



2022
INDEP

ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS
PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERALES

ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERALES (INDEP) 2022

Resumen Ejecutivo

¿Qué es el INDEP 2022?

- El INDEP es una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que permite conocer, valorar y comunicar el desempeño de 80¹ programas y acciones federales de desarrollo social, para los cuales fue aprobado un presupuesto total en 2022 de \$1 billón 110 mil 288 millones de pesos (21.16% del gasto neto programable).
- El INDEP refleja en una escala que va de 0 a 100 el Nivel de Desempeño -entendido como la capacidad para resolver el problema público que le dio origen a cada programa-, el cual se estima a partir de **tres variables** sustentadas en información oficial y públicamente disponible, pero que actualmente se encuentra dispersa en distintos sitios y documentos:
 1. **La calidad de diseño del programa.**
 2. **La capacidad mostrada por el programa para cumplir con sus metas.**
 3. **La cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa.**
- El Índice clasifica a cada programa en alguno de los 5 Niveles de Desempeño (ND), o bien, en la Caja Negra del Gasto Social Federal, y establece pautas claras de acción para los tomadores de decisiones. Estos Niveles son:
 1. **Programas con Nivel de Desempeño Óptimo.**
 2. **Programas con Alto Potencial de Desempeño.**
 3. **Programas con Nivel de Desempeño Mejorable.**
 4. **Programas con Nivel de Desempeño Escaso.**
 5. **Programas que reflejan la Dispersión de la Política Social Federal.
La Caja Negra del Gasto Social Federal.**

Con el INDEP 2022, GESOC contribuye a:

- Visibilizar los resultados de los instrumentos de monitoreo de los programas públicos federales, los informes de Cuenta Pública y el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, a través de una narrativa metodológicamente robusta, pero de sencilla comprensión y ágil comunicación a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones para estimar el desempeño de cada programa que integra la política social del gobierno federal;
- Recuperar el sentido público de dichos instrumentos (Cuenta Pública, Portales de Transparencia) para informar la mejora continua y las asignaciones presupuestales de los programas que integran la política social del gobierno federal;

¹ La presente edición del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales tomó como base el listado de programas con clave presupuestal "S" (Sujeto a Reglas de Operación) y "U" (Otros Programas de Subsidios), así como las acciones con clave presupuestal "E" (Prestación de Servicios Públicos) y "B" (Provisión de Bienes Públicos) contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx> Dichos programas se encuentran alineados a alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión de Bienestar Económico contemplada en la Medición Multidimensional de la Pobreza.

- Proveer evidencia histórica sobre el desempeño de los programas públicos federales que permita, tanto a tomadores de decisiones, como a la ciudadanía en general, contar con elementos puntuales para la evaluación sobre la pertinencia y desarrollo de los programas evaluados por el Índice.
- Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, basada en los resultados que generan los programas y acciones de desarrollo social, y no en sus insumos o en procesos, como tradicionalmente lo hace el gobierno.

Principales Hallazgos del INDEP 2022

Sobre el desempeño de los programas públicos

- Los programas que sí reportaron información tanto de avance en indicadores en la Cuenta Pública 2021 y/o en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, así como de la cobertura de su población potencialmente beneficiaria, fueron ubicados en una matriz que los clasifica en cinco Niveles de Desempeño, de acuerdo con la capacidad que tienen para resolver el problema público que les dio origen. Para ser calificados, se utilizó una escala de 0a 100, donde la mínima aprobatoria es 60.
- Bajo estos términos, la calificación promedio general obtenida por los 62 programas que cuentan con calificación en el INDEP 2022 fue de 59.1. De este total, 32 programas resultaron reprobados en su calificación final, lo que representa el 51.61% de los programas evaluados.

1. **Los programas con Nivel de Desempeño Óptimo.** Éstos poseen una alta calidad en su diseño, han alcanzado un avance significativo en su cumplimiento de metas, así como una cobertura sustantiva de su población potencialmente beneficiaria.

La evidencia del INDEP 2022 indica que 6 programas alcanzaron un Nivel de Desempeño Óptimo. Éstos obtuvieron un promedio de 90.91. Entre ellos se encuentran Producción y distribución de libros y materiales educativos (96.59), Investigación científica, desarrollo e innovación (90.29), Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (92.79), entre otros.

2. **Los programas con Alto Potencial de Desempeño.** Se caracterizan por sus niveles adecuados de calidad en el diseño y por haber alcanzado un buen avance en su cumplimiento de metas. Son candidatos para incrementar su presupuesto de forma significativa pues no cuentan con el presupuesto suficiente para cubrir de forma significativa a su población beneficiaria.

- La evidencia del INDEP 2022 indica que 4 programas alcanzaron un Nivel de Alto Potencial de Desempeño. Éstos obtuvieron una calificación promedio de 78.11. Entre ellos se encuentra el Programa Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (82.32) de SADER, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez de la SEP (80.25) y el Programa de Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales de la SEP (75.46).

3. **Los programas con Nivel de Desempeño Mejorable.** Son programas cuya principal cualidad es haber conseguido una cobertura sustantiva de su población

potencialmente beneficiaria. Sin embargo, estos programas presentan problemas en la consecución de las metas que se habían propuesto en el año, así como contar con una media calidad de diseño.

- La evidencia obtenida por el INDEP 2022, indica que, durante el ejercicio fiscal 2021, fueron 3 los programas que alcanzaron un Nivel de Desempeño Mejorable, mismos que obtuvieron una calificación promedio de 85.58. Hablamos de los programas Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde (89.28) de SEMARNAT, Articulación de Políticas Integrales de Juventud (84.75) de BIENESTAR y Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la SS (82.71).

4. **Los programas con Nivel de Desempeño Escaso.** Estos programas presentan condiciones de bajo nivel de cobertura de su población potencialmente beneficiaria, así como valores bajos de calidad en su diseño y/o avances mediocres en su cumplimiento de metas.

- La evidencia emanada del INDEP 2022, indica que, durante el ejercicio fiscal 2021, 27 programas fueron clasificados con un Nivel de Desempeño Escaso, obteniendo una calificación promedio de 46.79. Entre ellos se encuentran Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación de la SEP (75.37), el Programa Vigilancia epidemiológica de la SS (73.18), Sembrando Vida (41.25) y Jóvenes Construyendo el Futuro de la STyPS (54.17).
- En este tipo de programas no se justifica ningún incremento presupuestal y se recomienda una revisión integral para mejorar su capacidad de gestión antes de pensar en incrementar su cobertura.

5. **Programas que reflejan la Dispersión programática y presupuestal de la Política Social del gobierno federal para atender problemas sociales relevantes.** Son programas que si bien cuentan con una alta calidad de diseño y que durante el periodo analizado obtuvieron avances aceptables en el cumplimiento de las metas que se habían propuesto, presentan bajos niveles de cobertura de su población potencialmente beneficiaria (inferiores al 65%).

- La evidencia generada por el INDEP 2022 indica que son 22 programas los que reflejan la “Dispersión de la Política Social” del gobierno federal y que obtuvieron una calificación promedio de 58.45. Entre ellos se encuentran Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable de SEMARNAT (73.62), el Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud (73.37), el Programa de Apoyos a la Cultura de CULTURA (72.52), entre otros.
- Esta categoría muestra un ejemplo de la dispersión de esfuerzos por parte del gobierno para dar respuesta integral a problemas sociales relevantes. En ese sentido, se debe hacer énfasis en que el Gobierno Federal tiene la obligación de garantizar los derechos sociales como el acceso a la alimentación, a una vivienda digna, a una educación de calidad, entre otros que están estrechamente relacionados con el ingreso. Es por ello que, para poder proporcionar apoyo a las personas cuyo ingreso se ha visto seriamente afectado a causa de la pandemia, se recomienda valorar la posibilidad de utilizar parte de los recursos asignados a programas que, de acuerdo con la evidencia generada por el INDEP, se encuentran en condiciones de dispersión o de bajo desempeño, para generar o

fortalecer intervenciones programáticas que busquen contribuir a disminuir las carencias de la población.

En suma, el 87.5% (70 de los 80) de los programas sociales del gobierno federal, que representan el 37.28% del total del presupuesto asignado en 2022 a este tipo de programas, están bajo una de dos condiciones: a) No se puede estimar su desempeño debido a su opacidad, o bien, b) No tienen posibilidad alguna de resolver el problema público que abordan debido a la dispersión programática y presupuestal que presentan o a condiciones de opacidad.

Sobre el grado de transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos federales

En los últimos doce años se han realizado amplios esfuerzos por incrementar el grado de transparencia de la información públicamente disponible sobre el cumplimiento de metas y el grado de cobertura de la población potencialmente beneficiaria de cada programa presupuestario. A pesar de lo anterior aún existen espacios de falta de transparencia en el gasto social federal. Este tipo de programas integran la **“Caja Negra del Gasto Social Federal”** debido a sus problemas de opacidad.

- Con base en la edición 2022 del Índice, que está evaluando el tercer año (2021) de gobierno de la actual administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, GESOC identificó que 18 de los 80 programas y acciones sociales evaluados por el INDEP (22.5%), presentan problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño; es decir, no reportan información sobre avances en cobertura y se desconoce si la población que atendían fue absorbida por otros programas o si no se realizó la provisión de bienes o servicios contemplados.
- Estos 18 programas tuvieron un presupuesto aprobado total para el 2022 de \$119 mil 207 millones de pesos, es decir, el 10.74% del total del presupuesto asignado al conjunto de programas sociales del gobierno federal analizados por el INDEP. Para el 2023, se propone la continuidad de 13 de estos 18 programas con un presupuesto propuesto de \$155,735,970,735.00, es decir, un aumento del 30.6% respecto al presupuesto aprobado en 2022.
- Es importante hacer énfasis en que, contrario a lo observado desde 2018, los programas opacos representan más de 10% de los programas analizados a través de la metodología del INDEP lo cual se traduce en la necesidad de robustecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para este tipo de programas.

BALANCE DE MEDIO TÉRMINO DEL DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES IMPLEMENTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL 2018-2024

Desde el año 2009, con la incipiente implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), GESOC se dio a la tarea de realizar un análisis puntual de los programas públicos federales que conforman la política social del Gobierno Federal. No fue sino hasta el año 2012 cuando por primera ocasión se implementó la metodología expuesta a lo largo del presente documento de valoración y estimación del desempeño de los programas y acciones federales de desarrollo social.

Con base en lo anterior, presentamos los siguientes hallazgos correspondientes a los primeros tres años (2019-2021) de la administración encabezada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador:

La actual administración, inició su periodo de gestión el 1º de diciembre de 2018, con un paquete económico co-diseñado con funcionarios de la pasada administración y con los siguientes resultados en

materia de desempeño de los programas y acciones federales de desarrollo social:

		Óptimo	Alto potencial	Mejorable	Escaso	Dispersión	Caja Negra	TOTAL
INDEP 2020	Programas	9	8	10	47	32	10	116
	Porcentaje	7.76%	6.90%	8.62%	40.52%	27.59%	8.62%	100%

Como puede observarse, sólo el 14.6% de los programas y acciones federales de desarrollo social evaluados por el INDEP 2020 mostraron contribuir de forma significativa a la resolución del problema público que les dio origen (Nivel de Desempeño Óptimo y Alto Potencial de Desempeño). En contra parte, el 76.7% de los programas sociales presentaban condiciones de bajo desempeño (Nivel de Desempeño Mejorable, Escaso y Dispersión), mientras que el 8.6% fueron catalogados como opacos (Caja Negra).

En términos presupuestarios, la distribución de recursos por Nivel de Desempeño se asignó de la siguiente forma:

		Óptimo	Alto potencial	Mejorable	Escaso	Dispersión	Caja Negra	TOTAL
PEF 2019	Presupuesto aprobado	\$199,761,043,213.00	\$118,535,012,931.00	\$307,268,473,940.00	\$215,528,504,912.00	\$113,624,952,522.00	\$9,717,367,435.00	\$964,435,354,953.00
	Porcentaje	20.71%	12.29%	31.86%	22.35%	11.78%	1.01%	100%

A los programas que mostraron un desempeño destacado durante el año 2019, se les aprobó un presupuesto equivalente al 33% del total asignado a los programas y acciones sociales evaluados, mientras que el restante 65.9%, se destinó a programas con problemas en su desempeño y el 1.01% a programas que mostraron condiciones de opacidad.

En el Paquete Económico 2020 -el primero que la administración actual diseñó por su cuenta- se identificó la siguiente distribución de los programas y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a su Nivel de Desempeño:

		Óptimo	Alto potencial	Mejorable	Escaso	Dispersión	Caja Negra	TOTAL
INDEP 2021	Programas	7	8	2	54	23	2	96
	Porcentaje	7.29%	8.33%	2.08%	56.25%	23.96%	2.08%	100%

De acuerdo a los resultados obtenidos en la medición, el 15.6% de los programas del año 2020, contaron con las capacidades necesarias para contribuir de forma significativa en la resolución del problema público que les dio origen. Por otro lado, el 82.2% mostraron un bajo desempeño, mientras que el 2.08% fueron clasificados como programas opacos. Con respecto al año 2019, la proporción de programas con un alto desempeño (14.7% en 2019 y 15.7% en 2020), así como los que reflejaron un desempeño bajo u opacidad (85.3% en 2019 y 84.3% en 2020) estuvieron distribuidos de forma similar en ambos años.

En términos presupuestales, la distribución de recursos por Nivel de Desempeño se asignó de la siguiente forma:

		Óptimo	Alto potencial	Mejorable	Escaso	Dispersión	Caja Negra	TOTAL
PEF 2020	Presupuesto aprobado	\$168,279,875,164.00	\$111,151,545,309.00	\$1,176,673,014.00	\$461,201,139,763.00	\$130,173,356,403.00	\$29,441,659,778.00	\$901,424,249,431.00
	Porcentaje	18.67%	12.33%	0.13%	51.16%	14.44%	3.27%	100%

Se observó una proporción presupuestal casi idéntica a la aprobada en el año 2019 para la implementación de programas con un nivel de desempeño destacado (33% en 201 y 31% en 2020), así también en lo que respecta a la proporción aprobada a programas con problemas en su desempeño o en condiciones de opacidad (67% en 2019 y 69% en 2020). Con base en la información anterior puede afirmarse que la programación y presupuestación de la política de desarrollo social federal de la actual administración utilizó de forma marginal la evidencia de desempeño de los programas y acciones federales de desarrollo social y se mantuvo bajo el margen inercial en los primeros dos años de gestión.

Respecto a los resultados observados para el año 2021 se observa lo siguiente:

		Óptimo	Alto potencial	Mejorable	Escaso	Dispersión	Caja Negra	TOTAL
INDEP2022	Programas	6	4	3	27	22	18	80
	Porcentaje	7.50%	5.00%	3.75%	33.75%	27.50%	22.50%	100%

		Óptimo	Alto potencial	Mejorable	Escaso	Dispersión	Caja Negra	TOTAL
PEF 2021	Presupuesto aprobado	\$445,191,104,092.00	\$128,864,656,202.00	\$265,172,235.00	\$113,834,702,516.00	\$154,313,665,282.00	\$109,229,212,404.00	\$951,698,512,731.00
	Porcentaje	46.78%	13.54%	0.03%	11.96%	16.21%	11.48%	100%

Mientras que la proporción de programas con desempeño destacado es del 12.5% (siendo la más baja del periodo analizado), la proporción de presupuesto aprobada a este tipo de programas es del 60.3%, casi duplicando a la proporción de presupuesto aprobado para el año 2020 de 31%. Lo anterior obedece mayoritariamente al aumento del presupuesto en el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores a lo largo de los tres años analizados y la disminución de presupuesto y número de programas de bajo desempeño u opacidad (99 programas con un presupuesto aprobado de \$646 mil 139 mdp en 2019, 81 programas con un presupuesto aprobado de \$621 mil 992 mdp y 70 programas con un presupuesto aprobado de \$377 mil 642 mdp).

En resumen, es posible afirmar que, en la actual administración sólo el 14.2% de los programas analizados mostraron un desempeño destacado (Óptimo o de Alto Potencial), mientras que la proporción de presupuesto aprobado pasó de 33% en 2019 a 60.32% en 2021. Por su parte la proporción de los programas con problemas de desempeño u opacidad fue de 85.7% con una proporción de presupuesto aprobado promedio del 58.56%. Se identifica una disminución sustantiva de programas, combinada con una mayor proporción de presupuesto aprobado para el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (de Nivel Óptimo) y nulos esfuerzos por buscar mejorar el desempeño o las condiciones de transparencia de los programas y acciones federales de desarrollo social con bajo desempeño o en condiciones de opacidad.

Recomendaciones a la Cámara de Diputados para fortalecer la calidad del gasto social

Con base en la evidencia del INDEP 2022, GESOC hace cinco llamados a la Cámara de Diputados para dotar de mayor racionalidad a las asignaciones presupuestales de los programas y acciones federales de desarrollo social, fortalecer su transparencia y rendición de cuentas y orientar las asignaciones presupuestarias hacia las carencias sociales más apremiantes:

1. Endurecer las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto 2023 a los trece programas que no provee la información mínima necesaria para estimar su desempeño y para el cual el Ejecutivo propone una asignación presupuestaria para 2023 de \$155 mil 735 millones de pesos.

2. Blindar los niveles de presupuesto asignados a los 6 programas presupuestarios que obtuvieron un Nivel de Desempeño Óptimo y para los que el Ejecutivo propone una asignación presupuestaria conjunta en 2023 de \$684 mil 239 millones de pesos.

En términos presupuestarios, estos programas se caracterizan por haber alcanzado un Nivel Óptimo de Desempeño bajo sus actuales condiciones de implementación y presupuestales. Por lo tanto, se recomienda preservarlas. **Esto significa incrementos presupuestales en proporción al crecimiento de su población potencialmente beneficiaria.** Cualquier incremento superior a dicho criterio es también un uso ineficiente de recursos públicos y deberá valorarse su pertinencia en términos de sostenibilidad presupuestaria hacia el futuro (en particular en el caso del programa “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”).

3. Priorizar en los incrementos presupuestarios a los 4 programas que poseen un Alto Potencial de Desempeño y para los cuales el Ejecutivo propone una asignación presupuestaria conjunta para 2023 de 143 mil 784 millones de pesos.

Para este conjunto de 4 programas se recomienda un incremento significativo en su presupuesto, pues cada peso invertido en ellos será una inversión social justificada, en tanto que, son los programas con mayor potencial para resolver el problema público que atienden si incrementan de forma significativa la cobertura de su población potencialmente beneficiaria.

4. No incrementar el presupuesto a programas con escaso desempeño y exigir una agenda de mejora sustantiva pública, precisa y monitoreable de estos programas.

La evidencia del INDEP 2022 muestra que existen 30 programas que poseen Nivel de Desempeño Mejorable y Escaso, para los cuales el Ejecutivo propone para el ejercicio fiscal 2023, una asignación presupuestaria conjunta por \$144 mil 419 millones de pesos. Estos programas son idóneos para que el Congreso condicione su asignación presupuestal (aún sin incrementos) a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su desempeño. Dicha agenda debe ser pública, incluir acciones concretas y con tiempos de implementación y reporte de avances precisos, de tal forma que se facilite su monitoreo por parte del propio Congreso y de las organizaciones de sociedad civil interesadas.

5. La administración federal 2018–2024, debe plantear una revisión integral de la política social para evitar los actuales niveles de dispersión.

22 de los 80 programas se ubicaron en la categoría de “Dispersión de la Política Social” del gobierno federal; su aprobación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2022, fue de \$174 mil 225 millones, y se propone para el 2023 una asignación de \$175 mil 633 millones de pesos. Sin duda, es indispensable que se haga una revisión integral sobre el desempeño que muestra la baja capacidad de estos programas para contribuir de forma sustantiva a la resolución del problema público que les dio origen. El Congreso debe hacer un llamado al Ejecutivo Federal para realizar un análisis con base en evidencia de su política social, que identifique prioridades claras y determine, en su caso, cuáles de estos programas recibirán un incremento presupuestal sustantivo para aumentar significativamente su cobertura, y cuáles de ellos deberían integrarse a otros programas ya existentes, sobre todo a aquellos programas que puedan tener un efecto significativo en la atención de los efectos económicos, sociales y de salud en la población con mayores carencias profundizadas por la contingencia del COVID-19.

Cuadro resumen hallazgos INDEP 2022

Nivel de Desempeño	Número de Programas INDEP 2022	Porcentaje de programas con respecto al total evaluado	Presupuesto Aprobado 2022	Porcentaje del Ppto.	Programas que permanecen en el PEF 2023	Presupuesto Propuesto 2023	Variación PEF 2022 PPEF 2023	Acciones recomendadas
Óptimo	6	7.50%	\$559,938,619,463.00	50.43%	6	\$684,239,379,982.00	22.2%	Los incrementos presupuestales deben estar en proporción directa con el crecimiento de su población potencialmente beneficiaria. No se justifican reducciones presupuestarias a este tipo de programas.
Alto Potencial	4	5%	\$136,459,797,504.00	12.29%	4	\$143,784,336,685.00	5.4%	Incrementar su presupuesto de forma significativa. Cada peso invertido será una inversión social justificada. No se justifican reducciones presupuestarias a este tipo de programas.
Mejorable	3	3.75%	\$276,574,872.00	0.02%	3	\$292,795,513.00	5.9%	No se justifica incremento presupuestal alguno. Se debe hacer una revisión integral de los mismos para mejorar su calidad de diseño y fortalecer su capacidad de gestión para cumplir con sus metas, antes de pensar en incrementar su cobertura.
Escaso	27	33.75%	\$120,180,700,707.00	10.82%	25	\$144,127,050,964.00	19.9%	No se justifica incremento presupuestal alguno. Se debe hacer una revisión integral de los mismos para mejorar su calidad de diseño y fortalecer su capacidad de gestión para cumplir con sus metas, antes de pensar en incrementar su cobertura.
Dispersión de la Política Social Federal	22	27.50%	\$174,225,303,330.00	15.69%	22	\$175,633,449,988.00	0.8%	Revisión integral de la política social del gobierno federal que identifique prioridades claras.
Opaco	18	22.50%	\$119,207,060,159.00	10.74%	13	\$155,735,970,735.00	30.6%	No incrementar presupuesto y endurecer las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto 2020.
TOTALES	80	100%	\$1,110,288,056,035.00	100%	73	\$1,303,812,983,867.00	17.4%	