	SEP_Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	7.22	0.00%		
128	DIF_Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	6.60	0.00%		
129	SEP_Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración educativa	6.11	0.00%		

Anexo 3: RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ICADI vs INDEP

Programa	ICADI	INDEP	COLOR
AGROASEMEX _Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	9.0	94.40	
AGROASEMEX _Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	8.4	85.68	
FOCIR _Programa de capital de riesgo para acopio, comercialización y transformación y para el servicio de cobertura	8.1	87.35	
IMSS _IMSS-Oportunidades	7.9	82.97	
CDI _Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	7.9	82.87	
DICONSA _Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	7.4	83.55	
INEA _Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	7.1	82.08	
CONAGUA _Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	9.8	78.23	
CONAGUA _Programa de Ampliación de Distritos de Riego	9.5	60.66	
CONAGUA _Programa de Ampliación de Unidades de Riego	9.5	70.71	
SEP _Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	9.4	74.94	
LICONSA _Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	9.0	66.79	
CONAGUA _Programa de Desarrollo Parcelario	8.7	77.34	
SE _Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	8.4	70.11	
SEDESOL _Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	8.0	64.00	
DICONSA _Programa de Apoyo Alimentario	7.4	76.99	
CONAGUA _Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	7.3	79.14	
SAGARPA _Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	7.3	60.14	
SEP _Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANNUIES (FIUPEA)	7.2	66.94	
INEA _Atención a la Demanda de Educación para Adultos	7.1	76.68	
SEMARNAT _Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	6.7	71.65	
SEP _Programa Nacional de Lectura	6.7	74.95	
SS _Programa Comunidades Saludables	6.5	68.00	
CONAFE _Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	6.5	69.96	
CONADE _Cultura Física	6.3	72.68	
CDI _Programa de Infraestructura Social Básica para la atención de los pueblos indígenas(PIBAI)	6.3	60.68	
SEP _Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	6.1	65.12	
INDESOL _Programa de Coinversión Social	6.0	63.86	
DIF _Programas de Atención a Personas con Discapacidad	6.0	68.36	
SE _Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	8.0	60.11	
CONAGUA _Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	9.4	53.55	
CONAGUA _Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	8.8	52.72	
CONAGUA _Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	8.7	58.80	
CONANP _Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)	8.2	53.52	
SEP _Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	8.1	57.54	
CONAGUA _Programa de Agua Limpia	7.8	59.61	
STPS _Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	7.8	52.24	
CDI _Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	7.5	49.86	
SEP _Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	7.3	53.92	
SEP _Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para	6.9	59.48	

Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas		
SEP_Programa Escuelas de Calidad	6.9	58.11
SAGARPA_PROCAMPO	6.9	55.46
SEP_Programa Educativo Rural	6.7	49.94
CONACULTA_Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	6.7	48.40
CONADE_Alta competencia	6.4	42.32
CONAFE_Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante	6.1	45.48
STPS_Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)	6.1	56.32
SS_Sistema Integral de Calidad en Salud	5.9	53.00
SS_Financiamiento equitativo de la atención médica. Seguro Popular	5.8	53.53
SEP_Programa Asesor Técnico Pedagógico	5.8	57.79
SE_Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	5.5	53.14
SRA_Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	5.4	41.54
FONART_Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	4.5	59.36
SE_Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	5.8	69.38
CDI_Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	5.1	74.75
FONHAPO_Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	4.9	64.34
SEDESOL_Programa de Empleo Temporal (PET)	4.7	67.98
SEDESOL_Programa de Opciones Productivas	4.5	61.77
CDI_Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	4.3	63.75
CONAGUA_Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	9.7	31.02
CONAGUA_Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	9.7	34.57
SE_Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	8.1	22.52
SEP_Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	6.9	7.22
SEP_Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	6.3	6.11
CONADE_Deporte	6.1	12.77
CDI_Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	5.9	34.28
SAGARPA_Alianza para el Campo	4.4	39.37
CDI_Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ)	4.4	30.63
SEDESOL_Programa Hábitat	4.0	38.75
SEDESOL_Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	4.0	49.38
SEDESOL_Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas	46.59	4.0
SEDESOL_Programa 3 x 1 para Migrantes	3.6	26.19
SEP_Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	2.6	33.57
SEDESOL_Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	46.52	3.5
CDI_Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	3.6	57.30
FONHAPO_Programa de Vivienda Rural	3.5	50.23
SEDESOL_Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	3.5	46.52
SRA_Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	3.2	60.58
SEDESOL_Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3.2	68.40
SRA_Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	2.7	68.24
DIF_Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	2.8	46.16
SE_Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	2.6	42.78
SEDESOL_Rescate de espacios públicos	1.1	52.52