

GUÍA PARA ESTABLECER LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LAS EVALUACIONES EN MATERIA DE COSTO-EFECTIVIDAD

De acuerdo con el numeral 21 del Programa Anual de Evaluación 2010 (PAE 2010) y de conformidad con los artículos 134 de la constitución, 85, fracción I, y 110 de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), coordinará Evaluaciones Específicas de Costo- Efectividad (EECE). De conformidad con el numeral 21 del PAE 2010, las dependencias y entidades que operen los programas federales que así se especifiquen en el Anexo 1 deberán comenzar una evaluación específica de costo-efectividad.

En términos generales, la EECE es un análisis que compara diversas intervenciones o diversas opciones en términos de los costos de implementación y del logro de los resultados previstos o de los impactos obtenidos. En consecuencia, el análisis se centra en cuánto costó la intervención o las intervenciones, qué resultados se obtuvieron y si los beneficios obtenidos excedieron a los costos. En el proceso, resulta útil comparar los resultados de costo-efectividad obtenidos (ex post) con los esperados (ex ante).

Los programas a evaluar pertenecen a la Secretaría de Economía y son los siguientes:

S017, Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES);

S020, Fondo de Apoyo para la Micro, pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME); y

S220, Programa para el Desarrollo de Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT).

De conformidad con el Artículo 28 del Decreto de Presupuesto de Egresos, DEPEF, las evaluaciones se harán con cargo al presupuesto de la dependencia, la cual contratará, pagará y supervisará la realización de las evaluaciones correspondientes.

Bajo este esquema, la presente Guía para Establecer los Términos de Referencia, tienen como finalidad establecer el marco para la realización de las EECE previstas.

1. Objetivo General

Realizar una evaluación de costo-efectividad en que se comparen diversas intervenciones o diversas opciones en términos de los costos de implementación y del logro de los resultados previstos o de los impactos obtenidos. El periodo de evaluación será para los años fiscales 2007, 2008 y 2009.

2. Objetivos Específicos

La Dependencia deberá señalar con mayor precisión y detalle para cada uno de los programas considerados, los propósitos concretos que se deben alcanzar. En particular deben de considerarse las siguientes grandes preguntas:

1. ¿Cuánto costó la intervención o las intervenciones?
2. ¿Cuál es el costo promedio por usuario atendido por el programa?
3. ¿Cuál es el costo marginal de la intervención o intervenciones?
4. ¿Cuál fue el costo administrativo del programa sobre el total del presupuesto ejecutado?
5. ¿Qué resultados se lograron?
6. ¿Los resultados excedieron a los costos?
7. ¿El costo efectividad obtenido (ex post), se compara favorablemente con el costo efectividad previsto (ex ante)?
8. ¿Se comparan favorablemente con programas similares a nivel internacional?

3. Metodología.

La EECE consiste en comparar las intervenciones a través de programas federales, en términos de los costos previstos e incurridos y de los resultados pretendidos y obtenidos. Su finalidad es realizar un análisis retrospectivo que permita valorar el costo de las intervenciones realizadas y sus resultados.

Para llevar a cabo una EECE, se requiere dividir el análisis en tres etapas: La primera etapa consiste en determinar a nivel cuantitativo la efectividad de cada programa a nivel de Fin o Propósito. Una segunda etapa supone calcular los costos de las diversas intervenciones de cada programa. Al respecto, se debe hacer un análisis minucioso de los diversos costos incurridos. Finalmente, la tercera etapa del análisis supone calcular la relación Costo-Efectividad para cada uno de los programas, en sus diversas intervenciones, y establecer comparaciones diversas a partir de los resultados obtenidos.

El evaluador deberá aportar conclusiones específicas que demuestren el costo efectividad de las diversas intervenciones de los programas federales evaluados así como recomendaciones encaminadas a mejorar la asignación de recursos presupuestarios, especificando la metodología y procedimientos aplicados.

4. Apartados de la EECE.

De manera indicativa, se proponen los siguientes apartados:

- a) Diseño del programa;
- b) Costos del programa;
- c) Resultados del programa;
- d) Relación Costos-Resultados y Análisis Costo-Efectividad;

- e) Comparación con programas similares tanto a nivel nacional;
- f) Comparación con programas similares a nivel internacional;
- g) Conclusiones y recomendaciones en materia de costo-efectividad.

Para cada tema se deberá establecer una batería de preguntas específicas. Dependiendo de la respuesta, el evaluador deberá fundamentarla con evidencia documental, así como su respectivo análisis que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar.

a) Diseño del Programa

Con base en el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño así como en la Evaluación de Diseño practicada al programa objeto de evaluación, se deberá efectuar un análisis de: (1) características del programa, (2) contribución a los objetivos estratégicos, (3) matriz de indicadores (MIR), (4) población potencial y objetivo, (5) vinculación con la normatividad aplicable y (6) coincidencias, complementariedades y duplicidades. El evaluador externo deberá verificar la relación de causalidad vertical y horizontal de la MIR y, en particular, la relación entre Actividades (Insumos) y Propósito/Fin, en virtud de que esta dimensión es crítica para valorar el costo-efectividad de las intervenciones.

El evaluador deberá considerar los indicadores que miden los propósitos y fines con respecto a las actividades y sus costos y, en su caso, su mejora.

b) Costos del programa

En esta Guía, el costo se define como el valor de los recursos consumidos en una actividad, para lograr determinado producto o resultado. El costo es relevante para medir el desempeño de un programa, alinear los recursos utilizados con los resultados obtenidos, evaluar su efectividad y reasignar recursos, dentro de un mismo programa o hacia otros programas.

Para los propósitos de esta Guía, dependiendo de la disponibilidad de la información, los costos considerados pueden ser variados. A continuación se presenta una lista, no limitativa, de definiciones de costo:

Agrupación de costos: Acumulación de costos en grupos para facilitar su asignación.

Costos asignados: La asignación de costos es relevante cuando un costo beneficia a dos o más objetivos.

Costo base: Es la acumulación de todos los costos que se consideran relevantes para costear un objetivo. Los tipos de costo que deben ser considerados son:

- Los costos directos del programa;
- Los costos incrementales del programa;
- Los costos indirectos del programa;
- Los costos de apoyo o recurrentes del programa;
- Servicios internos del programa; y
- Otros costos (especificar el tipo de costos).

Comportamiento de costos: es la manera en que los costos cambian en respuesta a variables diversas.

Costos estándar: Es el costo de un objeto, calculado sobre una base unitaria, p.e., costo por producto o por persona.

Costo directo: Los costos directos son aquellos incurridos como resultado de la producción de un bien o la provisión de un servicio. Normalmente, incluyen el trabajo directo, el trabajo de operación, las adquisiciones de capital, etc.

Costo incremental: son los incrementos o decrementos en los costos como resultado de nuevas circunstancias, p.e. la decisión de incrementar los niveles de servicio, la adición de una nueva intervención, o un cambio en la escala de operación.

Costos indirectos: Son los costos que tiene que ser asignados porque se aplican a más de un objetivo de costo.

Servicios internos: referidos también como costos administrativos o corporativos en apoyo al programa.

b.1 Determinación de los costos relevantes.

Con el fin de desarrollar el apartado de costos del programa, el evaluador externo podrá determinar, entre otros, los siguientes costos:

1. Costos de organización (de acuerdo a organigrama)
2. Costos de servicios internos (administración, adquisiciones)
3. Costos por área geográfica (estado, municipio, etc.)
4. Costo total del programa
5. Costos de desempeño del programa (por producto o resultado)
6. Costo de procesos (por actividad, sub-actividad, etc.)
7. Otros.

El evaluador deberá considerar las Reglas de Operación o cualquier otra normatividad aplicable a los programas evaluados con el fin de revisar los costos del programa con respecto a las normas establecidas.

Nota: Para la determinación de los costos, se recomienda consultar : **Cost-Effectiveness Guide to Costing**, Financial Management and Analysis Sector, Office of the Comptroller General, Treasury Board of Canada Secretariat. Este documento incluye diversos modelos de costo aplicables a programas públicos.

b.2 Relación costos/gastos

Dado que los programas federales sujetos a EECE tienen como base a los programas presupuestarios, los TdRs deberá contemplar la realización de un aproximado de los diversos costos con base en los gastos reportados por la dependencia o entidad correspondiente y por la SHCP. Este aproximado debe contemplar todas las partidas de gasto que concurren a cada uno de los programas objeto de evaluación.

Con base a la información presentada por la Unidad de Contabilidad Gubernamental y por la DGPyP "B", se identificaron los gastos en que incurren los programas S020 PYME; S220 PRODIAT; y SO!7 FONAES, de conformidad con las partidas de gasto, de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto del Gobierno Federal. El documento se presenta en el **Anexo 1** de este documento. El evaluador deberá revisar y determinar si no existen otros costos o gastos, con base en la información recabada, se deberán incluir en los TdR un conjunto de preguntas relevantes relacionadas con los costos/ gastos de los programas aludidos, las cuales hagan alusión al "desempeño de costos" de los programas.

A manera de ejemplo, se presentan diversas preguntas de la **Cost-effectiveness Guide to Costing**:

- 1.- ¿Cuál es el costo de entrega de los bienes y/o servicios del programa?
- 2.- ¿Cuál es el costo por unidad de este período comparado con el último período para un tipo de producto o servicio?
- 3.- ¿Cual es el costo por cliente medido?
- 4.- ¿Cómo se comparan los costos de provisión de un bien o servicio de una región con otra?
5. ¿Los productos o servicios se entregan con costo-eficiencia?
- 6.- ¿Los resultados del programa se alcanzan con costo-efectividad?

Adicionalmente, se deben considerar otras preguntas relevantes que relacionen los costos entre sí y que permitan apreciar si los costos de administración del programa a considerar están

alineados con la normatividad aplicable, con los costos previstos y con los objetivos que el programa debe cumplir.

c) Resultados del programa

La EECE relaciona los recursos empleados con los resultados y/o los impactos alcanzados. Por resultados, se entienden el cambio directo inducido por las intervenciones. Los resultados pueden ser de corto o de largo plazo. Para los propósitos de los TdRs, la información sobre los resultados pueden ser obtenidos de las diversas fuentes de monitoreo y evaluación con que se cuenta. En el caso de los tres programas sujetos a EECE, se cuenta con evaluaciones de Diseño, Procesos e impacto.

Al respecto, es útil considerar el **Análisis de Contribuciones**; el cual consiste en cuatro pasos: i) presentar el contexto de la intervención o intervenciones; ii) presentar explicaciones plausibles de cómo una situación y su cambio se deben a la intervención o intervenciones; iii) obtener información que demuestre que la explicación se confirma.

En relación al Análisis de Contribuciones, se deberán plantear las preguntas necesarias en torno a los resultados alcanzados por los programas materia de evaluación.

d) Relación Costos-Resultados y Análisis Costo-Efectividad

En las EECE se debe establecer una relación causal que vincule las actividades costeadas y los efectos de las intervenciones. Implica relacionar los costos programados, comprometidos y pagados con las actividades, los productos y los resultados o impactos.

Para el Análisis de Costos y Contribuciones, se pueden seguir los siguientes pasos:

Paso 1.

Contribuciones. Presentar el contexto de la intervención junto con su evolución (cambio o ausencia de cambio).

Costos: Presentar la implementación de la intervención, partiendo de las actividades llevadas a cabo y sus costos. Enfoque en actividad/costo.

Paso 2.

Contribuciones: Presentar una explicación plausible de cómo la situación y el cambio se deben a la intervención.

Costo: presentar una explicación refinada de cómo la situación y el cambio son causados específicamente por las actividades costeadas.

Paso 3.

Contribuciones: Hacer acopio de información mostrando que se confirma la explicación.

Costo: Hacer acopio de información que confirme cómo la situación y el cambio son causados por las actividades costeadas.

Paso 4.

Contribuciones/costo: Escribir una declaración conclusiva sobre la medida en que las intervenciones contribuyen a explicar el cambio en la situación dado los costos incurridos.

Una vez agotado el proceso, se deberán establecer preguntas alusivas al costo-efectividad de los programas e identificar aquellos elementos que permitan reasignar recursos hacia las intervenciones con mejores resultados. En particular, es necesario establecer preguntas relacionadas con la medición del desempeño: costo por producto, costo por resultado; benchmarking; etc.

e) Comparación con programas similares a nivel nacional

El evaluador externo deberá efectuar un análisis comparativo que permita ubicar el desempeño de los programas evaluados, comparándolo a nivel nacional.

f) Comparación con programas similares a nivel internacional

El evaluador externo deberá efectuar un análisis comparativo que permita ubicar el desempeño de los programas evaluados, comparándolos a nivel internacional.

g) Conclusiones y recomendaciones en materia de costo-efectividad.

Las conclusiones presentadas por la institución evaluadora deberán ser precisas y fundamentarse en el análisis y la evaluación realizada en cada una de sus secciones. Deberá presentarse en un máximo de dos cuartillas.

5. Perfil y equipo clave de la institución evaluadora.

La Unidad de Evaluación de la dependencia deberá especificar en la siguiente tabla los requisitos mínimos académicos y de experiencia esperados de cada uno de los integrantes clave del equipo evaluador, dadas las particularidades del programa y la evaluación.

Cargo en el Equipo Clave	Calificaciones Académicas	Experiencia General	Experiencia Específica

6. Responsabilidades y compromisos.

Además de la calidad del estudio y el cumplimiento de la presente guía de términos de referencia de Costo-Efectividad, la institución evaluadora es responsable de:

- i.** Los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para el estudio; asimismo, del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.
- ii.** Respecto de los Términos de Referencia de Costo-Efectividad y documentos preliminares o borradores y los trabajos finales.
- iii.** Responder por escrito sobre aquellos comentarios emitidos por la unidad coordinadora de la evaluación y por la unidad administrativa que opera el programa que no ha considerado pertinente incorporar en los informes respectivos y las causas que lo motivaron.
- iv.** Respecto de la Diseminación de Resultados. Los evaluadores y coordinadores deberán estar disponibles para reuniones y/o eventos especiales requeridos por la parte contratante, Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluyendo la asistencia al H. Congreso de la Unión en caso de ser convocados.

7. Los compromisos de la Unidad Administrativa Coordinadora son:

- I.** Suministrar oportunamente a la institución evaluadora toda la documentación necesaria para llevar a cabo el instrumento y estudio, así como las bases de datos.
- II.** Verificar la confiabilidad de la información suministrada por ella y por las unidades relativas al programa.
- III.** Revisar el informe borrador y entregar oportunamente los comentarios que de la revisión resulten, a fin de que sean incorporados por la institución evaluadora en la versión final del informe.

Verificar que el informe final de evaluación externa cumpla con el contenido mínimo que se establezca en los Términos de Referencia de Costo-Efectividad.

La contratación, operación y supervisión de la evaluación se desarrollará bajo la coordinación de (Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la dependencia o entidad).

8. Productos.

De los siete apartados establecidos en el numeral 4 de ésta guía, el evaluador deberá establecer una batería de preguntas (el número de preguntas dependerá de la situación de cada programa, como mínimo se requiere de 8 preguntas por apartado) que sustenten lo que se estipula en este instrumento, que incluya la justificación y el análisis, en un máximo de una cuartilla por pregunta, letra Arial número 11, interlineado 1 y márgenes de 2 cm. por cada lado. Al inicio de la página se escribirá la pregunta con su número correspondiente y en seguida los argumentos que sustentan la respuesta.

Fuentes de información mínimas para cada respuesta. Se requiere que las fuentes de información mínimas necesarias que se deben considerar para elaborar la respuesta. Asimismo, se debe considerar un Anexo titulado “Fuentes de información y referencias bibliográficas” se deberán hacer explícitos los siguientes datos: autor, nombre de la referencia o fuente de información, organización, año de publicación y en su caso la liga de Internet. Se podrán utilizar otras fuentes de información que la institución evaluadora considere necesarias y que se acuerden con el coordinador del proceso de evaluación de la dependencia.

Consistencia entre respuestas. En caso de que la pregunta propuesta tenga relación con otra(s), el evaluador deberá observar la congruencia o en caso de no tenerla se justificará.

9. Periodo de ejecución.

En virtud de que los programas considerados para la evaluación de EECE cuentan con evaluaciones de diseño, procesos e impacto, se considera razonable realizar las evaluaciones previstas en el curso del ejercicio fiscal 2010.

10. Plazos de entrega.

Se contempla una primera reunión para discutir el plan de trabajo de cada una de las EECE, y posteriormente dos reuniones trimestrales de avance, un Informe preliminar al octavo mes y un informe final al noveno mes.

La estructura del informe de evaluación tanto preliminar como final deberá presentar el siguiente orden:

Índice

Presentación de los TdR Costo-Efectividad

Propuesta de instrumento con la batería de preguntas, anexos y metodología

Resumen de avance

Resumen Ejecutivo.

Introducción (2 cuartillas)

1. Diseño del programa
2. Costos del programa
3. Resultados del programa;
4. Relación Costos-Resultados y Análisis Costo-Efectividad;
5. Comparación con programas similares tanto a nivel nacional;
6. Comparación con programas similares a nivel internacional;



7. Conclusiones y recomendaciones en materia de costo-efectividad (documento detallado y un resumen ejecutivo de 2 cuartillas).

Bibliografía

Anexos

Se deberán detallar los anexos que se establezcan en la evaluación.