

22 de agosto de 2008

Nota Informativa

Informe de Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios en el primer semestre de 2008.

El artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), señala que el **30 de junio** el Ejecutivo Federal debe informar sobre los *avances físico y financiero de todos los programas y proyectos* que se hayan aprobado en el *Presupuesto de Egresos vigente, con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas*, así como *detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos* para llevarlas a cabo.

De esta forma, en el reporte enviado a la Cámara de Diputados el 30 de junio, en el apartado de *Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios en el periodo enero-mayo de 2008*, se explica someramente el cumplimiento de las metas de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 (PEF 2008), en relación con los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los programas sectoriales derivados del mismo. Estos indicadores forman parte del Sistema de Evaluación del desempeño (SED) mismo que debe estar operando en el ejercicio presupuestario 2008.

Los programas presupuestarios, se identifican con una Unidad Responsable, que a su vez pertenece a un Ramo; cada programa tiene una matriz de indicadores de resultados, con sus respectivas metas. Los programas sectoriales están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a través de la definición del fin

y el propósito.

Los indicadores requeridos por la LFPRH tienen características particulares, ya que pueden ser estratégicos o de gestión, deben estar en todos los niveles de la matriz de marco lógico (actividades, componentes, propósito y fin), deben medir la eficiencia, eficacia, calidad y economía. Por ello la frecuencia de medición no es homogénea, habrá indicadores que en el muy corto plazo no presentarán avances, aún si se ejercen los recursos, ya que requieren un plazo largo para materializar sus resultados al estar asociados a la conclusión de ciclos, como el agrícola o escolar, de ahí que su frecuencia de medición sea anual.

La elaboración de las matrices de indicadores es gradual y de inicio sólo es obligatoria para los programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidios (modalidades S y U), gradualmente todos los programas presupuestarios incorporarán sus matrices de indicadores y podrán evaluarse conforme a indicadores.¹

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 se presentaron 330 indicadores para 208 programas presupuestarios, mismos que se aprobaron en el presupuesto 2008. Durante los primeros meses del ejercicio fiscal 2008, como resultado de la revisión y actualización de los mismos, así como de la incorporación de la perspectiva de género en los programas del anexo 9 y 9A del Decreto de Presupuesto de Egresos, se establecieron

¹ El planteamiento más acabado de la SHCP, sobre el **Sistema de Evaluación del Desempeño**, y la estrategia de implementación del mismo, se encuentra en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/sed_conferencia_internacional.pdf. En particular el apartado V. *La Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores* establece los requisitos que deben cumplir las matrices de indicadores de los programas presupuestarios.

Tabla 1: Redimensionamiento del número de indicadores en el sector público presupuestario

Evolución en el Número de los Indicadores por Ramo Administrativo y Entidad

	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Indicadores	1,051	1,295	792	579	649	265
Ramos Administrativos	942	1078	725	499	564	230
Gobernación	91	34	15	20	19	8
Relaciones Exteriores	31	16	11	35	35	8
Hacienda y Crédito Público	48	86	27	27	40	11
Defensa Nacional	0	5	3	10	10	7
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	79	97	73	16	46	10
Comunicaciones y Transportes	99	255	36	42	43	18
Economía	31	27	43	48	49	18
Educación Pública	288	14	120	38	45	35
Salud	12	10	28	32	37	12
Marina	3	5	12	15	15	4
Trabajo y Previsión Social	22	138	15	14	14	11
Reforma Agraria	19	104	26	28	25	7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	134	59	31	50	50	22
Procuraduría General de la República	13	15	12	15	15	7
Energía	12	27	19	19	18	6
IMSS-Oportunidades	0	0	0	0	0	10
Desarrollo Social	0	29	31	33	32	10
Turismo	30	22	21	9	11	8
Función Pública	28	46	14	14	25	0
Tribunales Agrarios	1	3	2	2	2	4
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	1	1	3	3	1
Seguridad Pública	0	83	15	16	20	6
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0	2	0	0	0	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0	0	170	13	10	7
Entidades de Control Directo	109	217	67	80	85	35
Comisión Federal de Electricidad	7	14	10	10	10	3
Luz y Fuerza del Centro	3	13	11	15	16	2
PEMEX	47	38	18	26	30	8
Instuto Mexicano del Seguro Social	14	44	17	11	11	15
ISSSTE	38	108	11	18	18	7

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de la SHCP, Presupuesto basado en resultados, la experiencia de México, junio de 2008 y del Informe de Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios en el periodo enero-mayo de 2008, SHCP.

217 programas presupuestarios, con 265 indicadores. Se agregaron nueve programas que estaban en los anexos 9 y 9A, pero no tenían indicadores. La reducción sustancial en el número de indicadores fue el resultado del proceso de revisión y adecuación de los mismos.

En general, la evolución de los indicadores en el sector público presenta una tendencia descendente (véase tabla 1), producto de la implantación del SED, que requerirá la gradual mejora y actualización de las matrices de indicadores y de los mismos programas, conforme se establezca en los Programas Anuales de Evaluación. Si bien los

indicadores proporcionan información relevante para la toma de decisiones, el exceso de los mismos o su mala calidad pueden inhibir su empleo.

Avance de los Indicadores, enero-mayo

Del total de programas con indicadores aprobados en el presupuesto, 106 indicadores correspondientes a 85 programas tienen frecuencias de medición anual o semestral, por lo que no se esperan resultados a la primera mitad del año. Los restantes 132 programas deberían informar sobre los avances en sus indicadores, sin

Tabla 2:

Avance en las metas de los indicadores seleccionados del PEF 2008 al periodo enero-junio de 2008

Ramos / Dependencias y Entidades	Programa presupuestario con indicador, 2008	Indicadores PEF 2008	Indicadores según avance de metas en el periodo enero-junio		
			Indicador con frecuencia de medición anual	Con avance	Sin avance
TOTAL	217	265	95	166	4
Ramos Administrativos	190	220	93	123	4
Gobernación	8	8	2	5	1
Relaciones Exteriores	7	8	1	7	0
Hacienda y Crédito Público	11	11	4	7	0
Defensa Nacional	1	7	6	1	0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	8	10	9	1	0
Comunicaciones y Transportes	18	18	4	14	0
Economía	18	18	1	16	1
Educación Pública	24	35	23	12	0
Salud	12	12	3	8	1
Marina	4	4	1	3	0
Trabajo y Previsión Social	8	11	4	7	0
Reforma Agraria	7	7	5	2	0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	20	22	16	5	1
Procuraduría General de la República	7	7	0	7	0
Energía	6	6	1	5	0
Desarrollo Social	10	10	3	7	0
Turismo	8	8	4	4	0
Tribunales Agrarios	2	4	0	4	0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	1	0	1	0
Seguridad Pública	4	6	2	4	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	6	7	4	3	0
RAMOS GENERALES	1	10	0	10	0
IMSS-Oportunidades	1	10	0	10	0
ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO	26	35	2	33	0
IMSS	9	15	1	14	0
ISSSTE	7	7	0	7	0
CFE	3	3	0	3	0
LyFC	2	2	1	1	0
PEMEX	5	8	0	8	0

Fuente: Elaborado por el Centro de estudios de las Finanzas Públicas con datos del Anexo XVIII, Avance en los Indicadores de los Programas Aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al segundo trimestre de 2008. SHCP.

embargo, sólo 128 programas², con 155 indicadores presentan información, y cuatro programas incumplieron por problemas de implementación.

Finalmente, de los 128 programas con avances, para el periodo enero-mayo, 29 presentaron

avances al primer trimestre.

Avance de los Indicadores, enero-junio

Para complementar esta información se recurrió al Anexo XVIII Avance en los Indicadores de los Programas Aprobados en el Presupuesto de

² Los programas que no presentaron avances por problemas de diseño, implementación, capacitación y actualización, son: **Coordinación y operación del Sistema Nacional de Protección Civil**, a cargo de la Secretaría de Gobernación, **Promoción de la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones**, en la Secretaría de Economía, **Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal**, dentro de la Comisión Nacional del Agua, y **Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación**, ubicado en la Secretaría de Salud.

Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, de los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al segundo trimestre de 2008.

En éste se hace referencia a los 265 indicadores, correspondientes a 217 programas presupuestarios, agrupados por frecuencia de medición, de la siguiente manera:

- 95 indicadores de 73 programas tienen frecuencia anual, por ello informarán sobre sus avances hasta el último trimestre;
- 166 indicadores, correspondientes a 140 programas presupuestarios tienen avances al semestre;
- 4 indicadores, de 4 programas, carecen de datos.

De los que informaron al semestre, 36 indicadores muestran un avance mayor al cien por ciento y 82 se ubican entre 50.1 y 100 por ciento.

Si bien la LFPRH establece que los indicadores deben medir la eficiencia, eficacia, calidad y economía en todos los niveles de la matriz de indicadores; una revisión cuidadosa de los

indicadores reportados indica que la mayor parte son indicadores de eficacia y en menor medida eficiencia, sólo hay nueve indicadores de calidad y uno de economía. Y como es evidente por el total, la mayor parte de los programas sólo tienen un indicador, existen para todos los niveles de la matriz (actividades, componentes y por lo menos, propósito). De la misma revisión se desprende que aún es necesaria una cuidadosa inspección de la congruencia de las matrices de indicadores, en algunas no son evidentes ni la lógica vertical, entre actividades, componentes y propósito; y en otros casos el indicador definido no cumple con la lógica horizontal.³ En general, los indicadores tal como están planteados no arrojan información sobre el impacto del gasto público, porque su construcción es deficiente, de forma que un avance del 100 por ciento no refleja ni la efectividad ni la eficacia, calidad o economía del programa presupuestario, tal como lo requiere la LFPRH. Por ello es de esperarse un largo proceso de prueba y error para alcanzar la consolidación del SED y la presupuestación por resultados. ▲

³ En el documento **Sistema de Evaluación del Desempeño**, el ejemplo es el programa PROCAMPO, para el cuál se señala " los objetivos del programa están apropiadamente definidos (fin, propósito, componente y actividades), y para cada uno de ellos se cuenta con indicadores que permiten medir el avance en su consecución...la mejora en la estructura programática implementada durante el proceso de programación y presupuesto para 2008, da lugar a una relación "uno a uno" entre los indicadores y los objetivos de los programas ("lógica horizontal"), la cual permite una plena identificación de los indicadores de cada programa presupuestario." página 50.

H. Cámara de Diputados

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Moisés Alcalde Virgen

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Cecilia Reyes Montes

Apoyo: Leslie Adriana Lira López

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel

Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. México, D.F.

<http://www.cefp.gob.mx>