



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

DISEÑO DE OBJETIVOS E INDICADORES

DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES SOCIALES EN EL ÚLTIMO AÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2013-2018.

Diagnóstico de matrices de indicadores
para resultados de los programas
y las acciones de desarrollo social





**PORQUE LO QUE
SE MIDE
SE PUEDE
MEJORAR.**

El **CONEVAL** es una institución del Estado mexicano, con autonomía técnica, que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social y genera información confiable y con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El **CONEVAL** ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:

www.coneval.org.mx

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

DISEÑO DE OBJETIVOS E INDICADORES

**DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES
SOCIALES EN EL ÚLTIMO AÑO
DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL 2013-2018.**

Diagnóstico de matrices de indicadores
para resultados de los programas
y las acciones de desarrollo social



CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

**Diseño de objetivos e indicadores
de los programas y las acciones sociales
en el último año de la administración
pública federal 2013-2018.
Diagnóstico de matrices de indicadores
para resultados de los programas
y las acciones de desarrollo social**

PRIMERA EDICIÓN: SEPTIEMBRE, 2018

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Avenida Insurgentes Sur 810, Colonia Del Valle, CP 03100,
Delegación Benito Juárez, Ciudad de México

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

CITACIÓN SUGERIDA:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
*Diseño de objetivos e indicadores de los programas y las acciones sociales
en el último año de la administración pública federal 2013-2018.
Diagnóstico de matrices de indicadores para resultados de los programas y las
acciones de desarrollo social.* Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

DIRECTORIO

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

CONSEJO ACADÉMICO

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Gonzalo Hernández Licona
Édgar A. Martínez Mendoza
José Manuel del Muro Guerrero
Silvia Elena Meza Martínez
Fernando García Mora
Ana Karen Muñoz González
Gabriela Rentería Flores
Luis Angel Cancino Jiménez
Patricia De Stefano García
Alejandro Grimaldi Ferreira

Contenido

Resumen ejecutivo 8

14 Introducción

Capítulo I 16
Análisis de la calidad de la matriz
de indicadores para resultados

17 Metodología de análisis
de la calidad de objetivos
e indicadores

Análisis general del universo
de programas y acciones sociales
sujetos a valoración de la MIR 20

22 Capítulo II
Diagnóstico de la calidad
de los objetivos e indicadores 2018:
examinación de los resultados

Calificación total de la calidad
de objetivos e indicadores 2018 24

26 Calificación del diseño de los objetivos
de los programas 2018:
valoración de la lógica vertical

Calificación del diseño
de los indicadores
de los programas 2018:
valoración de la lógica horizontal 30

34 Capítulo III
Evolución de calidad de objetivos
e indicadores 2012-2018

Evolución de la estructura
programática 2012-2018 36

40 Evolución de la calidad de
objetivos e indicadores 2012-2018

Trayectoria de programas
que permanecieron en el
periodo 2012-2018 45

52 Consideraciones
finales

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



RESUMEN EJECUTIVO

La matriz de indicadores para resultados (MIR) es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa e incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden esos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño del programa. Esta herramienta es de gran ayuda para reconocer el motivo de la creación del programa, qué problemática se está atendiendo, los medios empleados para lograrlo y la población objetivo.

Desde 2008 a la fecha, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para evaluar la calidad de los programas y las acciones de desarrollo social, efectúa, de manera bienal, la valoración de la MIR de cada uno de ellos. En cada valoración se otorga una calificación para determinar la calidad del diseño de la MIR, sus objetivos e indicadores.

Este año, el CONEVAL llevó a cabo la valoración de la calidad del diseño de 150 programas y acciones vigentes en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018¹, mediante la valoración de 151 MIR² y 2,540 indicadores que las conforman.

1. Para 2017 y 2018, el Inventario CONEVAL contiene el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

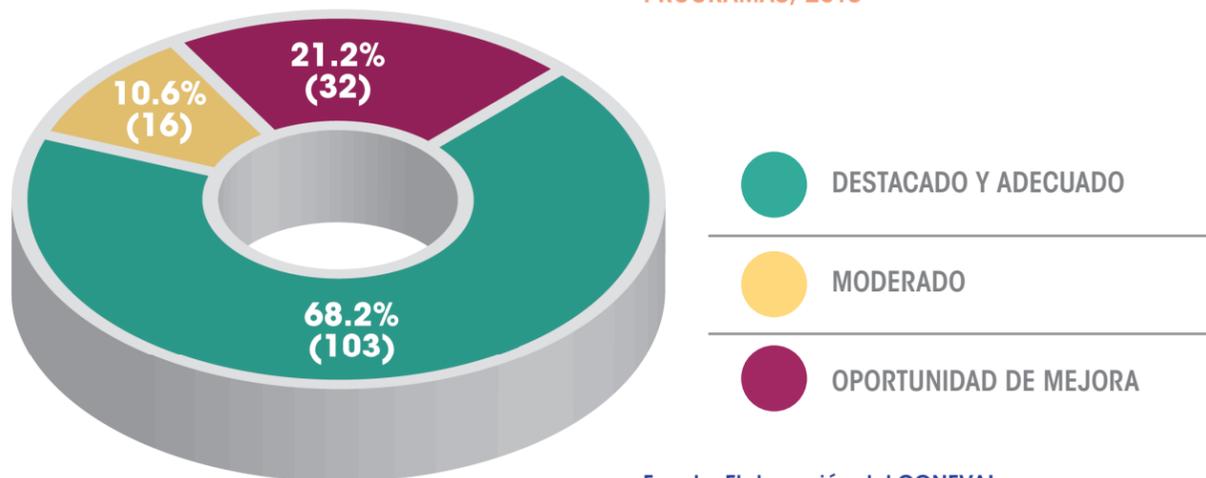
2. En 2018, el programa S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa de la Secretaría de Educación Pública cuenta con dos MIR registradas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.

Los resultados de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores muestran que 51.7% (que equivale a 78 MIR) obtuvieron una calificación que las ubica en el grupo de diseño "destacado o adecuado", en virtud de que la delimitación de los objetivos y el diseño de sus indicadores cumplen con los criterios establecidos por el CONEVAL. Por otra parte, 32.5% (49 MIR) se sitúan en el conjunto de "moderado", que precisa solo cambios intermedios para la mejora de su calidad. El resto, 15.9% (24 MIR), se encuentra en el grupo de "oportunidad de mejora", lo que indica que tanto los objetivos como los indicadores no satisfacen los criterios mínimos de calidad señalados por el CONEVAL.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

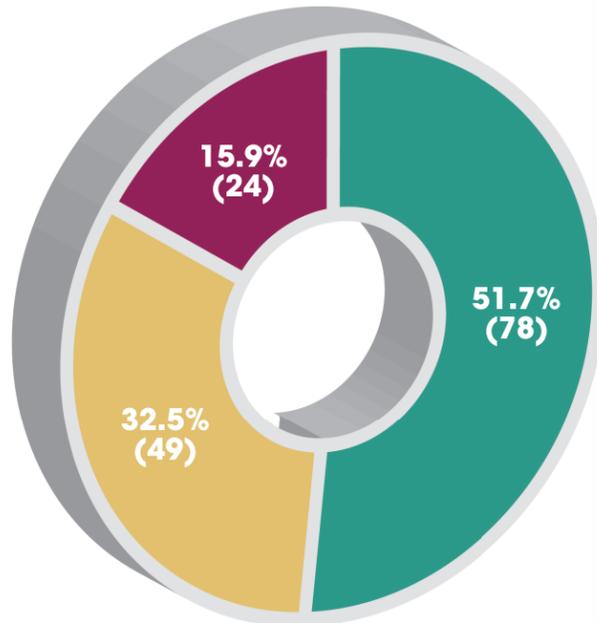
En cuanto a la calificación del diseño de los objetivos de los programas, se muestra que 68.2% (103 MIR) se ubican en la categoría de diseño destacado o adecuado; 10.6% (16 MIR), en la de moderado; y 21.2% (32 MIR), en oportunidad de mejora.



GRÁFICA 2. CALIFICACIÓN EN EL DISEÑO DE LOS OBJETIVOS DE LA MIR DE LOS PROGRAMAS, 2018

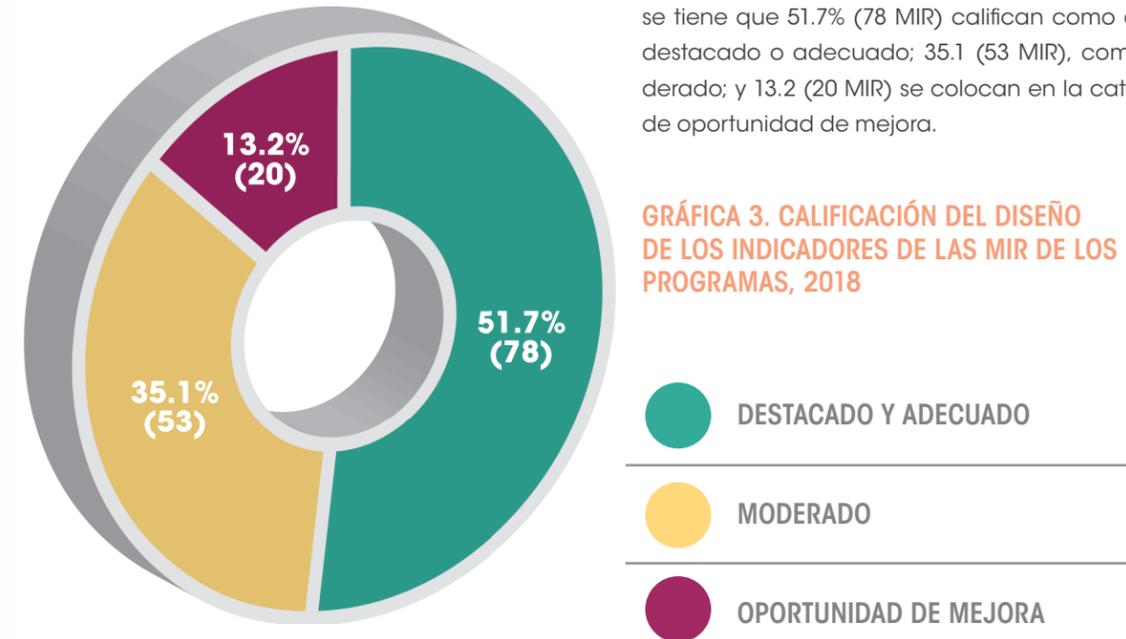
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

GRÁFICA 1. CALIFICACIÓN TOTAL DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES, 2018



Para la calificación del diseño de los indicadores, se tiene que 51.7% (78 MIR) califican como diseño destacado o adecuado; 35.1% (53 MIR), como moderado; y 13.2% (20 MIR) se colocan en la categoría de oportunidad de mejora.

GRÁFICA 3. CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS INDICADORES DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS, 2018

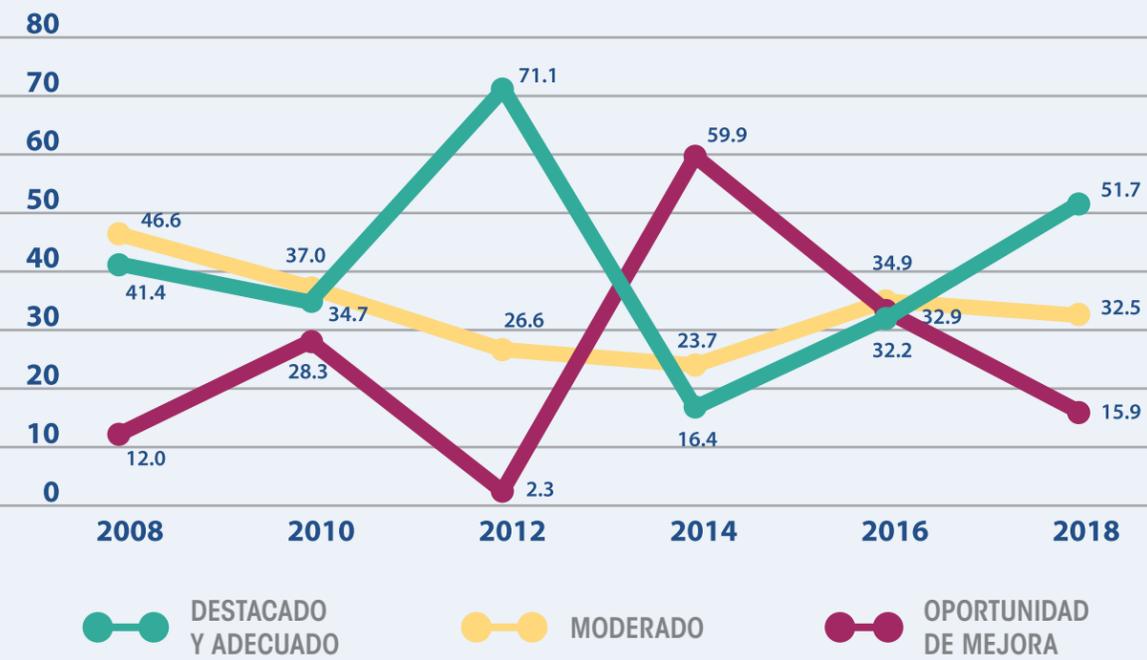


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La revisión de los criterios de calidad de las MIR 2018, a través de este diagnóstico, arrojó retos importantes para mejorar la calidad de los instrumentos de monitoreo de los objetivos de programas y acciones sociales, entre ellos: fortalecer el enfoque de resultados; perfeccionar el diseño de los indicadores orientados a la medición del logro del objetivo principal del programa; y sistematizar y hacer pública la información empleada para la estimación de los indicadores, aunque se observa un avance en este último punto respecto a 2016.

En cuanto a la evolución de la calidad de objetivos e indicadores en el periodo 2012-2018, al cierre de la actual administración, 51.7% de las MIR de los programas y las acciones de desarrollo social muestran una calidad adecuada o destacada, en comparación con 71.1% que se tenía en 2012. Esto obedece a los procesos de modificación de programas sociales derivados del cambio de gobierno (2012-2013) y el rediseño del gasto público llevado a cabo a la mitad de la actual administración, que afectaron la calidad del diseño de objetivos e indicadores de los programas sociales.

GRÁFICA 4. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO GENERAL DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS PROGRAMAS, 2008-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Finalmente, entre 2012 y 2018, las MIR de los programas sociales mostraron un avance en la calidad del diseño de sus objetivos; sin embargo, se observa una recuperación rezagada de la calidad de los indicadores, los cuales se encuentran por debajo del nivel de calidad que presentaban al inicio de la

actual administración. Este último punto representa la principal área de mejora identificada en este periodo de análisis; por ello, el fortalecimiento de los indicadores potenciará la mejora de la calidad de la MIR en su conjunto.



INTRODUCCIÓN

Todos los días las personas se involucran en actividades de monitoreo y evaluación. Al despertar, les interesa conocer cuáles serán las condiciones climatológicas durante el día para tomar las debidas precauciones. Cuando enferman, el médico mide sus signos vitales y realiza algunas pruebas para conocer su estado de salud y poder formular un diagnóstico adecuado que le permita determinar el tratamiento correcto para curar su enfermedad. Al manejar, monitorean los indicadores del tablero de su automóvil para asegurarse de que todo funcione bien.

Por tanto, si las personas monitorean y evalúan con tanta naturalidad este tipo de actividades con la finalidad de tomar mejores decisiones, ¿por qué no hacerlo con todas las acciones que emprende el gobierno para potenciar el desarrollo social de la población en el país?

Desde su creación, el CONEVAL ha promovido e implementado diferentes técnicas y herramientas para supervisar los programas y las acciones de desarrollo social e identificar todos aquellos aspectos susceptibles de mejora en materia de diseño y operación a fin de que los programas cumplan sus objetivos y metas. Una de estas herramientas es la MIR y su valoración, cuyos productos son la ficha de evaluación de la MIR y la ficha de evaluación de los indicadores, las cuales dan a conocer a las dependencias si los objetivos e indicadores plasmados en las MIR de los programas y las acciones de desarrollo social cumplen con las características mínimas que evalúa el CONEVAL.

En los objetivos reside la razón de ser de los programas, así como el motivo por el que fueron creados; si dichos objetivos son claros, también es posible identificar cuál es el sector de la población beneficiado por el programa, qué problemática se está atendiendo

y cuáles son los medios empleados para lograr la mejora deseada. Por ello, resulta preciso saber no solo cuántos programas hay, sino qué hacen, a quién van dirigidos y cómo se miden. Los indicadores, por su parte, son instrumentos a través de los cuales es posible medir el avance en el cumplimiento de los objetivos. Su relevancia radica en el uso que se les da para la toma de decisiones en cada programa, así como en la rendición de cuentas y transparencia ante la ciudadanía.

Para evaluar la calidad de los programas y las acciones de desarrollo social, el CONEVAL efectúa, de manera bienal, la valoración de la calidad de sus MIR y, a partir de los resultados de este análisis, ofrece las asesorías técnicas necesarias para acompañarlos en el proceso de mejora de sus matrices e indicadores.

Este año, el CONEVAL llevó a cabo la valoración de la calidad del diseño de los 150 programas y acciones de desarrollo social vigentes en el Inventario CONEVAL 2018, que considera la versión de las MIR vigentes al 28 de febrero de 2018. Este ejercicio resulta en particular significativo por el cambio de administración, razón por la que evaluar la calidad actual de los programas puede ayudar a mejorar el diseño de la política social subsecuente.

El documento aquí presentado está dividido de la siguiente forma: el capítulo I contiene la metodología de análisis de la calidad de objetivos e indicadores, así como la exploración general del universo de programas sujetos a valoración. El capítulo II muestra los resultados del diagnóstico de la calidad de objetivos e indicadores en 2018. El capítulo III analiza la evolución de la calidad de objetivos e indicadores en el periodo 2012-2018. Finalmente, se comparten las conclusiones y principales sugerencias identificadas a partir del análisis del diseño de las matrices e indicadores.

ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

CAPÍTULO

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES

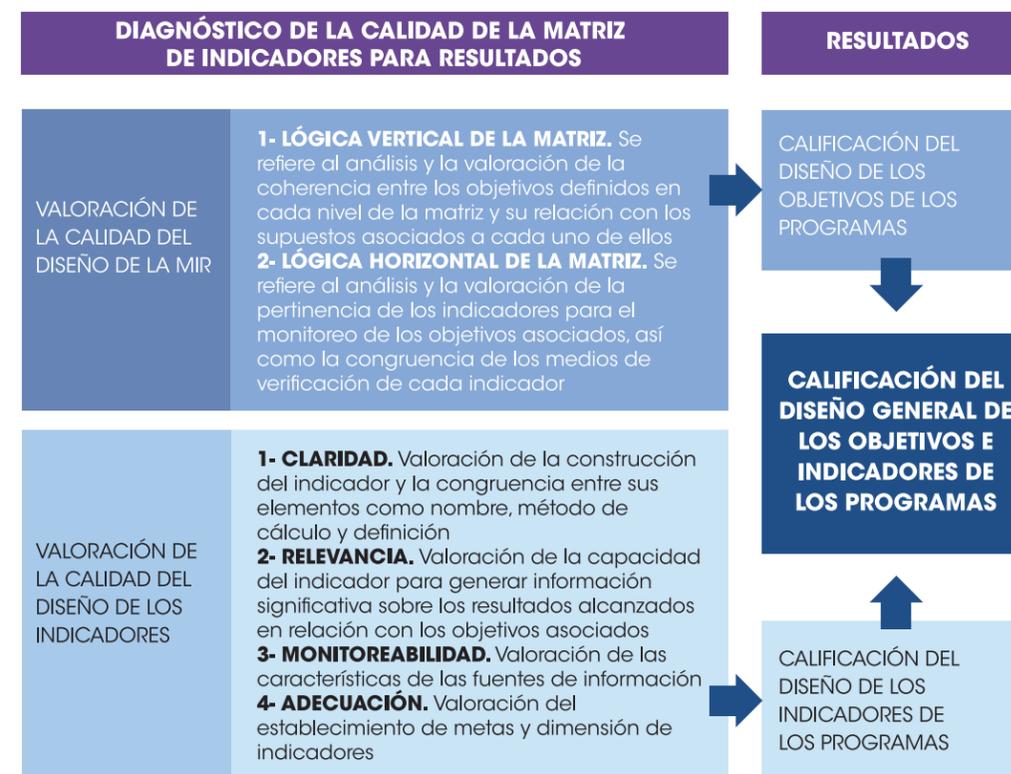
El análisis de los objetivos e indicadores de los programas sociales presenta una radiografía del estado en que se encuentra su diseño y brinda información puntual sobre los elementos en los que se debe trabajar. Los resultados de esta valoración sirven como insumos para perfeccionar los instrumentos de monitoreo del logro de los objetivos, la entrega de apoyos y la operación de los programas sociales; con ello se busca contribuir a la mejora continua de sus resultados.

El análisis de la calidad de la MIR evalúa el diseño general de los objetivos de un programa, así como la construcción particular de los indicadores que se aso-

cian a cada objetivo que lo compone. En el esquema 1 se muestra la estructura de la valoración de la MIR, que se integra de dos elementos:

- **Valoración de la calidad del diseño de la MIR**, en el que se evalúa la construcción de objetivos e indicadores y su relación entre sí a través de la lógica vertical y la horizontal.
- **Valoración de la calidad del diseño de los indicadores**, que evalúa los criterios mínimos de calidad que todo indicador debe cumplir para medir efectivamente el avance en el cumplimiento de los objetivos del programa en todos los niveles de la MIR.

ESQUEMA 1. ESTRUCTURA DE LA VALORACIÓN GENERAL DE LA MIR



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el análisis de la calidad de la MIR se han integrado los reactivos que permiten conocer las características de mayor relevancia para la evaluación de la consistencia del diseño de la matriz y sus indicadores. El análisis se realiza a partir de un sistema binario (sí/no) de un total de 25 reactivos, de los cuales 16 están pensados para la valoración de la alineación del programa con la planeación nacional, la lógica vertical y la lógica horizontal, en tanto que los nueve reactivos restantes evalúan que los indicadores cumplan con los criterios mínimos de calidad establecidos por el CONEVAL: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

Al evaluar los reactivos para cada uno de los elementos del diagnóstico, se obtienen tres calificaciones: calificación general del diseño de los objetivos e indicadores de los programas; calificación del diseño de los objetivos de los programas; y calificación del diseño de los indicadores de los programas.

Para cada una de las calificaciones, se determina un semáforo que se construye a partir de umbrales de calificación que los programas pueden alcanzar. El esquema 2 muestra las características que delimitan la construcción de semáforos de calidad de los objetivos e indicadores de la MIR de los programas y las acciones sociales.³

ESQUEMA 2. SEMÁFOROS DEL ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE LA MIR

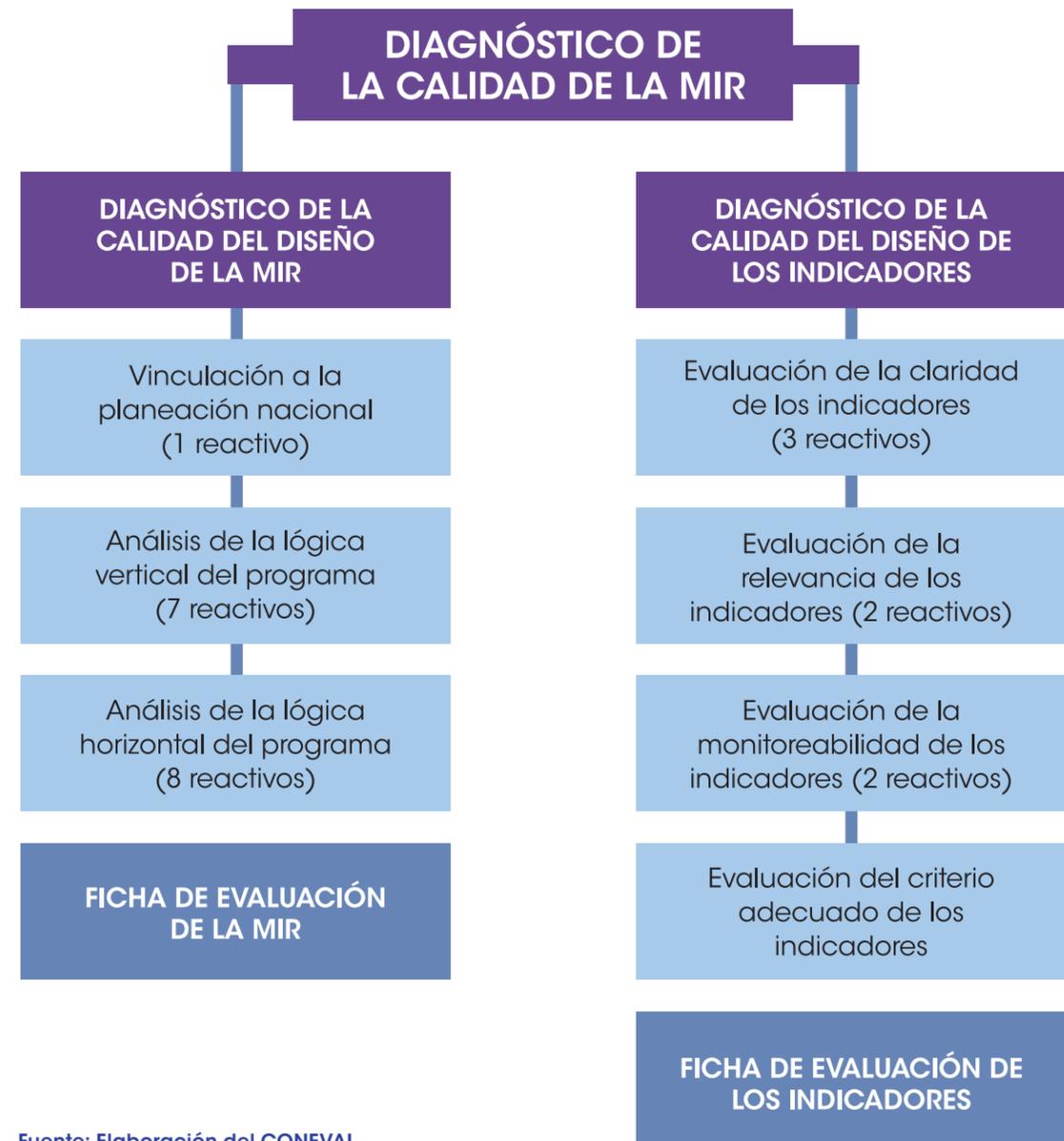


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

3. En la metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales se puede consultar con mayor detalle la información para la construcción del semáforo: <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

Al llevar a cabo la valoración con base en los reactivos descritos, se obtienen dos productos: la ficha de evaluación de la MIR y la ficha de evaluación de los indicadores. En el esquema 3 se muestra la estructura de la valoración y los productos que se derivan del análisis.

ESQUEMA 3. ESTRUCTURA Y PRODUCTOS DE LA VALORACIÓN DE LA MIR E INDICADORES



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

ANÁLISIS GENERAL DEL UNIVERSO DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES SUJETOS A VALORACIÓN DE LA MIR

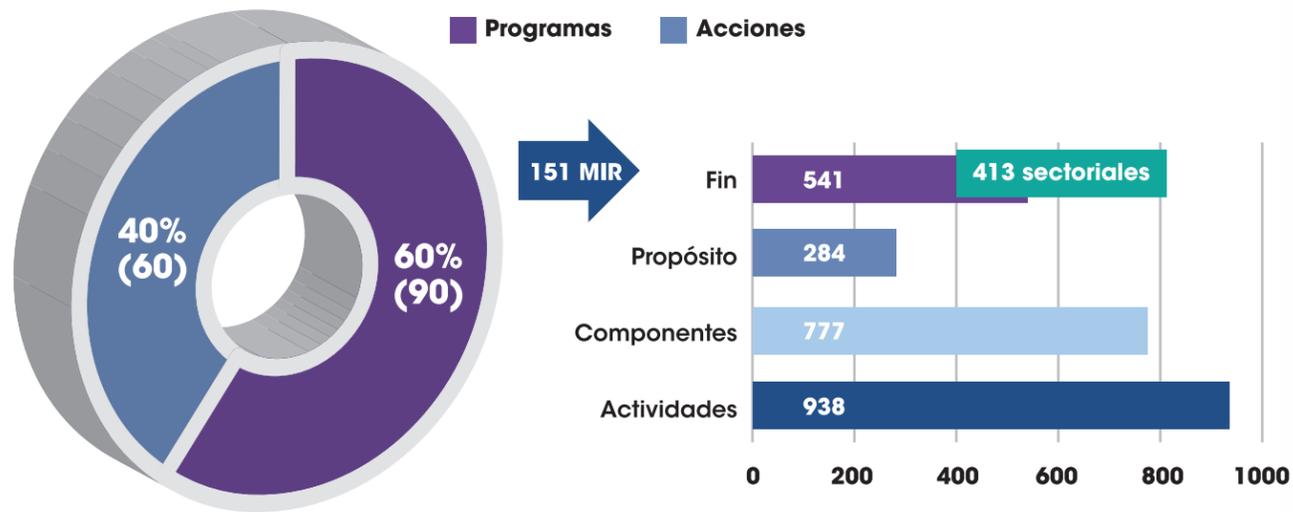
La valoración y calificación del diseño de las MIR y sus indicadores es un ejercicio que el CONEVAL realiza de manera bienal desde 2008. Hasta hoy se han llevado a cabo los diagnósticos de la MIR 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.⁴

El universo de estudio del diagnóstico de la MIR está conformado por todos los programas y las acciones sociales del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.⁵

En 2018 se valoró el diseño de 150 programas y acciones sociales, 60 acciones (modalidad B y E)

y 90 programas (modalidad S y U), orientados, cada uno, a diferentes ámbitos del desarrollo: salud, educación, trabajo, medio ambiente sano, vivienda, no discriminación, bienestar económico, seguridad social y alimentación. El análisis de valoración se realiza sobre 151 MIR en virtud de que el programa presupuestario S-267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) registró dos MIR en 2018.⁶

GRÁFICA 5. ESTRUCTURA DEL UNIVERSO DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES SUJETOS A VALORACIÓN DE SU MIR, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

4. Los diagnósticos de la MIR de años anteriores, así como las bases de datos de calificaciones de los objetivos e indicadores de los programas sociales, están disponibles en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPSS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>

5. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

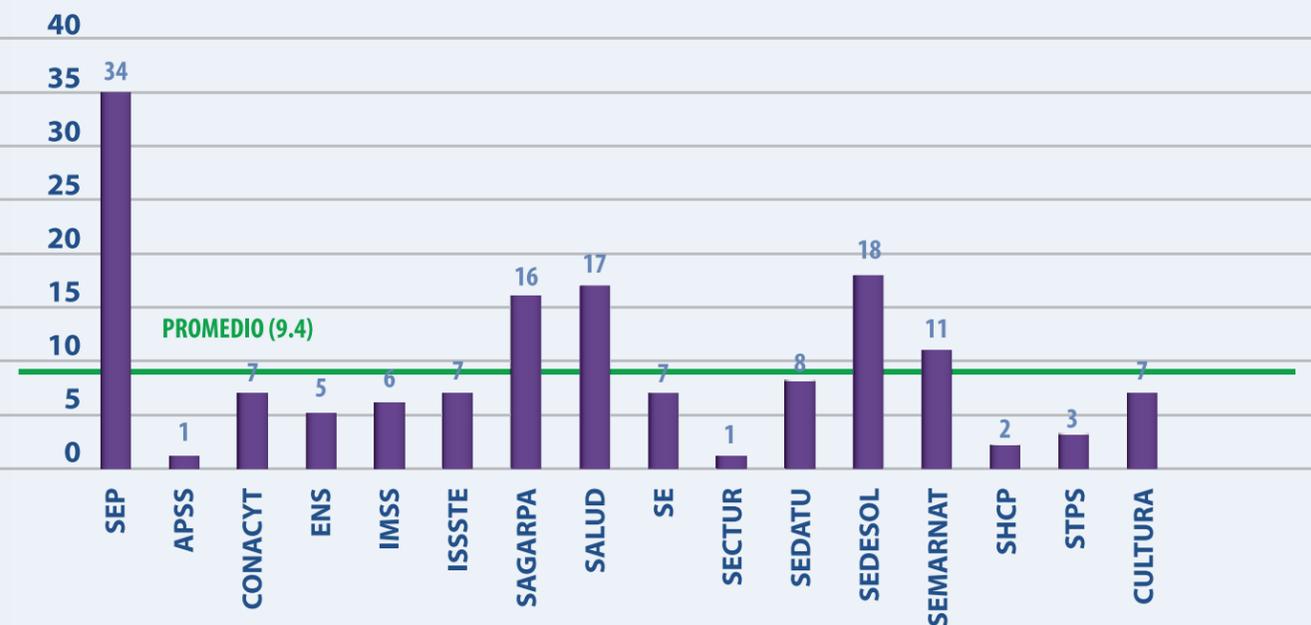
6. El registro de dos MIR para el programa S-267 fue autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Independientemente de las razones por las cuales se haya autorizado esa situación, se considera que un programa presupuestario debe contar con una sola MIR a fin de que tenga un solo objetivo y una sola población objetivo.

La gráfica 5 muestra la distribución de los 150 programas y acciones de desarrollo social, así como la clasificación de los 2,540 indicadores que integran sus MIR en 2018. De estos indicadores, 541 (21%) se encuentran en el nivel de fin de la MIR, de los cuales 413 son indicadores sectoriales; 284 (11%), indicadores de propósito; 777 (30%) miden la entrega de bienes y servicios (componentes); y 938 (37%) corresponden a las actividades necesarias para la operación de los programas.

En la gráfica 6 se aprecia la distribución de los 150 programas entre las distintas dependencias. La SEP coordina el mayor número de programas sujetos a valoración de su MIR, con un total de 34

(23%) programas y acciones de desarrollo social. Le siguen la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual coordina 18 programas (12%), la Secretaría de Salud (Salud) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), que coordinan 17 (11%) y 16 (10%) programas, respectivamente. En contraste, la Secretaría de Turismo (Sectur) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Prospera coordinan un único programa. De cerca se encuentran la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), con tres programas a su cargo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que coordina dos programas a través de las entidades Bansefi y Agroasemex.

GRÁFICA 6. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL POR DEPENDENCIA, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: ENS se refiere a entidades no sectorizadas; dichas entidades son la CDI e Inmujeres.

DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES 2018: EXAMINACIÓN DE LOS RESULTADOS

CAPÍTULO



Los resultados obtenidos de la valoración de la calidad de la MIR 2018 dan cuenta de una evolución positiva en el diseño de los objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social. También, permiten identificar aspectos susceptibles de mejora comunes entre aquellos programas que continúan presentando áreas de oportunidad en el diseño de sus objetivos e indicadores.

Mejorar el diseño de las MIR es un ejercicio que genera un impacto directo en los programas. El debido planteamiento de objetivos y la construcción de indicadores que midan en forma clara y correcta los resultados del programa son herramientas fundamentales para un apropiado monitoreo del desempeño y, en consecuencia, contribuyen a la toma de decisiones por parte de los responsables de cada programa, ya que permiten orientar adecuadamente las acciones para alcanzar sus objetivos.

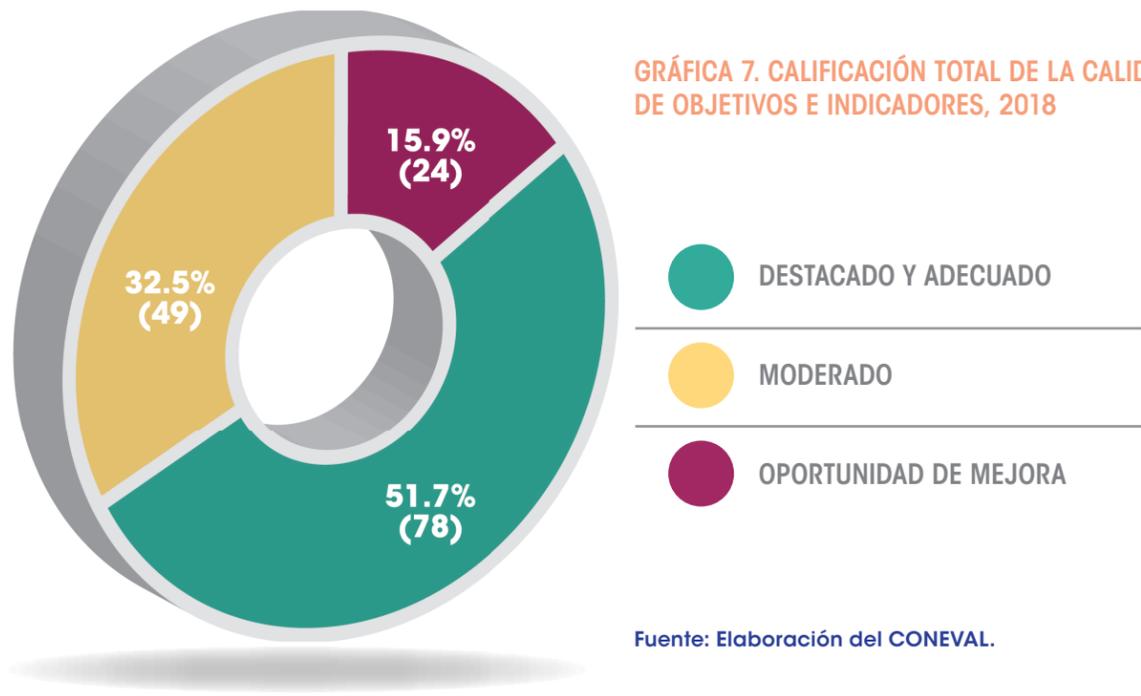
Los resultados mostrados en esta sección se dividen en tres apartados estratégicos: análisis de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores; análisis de la calificación del diseño de objetivos y análisis de los resultados en el diseño de indicadores.

En el primero se muestran los resultados totales de la valoración de las características generales que en materia de diseño debe cumplir cada programa. En el segundo apartado se examina el diseño de los objetivos y el cumplimiento de la lógica vertical. Finalmente, en el tercero se presentan los resultados concernientes al diseño de indicadores y el cumplimiento de la lógica horizontal.

CALIFICACIÓN TOTAL DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES 2018

Tomando como referencia los criterios descritos en el capítulo anterior, la gráfica 7 contiene los resultados de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores para las 151 MIR valoradas en 2018. De estas, 51.7%, que equivale a 78 MIR, se encuentran en el grupo destacado y adecuado,

de las cuales 29 obtuvieron una calificación destacada y 49, adecuada. Estas MIR se caracterizan por requerir cambios de carácter complementario, pues la delimitación de los objetivos y el diseño de sus indicadores cumplen con los criterios establecidos por el CONEVAL.



GRÁFICA 7. CALIFICACIÓN TOTAL DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES, 2018

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

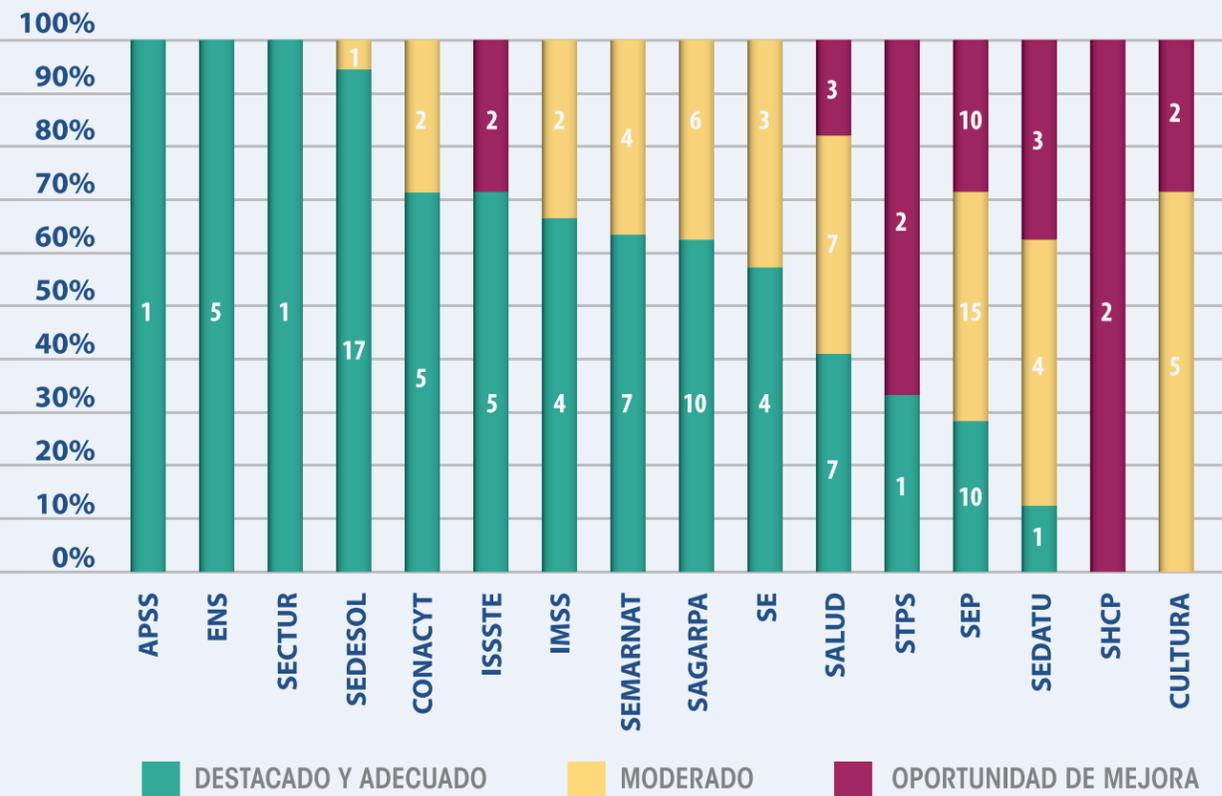
En el semáforo amarillo se ubican las MIR clasificadas en el grupo moderado; 32.5% de las MIR están etiquetadas en esta categoría y precisan cambios intermedios en sus objetivos e indicadores. Por último, en semáforo rojo se encuentra 15.9% de las MIR, las cuales se caracterizan por demandar cambios sustanciales, ya que tanto objetivos como indicadores no cumplen con los criterios mínimos fijados por el CONEVAL.

La gráfica 8 muestra los resultados de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las MIR de los programas para cada una de las dependencias. Destaca la Sedesol como la institución con el mayor número de programas y acciones sociales (17) con MIR clasificadas como destacadas y adecuadas: 12 y 5, respectivamente, lo que equivale a 94.4% de la totalidad de los programas que concentra. La SEP y la Sagarpa son las dos dependencias con el segundo mayor número de programas en semáforo verde (10 cada una); sin embargo, la proporción que representan estos programas en

indicadores de las MIR de los programas para cada una de las dependencias. Destaca la Sedesol como la institución con el mayor número de programas y acciones sociales (17) con MIR clasificadas como destacadas y adecuadas: 12 y 5, respectivamente, lo que equivale a 94.4% de la totalidad de los programas que concentra. La SEP y la Sagarpa son las dos dependencias con el segundo mayor número de programas en semáforo verde (10 cada una); sin embargo, la proporción que representan estos programas en

el total de los que coordinan difiere de manera significativa: 28.6% en la primera y 62.5% en la segunda. Esta diferencia se debe ante todo a que la SEP es la encargada del mayor número de programas y acciones de desarrollo social (34 programas y 35 MIR en total).

GRÁFICA 8. CALIFICACIÓN DEL DISEÑO GENERAL DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS POR DEPENDENCIA, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La SEP es también la dependencia con el mayor número de MIR con semáforo amarillo, ya que 42.9% de sus programas cuentan con MIR en la categoría moderado. Un poco alejada queda la Secretaría de Salud, que registra siete programas con MIR clasificadas dentro de esa categoría.

Finalmente, la institución que coordina el mayor número de programas con MIR en semáforo rojo es, de nuevo, la SEP; esto se debe a que 10 de sus 35 MIR, es decir, 28.6%, fueron calificadas con oportunidad de mejora. Es indispensable que estos programas implementen medidas para perfeccionar el diseño de sus objetivos e indicadores.

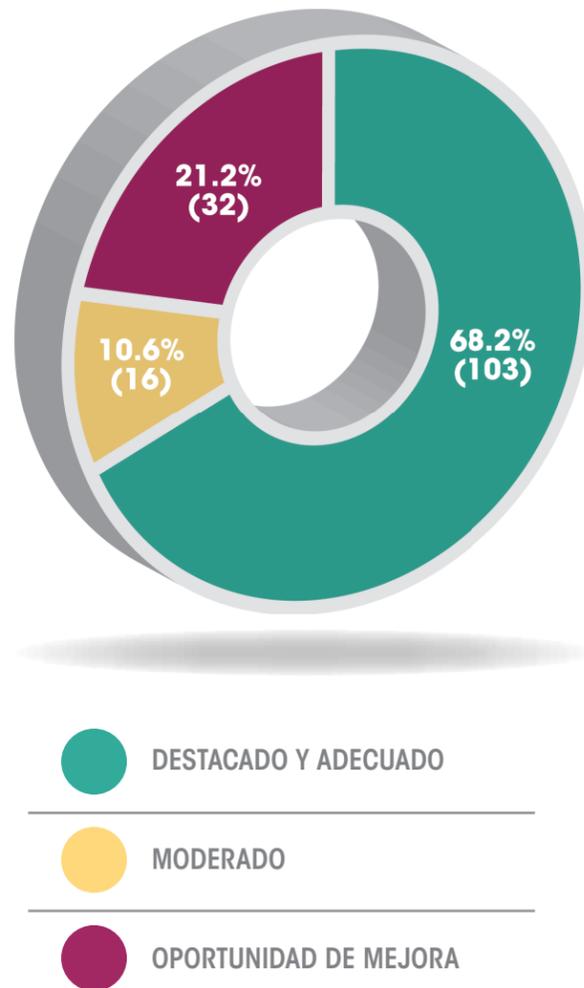
CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS 2018: VALORACIÓN DE LA LÓGICA VERTICAL

En el diseño de los objetivos de los programas se evalúa que, a través de los diferentes objetivos, sea posible identificar a quién va dirigido el programa, qué pretende solucionar y cuáles son las acciones que realizará para lograrlo. Estos objetivos se clasifican de la siguiente manera:

- Vinculación coherente del programa con los objetivos sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (objetivo de nivel fin).
- El objetivo principal del programa se caracteriza por ser único y representar un cambio específico en la población a la que se dirige (objetivo de nivel propósito).
- Bienes y servicios necesarios y suficientes que son entregados a la población del programa para alcanzar el objetivo principal (objetivos de nivel componentes).
- Actividades de gestión necesarias para la generación de cada bien y servicio proporcionado por el programa (objetivos de nivel actividades).

Los resultados derivados de la calificación del diseño de los objetivos muestran que, en 2018, la mayor parte de las MIR de los programas poseen objetivos que identifican adecuadamente las características esenciales que los conforman; 68.2% (103 MIR) se ubican en la categoría de diseño destacado y adecuado, 65, en destacado y 38, en adecuado. Sumado a este grupo, 10.6% de las MIR de los programas y las acciones de desarrollo social se sitúan en semáforo amarillo, lo que equivale a 16 MIR que requieren cambios intermedios para mejorar la calidad en la construcción de sus objetivos. Por lo tanto, es posible concluir que 78.8% de las MIR de los programas (119) reportan objetivos con calidad que proveen información sustancial. La gráfica 9 presenta estos resultados.

GRÁFICA 9. CALIFICACIÓN EN EL DISEÑO DE LOS OBJETIVOS DE LA MIR DE LOS PROGRAMAS, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

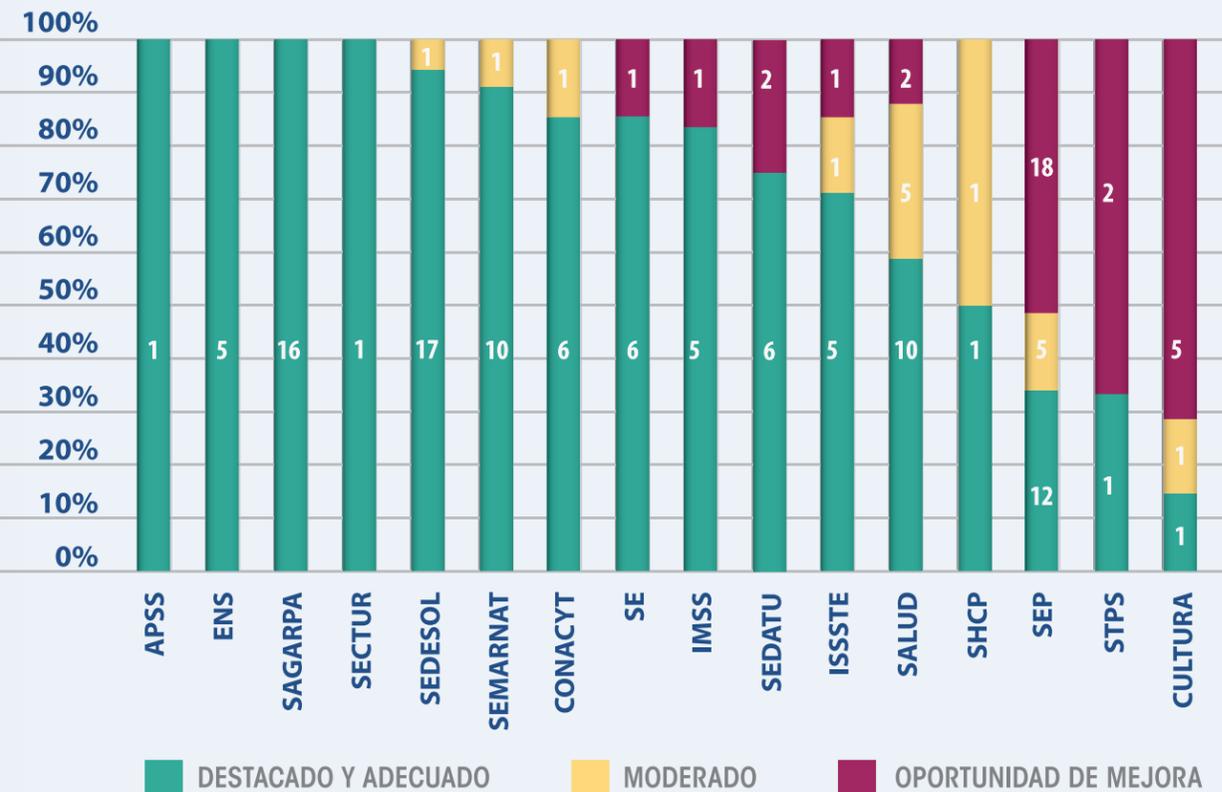
El segundo grupo con mayor cantidad de MIR clasifica a aquellas ubicadas en la categoría de oportunidad de mejora, ya que 21.2% de las MIR de los programas y las acciones sociales registran semáforo rojo. Se puede afirmar, entonces, que solo 32 MIR de los programas del Inventario CONEVAL 2018 requieren cambios sustanciales para mejorar el diseño de sus objetivos. El análisis de los resultados revela que la problemática principal de estas MIR es la falta de claridad para definir un objetivo de nivel propósito único y que permita identificar un resultado directo sobre la población objetivo.

La gráfica 10 muestra los semáforos del diseño de la MIR de los programas por dependencia. Al igual que en la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores, en lo referente a la calidad en el diseño de objetivos, la Sagarpa y la Sedesol

reportan el mayor número de MIR en semáforo verde: la primera con 16 (11 destacadas y 5 adecuadas), es decir, 100%, y la segunda con 17 MIR con diseño valorado como destacado o adecuado (14 y 3, respectivamente), lo que representa 94.4% de sus programas.

La SEP es la siguiente dependencia con el mayor número de MIR en semáforo verde (12); no obstante, la proporción que representan en el total de las MIR de los programas coordinados por esta institución es bastante menor (34.3%). Por el contrario, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Secretaría de Salud las MIR calificadas como destacadas o adecuadas representan una parte importante del total que concentran: 10 de 11 (90.9%) en el primer caso y 10 de 17 (58.8%) en el segundo.

GRÁFICA 10. CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS OBJETIVOS DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS POR DEPENDENCIA, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

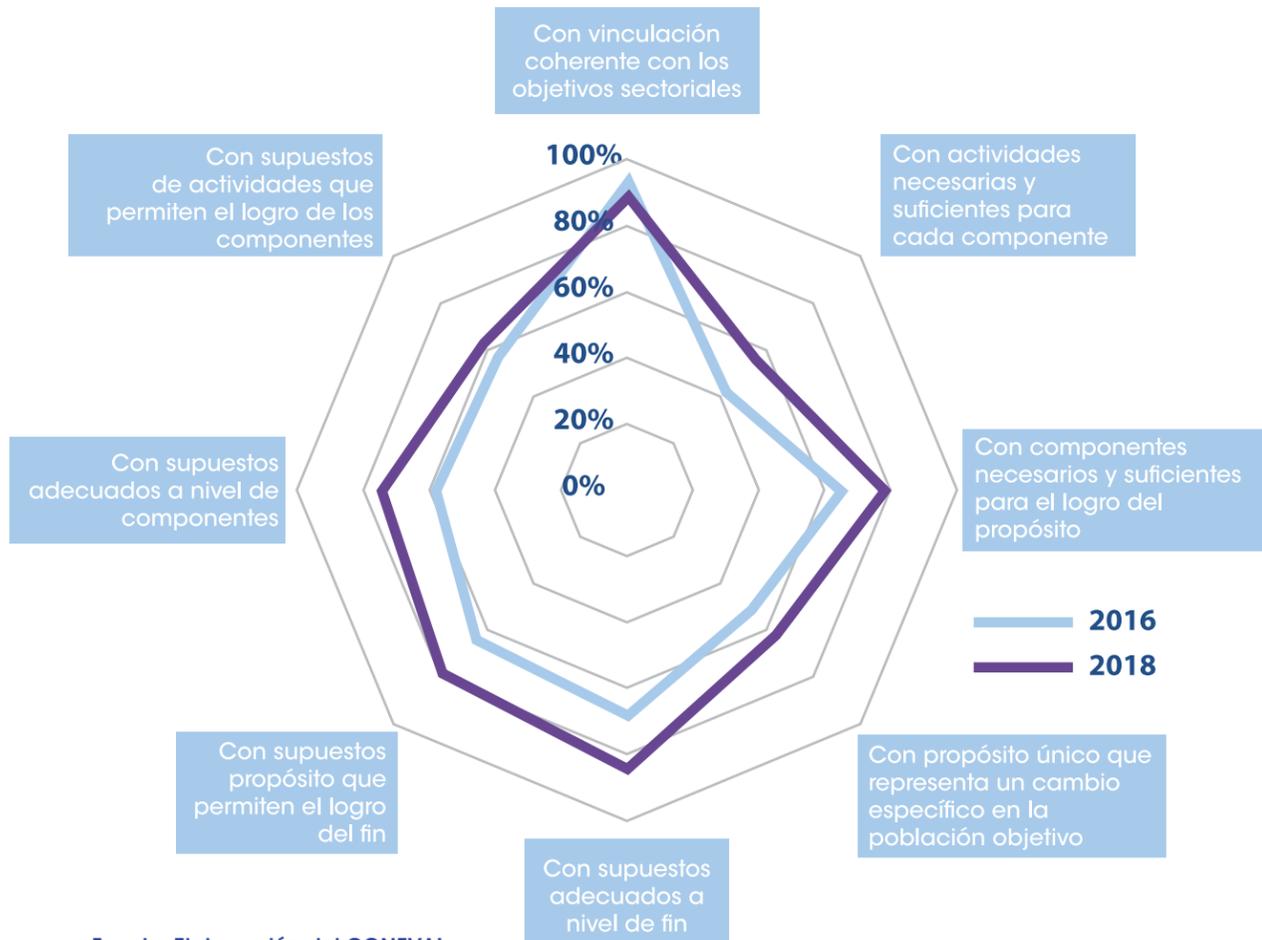
En semáforo amarillo (moderado) del diseño de objetivos se encuentra una parte significativa de las MIR de los programas coordinados por la Secretaría de Salud y la SEP: 29.4 y 14.3%, en ese orden. Vale la pena destacar que la mayoría de las MIR clasificadas como moderadas en 2016 han avanzado hacia alguna categoría superior (adecuado o destacado), razón por la cual solo 16 MIR se sitúan en semáforo amarillo en 2018.

En la última categoría, oportunidad de mejora, la SEP registra el mayor número de MIR, ya que 18 de sus 35 MIR (51.4%) se ubican en esta categoría. No obstante, este número disminuyó 35.7% en com-

paración con 2016, año en el que la SEP tenía 28 MIR en semáforo rojo. La Secretaría de Cultura es la segunda dependencia con el mayor número de programas con semáforo rojo en el diseño de sus matrices; esto, porque 71.4% de sus MIR están en semáforo amarillo; a pesar de ello, el número sigue siendo muy pequeño en términos absolutos.

Para profundizar en el estudio de los resultados obtenidos mediante el diagnóstico del diseño de los objetivos, la gráfica 11 presenta una comparación del grado de cumplimiento promedio de cada uno de los aspectos que conforman la lógica vertical de la MIR entre 2016 y 2018.

GRÁFICA 11. COMPARACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO PROMEDIO DE LOS ASPECTOS QUE CONFORMAN LA LÓGICA VERTICAL, 2016-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la gráfica 11 se observa una mejora en el cumplimiento promedio de la mayoría de los aspectos que integran la lógica vertical. Los resultados muestran que la vinculación coherente de las MIR de los programas con los objetivos derivados del Plan Nacional de Desarrollo es el aspecto con mayor grado de cumplimiento (89.3%).

En contraste, los aspectos en los que se presentan mayores debilidades en su diseño son el planteamiento de las actividades del programa (55.3%), el establecimiento de supuestos en el nivel de actividades (62%) y la formulación del objetivo principal del programa (62.7%).

De estos, resulta fundamental perfeccionar la construcción del objetivo principal de los programas, de tal modo que sea posible identificar la población objetivo y el cambio o mejora que se espera lograr en ella. Esto representa la razón de ser del programa y demuestra que, en la medida que se avance en su cumplimiento, los recursos empleados por el programa generarán resultados; por ello, es el elemento primordial en materia de diseño de los programas.

La comparación de las calificaciones entre 2016 y 2018 hace evidente una evolución positiva en el diseño general de las MIR de los programas. De acuerdo con la información de la gráfica 11, el cumplimiento promedio de la formulación del objetivo principal de las MIR de los programas se incrementó 10.7%, al pasar de 52 a 62.7%; este resultado es un claro ejemplo de los avances logrados en los últimos dos años.

La mejora menos significativa se advierte en el establecimiento de los supuestos en el nivel de actividades (6.1%), mientras que el grado de

cumplimiento promedio de la articulación entre los programas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo disminuyó 4.7%.

Los resultados del diagnóstico del diseño de los objetivos de las MIR de los programas permiten identificar, a grandes rasgos, los siguientes retos:

- Es necesario continuar fortaleciendo el enfoque de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social, pues aún falta 37.3% de cumplimiento promedio para que la totalidad de las MIR se orienten a resultados a través de la formulación de objetivos con problemáticas únicas y claras sobre la población objetivo; en otras palabras, los programas deben definir con claridad su objetivo central y orientarlo a resultados.
- A pesar de que las actividades no son igual de relevantes que el objetivo principal del programa, su construcción debe cumplir con los criterios que establece la metodología del marco lógico, de tal forma que se identifiquen al menos las tres principales que efectúa cada programa para la generación de los bienes y servicios que entrega a la población objetivo. Esto contribuirá a contar con elementos mínimos que den certeza sobre el diseño de un programa y saber si lo que hace en el día a día tendrá al final una repercusión en los resultados alcanzados.
- Es necesario que la SEP implemente las medidas necesarias para mejorar el diseño de los objetivos de los programas que coordina, ya que 18 de sus 35 MIR no muestran una lógica vertical, de ahí que los objetivos plasmados en cada matriz no guardan coherencia entre sí.

CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS INDICADORES DE LOS PROGRAMAS 2018: VALORACIÓN DE LA LÓGICA HORIZONTAL

Cuando se valora la lógica horizontal de la MIR se evalúa que los indicadores cumplan con cuatro criterios mínimos: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación. Si los indicadores de un programa presentan estas características, la relación entre cada uno de los objetivos y los indicadores con los cuales se supervise su cumplimiento se fortalece, ya que los indicadores miden de manera apropiada el avance en los objetivos y ofrecen información de calidad.

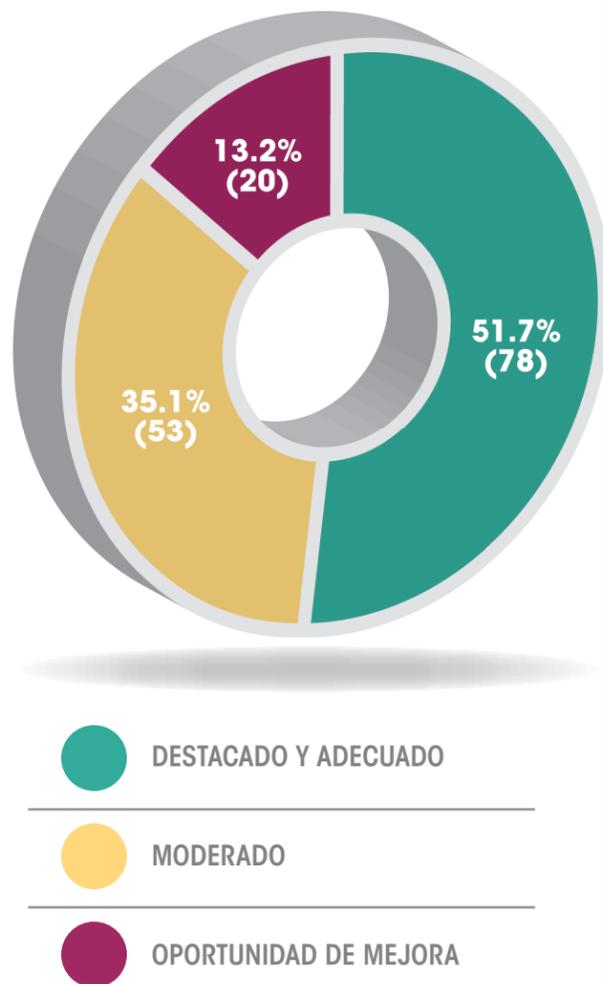
En el diagnóstico de la calidad del diseño de los indicadores se evalúa que estas herramientas de monitoreo cumplan con los siguientes criterios:

- **CLARIDAD:** con esta se evalúa que los indicadores estén contruidos lógicamente y que sus elementos, como nombre, definición y método de cálculo, tengan congruencia entre sí.
- **RELEVANCIA:** es uno de los criterios fundamentales que todo indicador debe satisfacer, ya que permite verificar que los indicadores asociados a los objetivos que integran cada programa proporcionen información sustantiva; este criterio es la base para la obtención de información de calidad.
- **MONITOREABILIDAD:** a través de los medios de verificación debe ser posible identificar los rasgos genéricos de las fuentes de información que sustentan la construcción de los indicadores, como el nombre de la fuente de la cual se extraen los datos para su medición, la liga de acceso o el área que gestiona esa información dentro del programa.
- **ADECUACIÓN:** este criterio evalúa la definición de la línea base y las metas a fin de que exista una relación congruente en su planteamiento.

Los resultados de la calificación del diseño de los indicadores muestran que, en 2018, 51.7% de las MIR de los programas y las acciones de desarrollo social poseen indicadores que cumplen con los criterios

señalados. Este porcentaje se compone de 46 MIR calificadas con diseño destacado de indicadores y 32 como adecuados, es decir, un total de 78 MIR. En semáforo amarillo (moderado) se encuentran 53 MIR, que equivalen a 35.1% del total, mientras que las 20 restantes (13.2%) se ubican en la categoría oportunidad de mejora.

GRÁFICA 12. CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS INDICADORES DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS, 2018

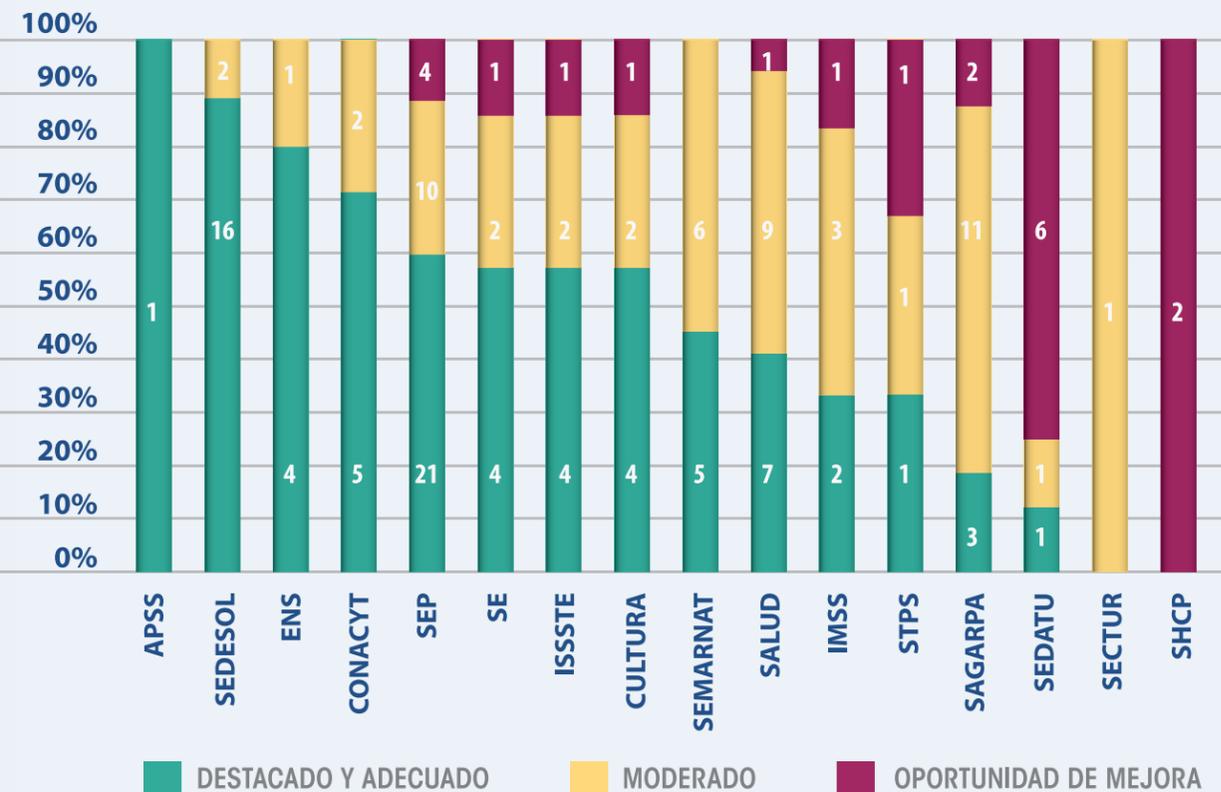


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, cuando se analizan los resultados del diagnóstico de la calidad del diseño de los indicadores por dependencia, se observa que la SEP y la Sedesol encabezan la lista de instituciones con más MIR que poseen indicadores que satisfacen los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL. En el primer caso, de las 35 MIR de la dependencia, 21 se encuentran en semáforo verde, es decir, 60% del total, mientras que en el segundo, 16 de las 18 MIR (88.8%) obtuvieron una calificación destacada o adecuada en materia de diseño de indicadores. En contraste, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) es la dependencia con

el mayor número de MIR (seis) en semáforo rojo, es decir, con indicadores que no cumplen los criterios valorados por el CONEVAL, que representan 75% del total de las MIR de los programas que coordina. Le siguen la SEP y la SHCP en la lista de instituciones con más MIR calificadas con oportunidad de mejora, cuatro y dos, respectivamente. Vale la pena señalar que la SHCP es la única dependencia que no tiene MIR en la categoría de diseño de indicadores moderado, adecuado o destacado.

GRÁFICA 13. CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS INDICADORES DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS POR DEPENDENCIA, 2018

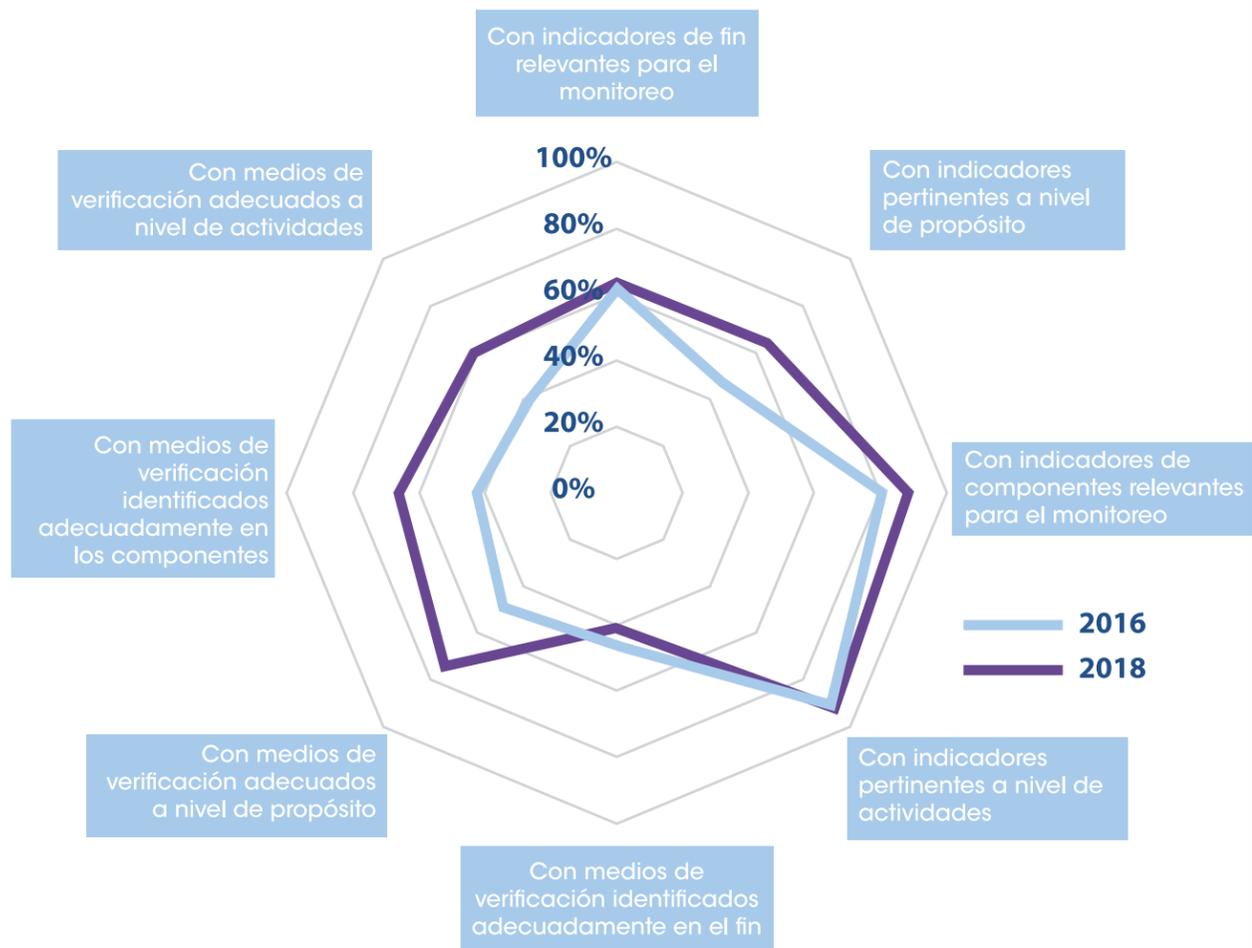


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El análisis anterior se nutre al examinar los resultados de la gráfica 14. Es muy claro que la razón principal por la cual un gran número de MIR de los programas se halla en semáforo rojo o amarillo es la ausencia de indicadores relevantes de fin y propósito. Por otro lado, el mayor grado de cumplimiento promedio de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL se concentra en los niveles de bienes o servicios (componentes) y actividades. Esto, aunado a que

67.5% de los indicadores calificados pertenecen a estos dos niveles de la MIR (como se mostró en la gráfica 1), ocasiona que el número de MIR con semáforo verde aumente; en otras palabras, existe un sesgo hacia arriba en las calificaciones de las MIR provocado por las valoraciones positivas que obtienen los indicadores en cuanto a componentes o actividades.

GRÁFICA 14. COMPARACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO PROMEDIO DE LOS ASPECTOS QUE CONFORMAN LA LÓGICA HORIZONTAL, 2016-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuando se compara el nivel de cumplimiento promedio de los aspectos que constituyen la lógica horizontal entre 2016 y 2018, se observa un aumento significativo en el porcentaje de cumplimiento en la pertinencia de indicadores de propósito, que pasa de 46.7 a 64.7%, esto es, un incremento de 18%. Este resultado es evidencia del avance de los programas hacia la implementación de indicadores que permitan monitorear en forma adecuada los resultados que se esperan en la población objetivo; si un programa carece de indicadores adecuados en lo referente al objetivo principal, se ponen en riesgo la asignación presupuestaria, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Respecto a los medios de verificación, entre 2016 y 2018 la identificación de las fuentes de información para la construcción de los indicadores ha mejorado en casi todos los niveles: mientras que el porcentaje de cumplimiento en 2016 se encontraba entre 39 y 49%, en 2018 osciló entre 41 y 75%. Esto implica que los medios de verificación están especificados con mayor precisión y es un poco más claro determinar cuál es la fuente de origen de la información y el medio para consultarla.

Hasta aquí, los resultados obtenidos con la calificación del diseño de los indicadores de los programas son:

- En cuestión de indicadores, los programas deben mejorar el diseño de los indicadores de resultados en lo referente al objetivo principal del programa, ya que una tercera parte de ellos no miden con relevancia los resultados que los programas buscan alcanzar en la población objetivo.
- Si bien hay una mejora significativa en la identificación de los medios de verificación respecto a 2016, es necesario que los programas sigan trabajando para sistematizar su información y dispongan de medios de información claros que permitan tener acceso público y completo a los datos empleados en la estimación de los indicadores.
- Aunque la mayoría de los programas se encuentran en semáforo verde y amarillo, dependencias como la SEP y la SHCP deben aplicar medidas para perfeccionar el diseño de sus indicadores a fin de que cumplan con los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

EVOLUCIÓN DE CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES 2012-2018

CAPÍTULO



Desde que se puso en marcha el Sistema de Evaluación del Desempeño en México,⁷ los programas sociales han estado sujetos a la definición de indicadores estratégicos y de gestión que brinden información periódica, relevante y de calidad sobre el resultado del ejercicio del gasto público.

En este marco normativo, la valoración de la calidad de los indicadores que conforman la MIR resulta fundamental para el buen funcionamiento del sistema de monitoreo de los programas sociales. La construcción de indicadores que cumplen con criterios mínimos de calidad propicia la generación de información útil para la toma de decisiones en cuanto al diseño, operación y desempeño de un programa.

Por ello, el CONEVAL, conforme a sus objetivos y atribuciones conferidas al momento de su creación, realiza, desde 2008, la medición periódica de la calidad de los objetivos e indicadores que integran la MIR de los programas y las acciones del ámbito social.

Este análisis se enmarca en las acciones del proceso de aprobación de

indicadores⁸ que lleva a cabo el Consejo para la observancia del artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social. En específico, la valoración de calidad de los indicadores constituye la etapa de valoración integral, cuyo propósito es determinar si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa social cumplen con los criterios mínimos de diseño: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

En los siguientes apartados se presenta, por un lado, la evolución de la estructura programática de las dependencias y entidades que se vinculan al desarrollo social y, por el otro, la evolución de la calidad de los objetivos e indicadores que han facilitado el seguimiento de sus acciones y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de los programas que constituyen los instrumentos de la política social en el país.

Este análisis del comportamiento histórico de los programas y las acciones de desarrollo social, así como de la calidad de sus indicadores, se efectúa para el periodo de 2012 a 2018 ante la relevancia del estudio de estas trayectorias como balance en el último año de la actual administración.

7. En 2006, mediante la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

8. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodolog%C3%ADa%20para%20Aprobaci%C3%B3n%20de%20Indicadores%202014.pdf>

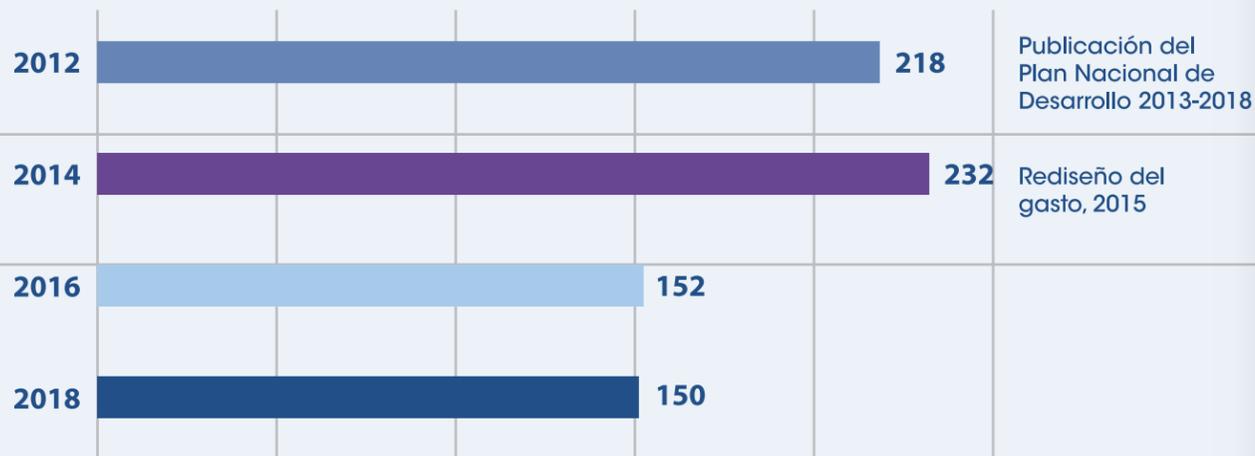
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2012-2018

En 2012, el país se encontraba en un proceso de transición de gobierno y alternancia partidista. En este contexto, el diseño de la política social experimentó cambios programáticos que definían la agenda de una nueva administración pública. En este apartado se presenta una síntesis de las principales modificaciones.

DEPENDENCIAS

Las dependencias y entidades del ámbito social se han transformado durante el periodo de análisis. En 2012, la oferta institucional del ámbito social se constituía a partir de 12 dependencias que coordinaban un total de 218 programas sociales. Al finalizar la administración, 18 dependencias tenían a su cargo un conjunto de 150 programas y acciones sociales. Dos hechos relevantes definieron los ajustes a la estructura programática en este periodo: cambios derivados de la nueva planeación nacional de desarrollo durante los primeros años de la administración y la reestructura del gasto público llevada a cabo en 2015 por la SHCP.

GRÁFICA 15. NÚMERO DE PROGRAMAS Y ACCIONES DEL ÁMBITO SOCIAL, 2012-2018

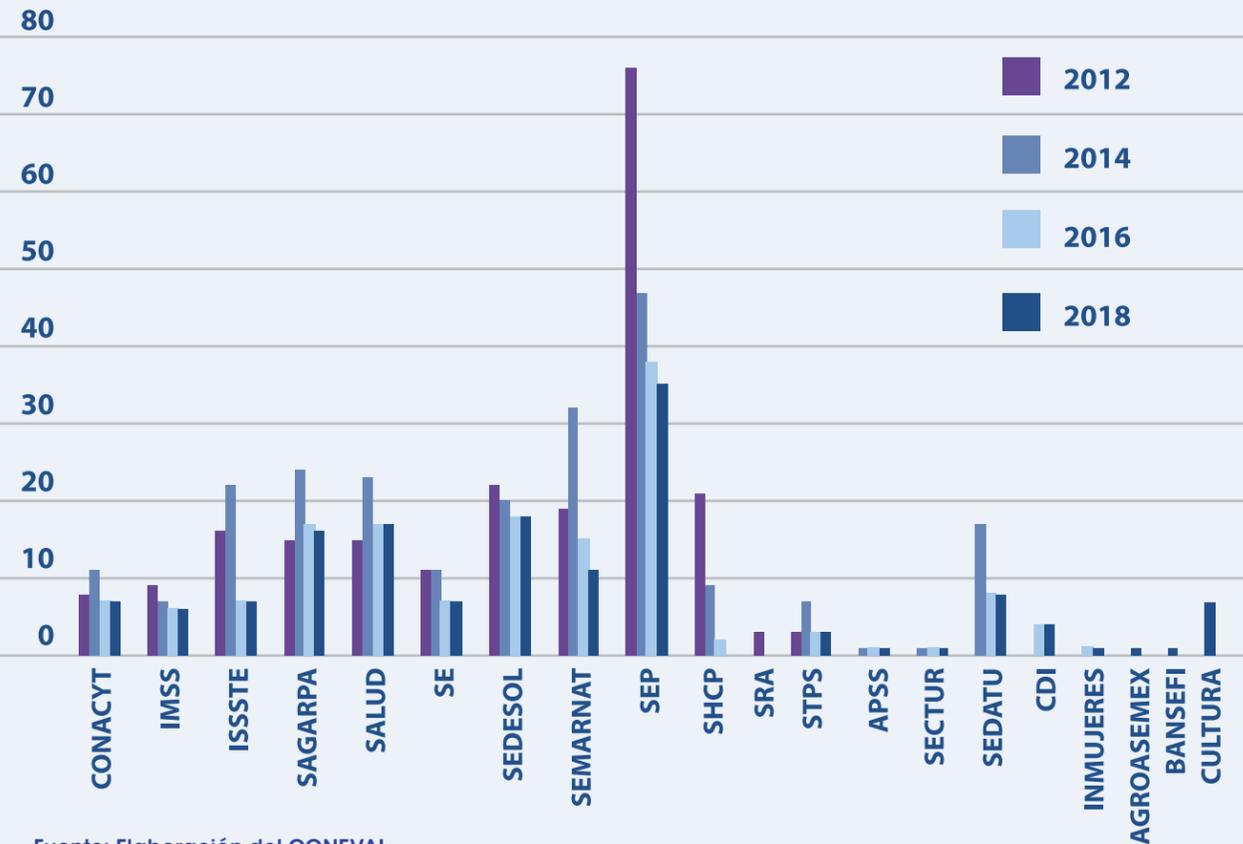


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De 2012 a 2018, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), por su parte, se fusionó a la Sedatu, una de las ocho dependencias y entidades que fueron sometidas a algún tipo de modificación programática durante la actual administración, junto con la

Secretaría de Cultura, la Sector, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Agroasemex, Bansefi y Aportaciones a la Seguridad Social (APSS).

GRÁFICA 16. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE DEPENDENCIAS, PROGRAMAS Y ACCIONES DEL ÁMBITO SOCIAL, 2012-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.
Nota. Aportaciones a la Seguridad Social (APSS), Agroasemex y Bansefi se desprenden del Ramo 6 (SHCP). La SRA se fusiona a la Sedatu a partir de 2013.

PROGRAMAS

De 2012 a 2014, transcurridos dos años de la nueva administración, los programas y las acciones de desarrollo social se incrementaron de 218 a 232; sin embargo, solo 60% de los programas sociales existentes en 2012 permanecieron y, en cambio,

otros tantos fueron creados con un nuevo enfoque de política social.

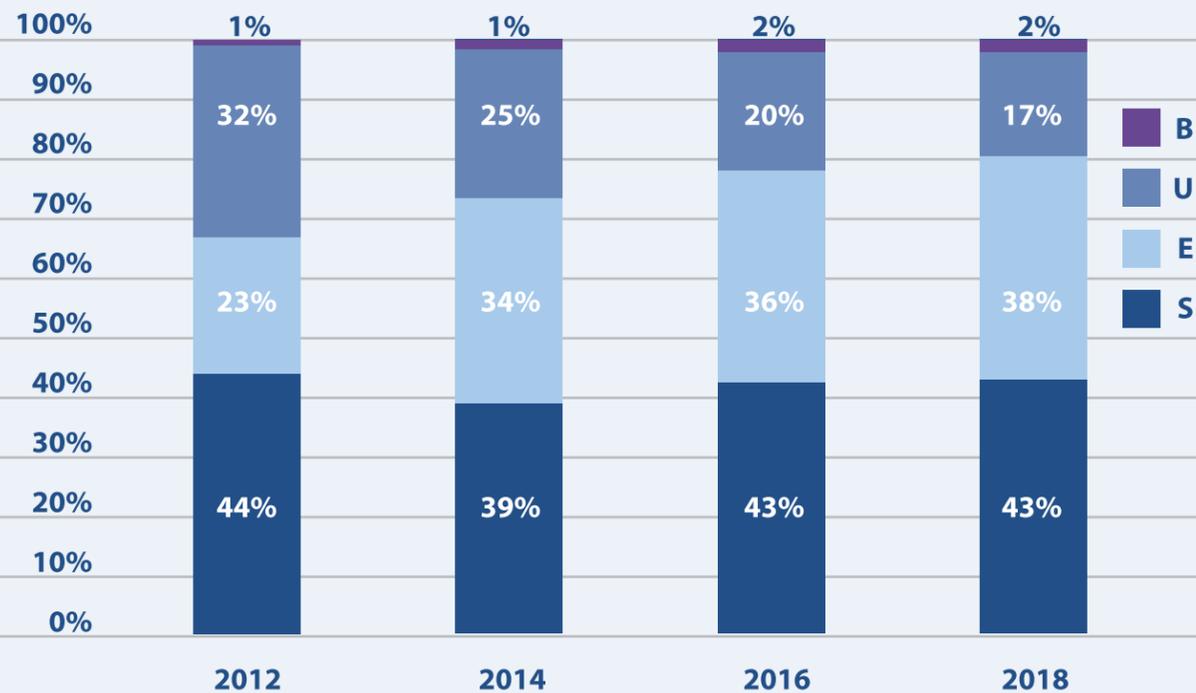
El cambio de mayor relevancia en cuanto al nivel de transformación de la oferta de programas de desarrollo social sucedió en 2016, tras el ejercicio

de rediseño del gasto público implementado por la SHCP.⁹ En este proceso, alrededor de 54% de los programas sociales que operaban en 2014 se mantuvieron, y los demás experimentaron modificaciones que llevaron a su consolidación en 27 nuevos programas sociales. De esa forma, en este segundo subperiodo de análisis, los programas sociales pasaron de 232 a 152.

En el último bienio, de 2016 a 2018, esta estructura prácticamente permaneció inalterada con un conteo actual de 150 programas y acciones de desarrollo social listados en el Inventario CONEVAL para el año en curso.

Con relación a la evolución de la clasificación programática de los programas y las acciones de desarrollo social de 2012 a 2018, se tiene que 40% de los programas sociales de modalidad S (sujetos a reglas de operación) se han mantenido. Por su parte, los clasificados como E (prestación de servicios públicos) se han incrementado de 23 a 38%; los U (otros subsidios) han disminuido de 32 a 17% en este periodo, en tanto que los clasificados como B (provisión de bienes públicos) han permanecido entre 1 y 2% del total de programas y acciones sociales.

GRÁFICA 17. EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL, 2012-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

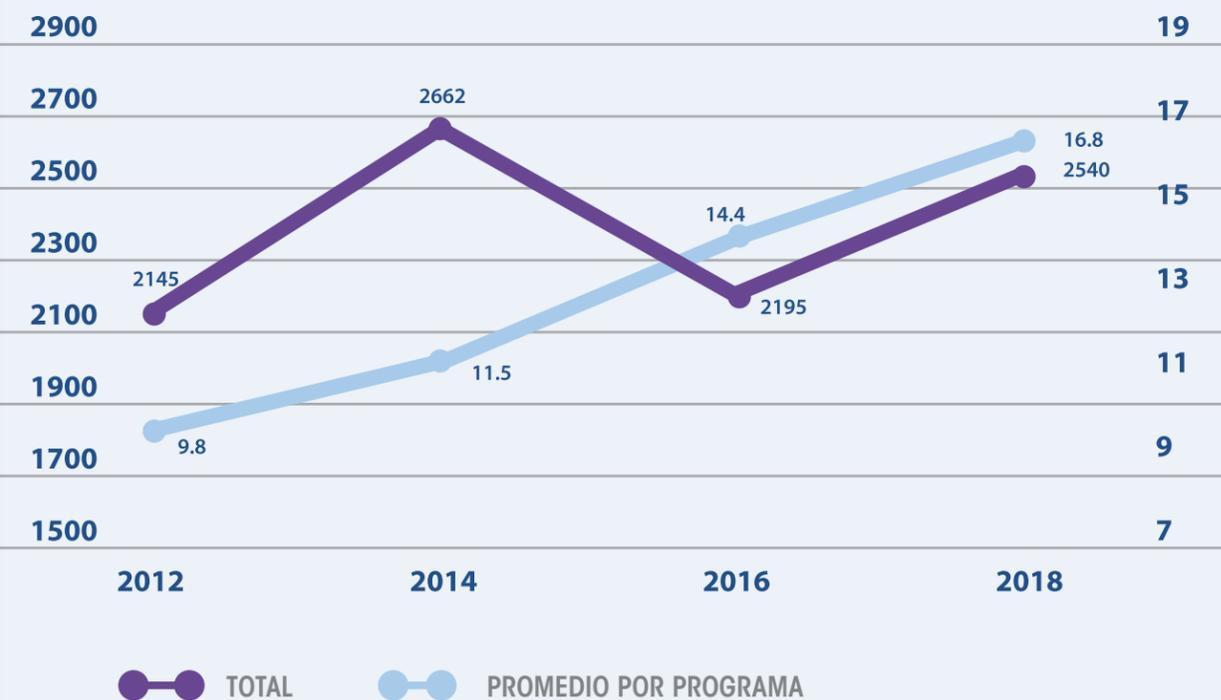
9. http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_15/1Estructura_programatica_emplea_proyecto_Presupuesto_Egresos2015.pdf

INDICADORES

Es de notar que, como producto del rediseño del gasto en 2015, el número de programas sociales se modificó en forma sustancial; no obstante, la estructura de clasificación se mantuvo prácticamente inalterada, es decir, la proporción de programas S, E, U y B se conservó estable respecto del total.

Durante el periodo de análisis, el conjunto de indicadores de resultados y gestión que los programas y las acciones del ámbito social han definido para el seguimiento de su desempeño aumentó 18%, al pasar de 2,145 indicadores en 2012 a 2,540 en 2018. Asimismo, el promedio de indicadores por programa social se incrementó: en 2012 se contaba con 9.8 indicadores en promedio, mientras que en 2018 son 16.8; esto significa que se incorporaron, en promedio, siete indicadores más por programa social.

GRÁFICA 18. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE RESULTADO Y GESTIÓN, 2012-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De igual modo, la composición por tipo de indicadores, de resultados y gestión, ha variado a lo largo del tiempo. De 2012 a 2018, los programas han potenciado la medición de sus resultados en relación con el objetivo central y su contribución a los objetivos nacionales en comparación con la medición de la entrega de bienes o servicios y procesos.

El número de indicadores de resultados, correspondiente a los niveles de fin y propósito de la MIR, ha aumentado paulatinamente en este periodo, de 27 a 32%, en contraste con los indicadores de gestión (componentes y actividades de la MIR), los cuales han disminuido en consecuencia de 73 a 68%.

GRÁFICA 19. EVOLUCIÓN POR TIPO DE INDICADORES, DE RESULTADOS Y GESTIÓN, 2012-2018

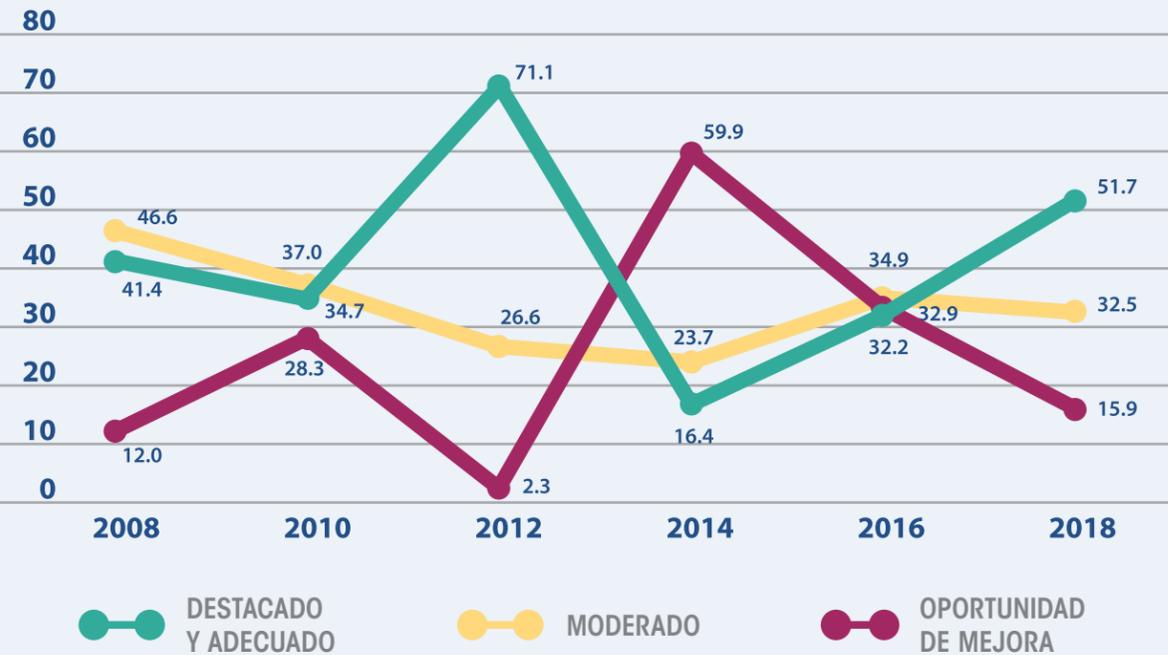


EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES 2012-2018

El CONEVAL ha realizado la medición de la calidad del diseño de la MIR y los indicadores de forma bienal desde 2008. Esto ha permitido identificar las trayectorias de la calidad de los

indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social, y comparar el escenario previo, inicial y final de esta administración federal.

GRÁFICA 20. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO GENERAL DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS PROGRAMAS, 2008-2018



La primera medición de la calidad del diseño de objetivos e indicadores de los programas sociales, en 2008, encontró que aproximadamente una de cada dos MIR presentaba una calidad destacada o adecuada, 41% fueron valoradas con calidad moderada y solo 12%, con oportunidades de mejora en su diseño.

A partir del primer diagnóstico de la MIR y sus indicadores, los programas sociales mostraron un incremento importante en la calidad de estos

instrumentos. En 2012, 71% de las MIR de los programas sociales reportaron un nivel destacado o adecuado de calidad de sus objetivos e indicadores. Este resultado apunta a la consolidación del diseño de los programas sociales característico al final de una administración.

En 2014, transcurrido el primer año de la actual administración federal, la tendencia en la calidad de la MIR y los indicadores se reinvertió: la proporción de matrices de indicadores de calidad destacada

o adecuada bajó a 16% y aquellas que identificaban oportunidades de mejora en su diseño aumentó a cerca de 60%.

Estos resultados se explican, por un lado, por los cambios administrativos y de diseño operados al interior de las dependencias durante el periodo de transición a un nuevo gobierno y, por el otro, por la modificación de los objetivos e indicadores de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En específico, en 2014 se hicieron ajustes relevantes en la vinculación de la MIR de los programas presupuestarios con los nuevos objetivos de planeación nacional para el desarrollo. Este criterio de alineación se estableció por primera vez en los Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2014. A partir de ese año, los programas presupuestarios, incluyendo los del ámbito social, realizaron adaptaciones en el nivel de fin de la MIR, lo que implicó una revaloración de la lógica vertical de este instrumento.

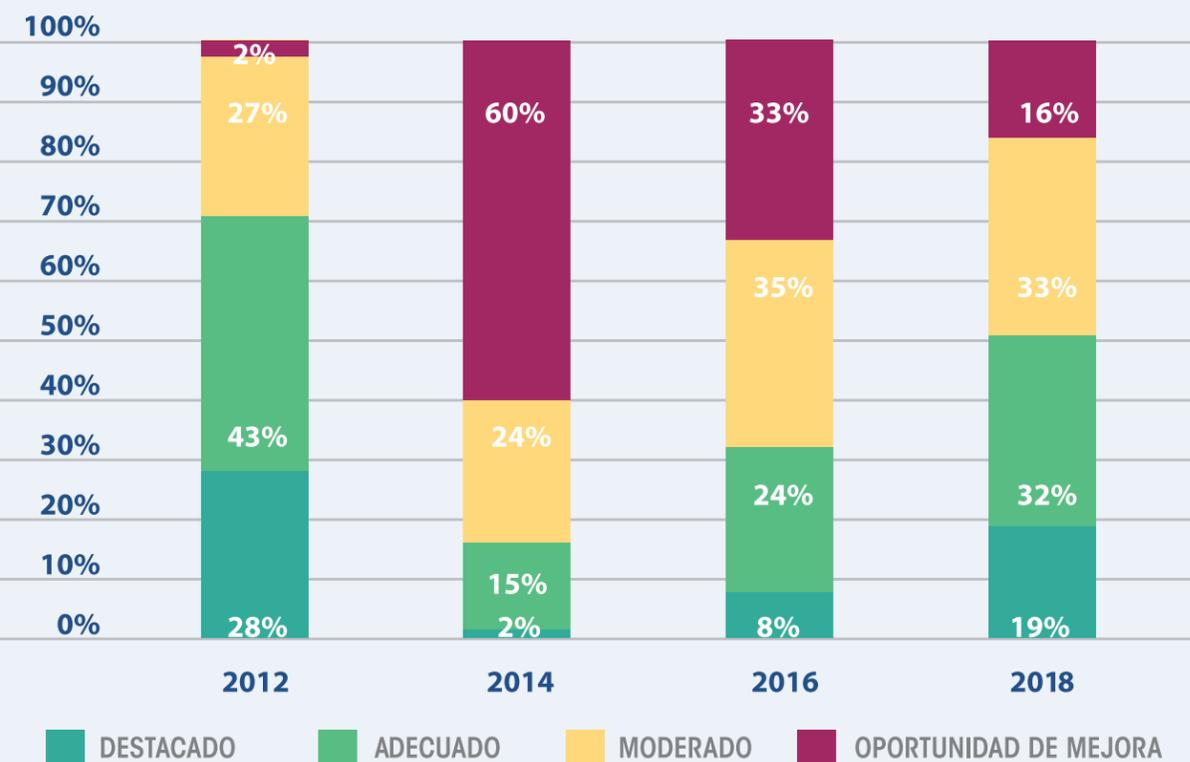
Otro ajuste importante se llevó a cabo en 2015: a medio término de la administración se rediseñó el gasto público, coordinado por la SHCP. Este ejercicio resultó en la modificación de cerca de

50% de los programas sociales existentes, al ser eliminados, creados o fusionados en programas nuevos. Esta modificación programática trajo, a su vez, el desafío de valorar el diseño de los programas de nueva creación, que, en algunos casos, fusionó hasta cinco programas de desarrollo social en uno solo.

En 2016 surgió un punto de inflexión en las trayectorias de calidad de los objetivos e indicadores de los programas sociales. El esfuerzo de las diversas dependencias y entidades en la atención de las oportunidades de mejora identificadas en el diagnóstico de la MIR de 2014 propició la recuperación de la calidad de la MIR de los programas sociales en su conjunto.

Al final de la administración, en 2018, el conjunto de programas sociales ha avanzado hacia la mejora de la calidad de la MIR y sus indicadores. Si bien no se ha consolidado el nivel de calidad de la MIR de los programas sociales vigentes en 2012, sí se ha progresado en forma sostenida en la mejora del diseño de la MIR y sus indicadores durante todo el periodo 2014-2018. Al cierre de la actual administración, 51.7% de las MIR de los programas sociales presentan calidad adecuada o destacada.

GRÁFICA 21. COMPARATIVO DE LOS SEMÁFOROS DEL DISEÑO GENERAL DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LA MIR DE LOS PROGRAMAS, 2008-2018

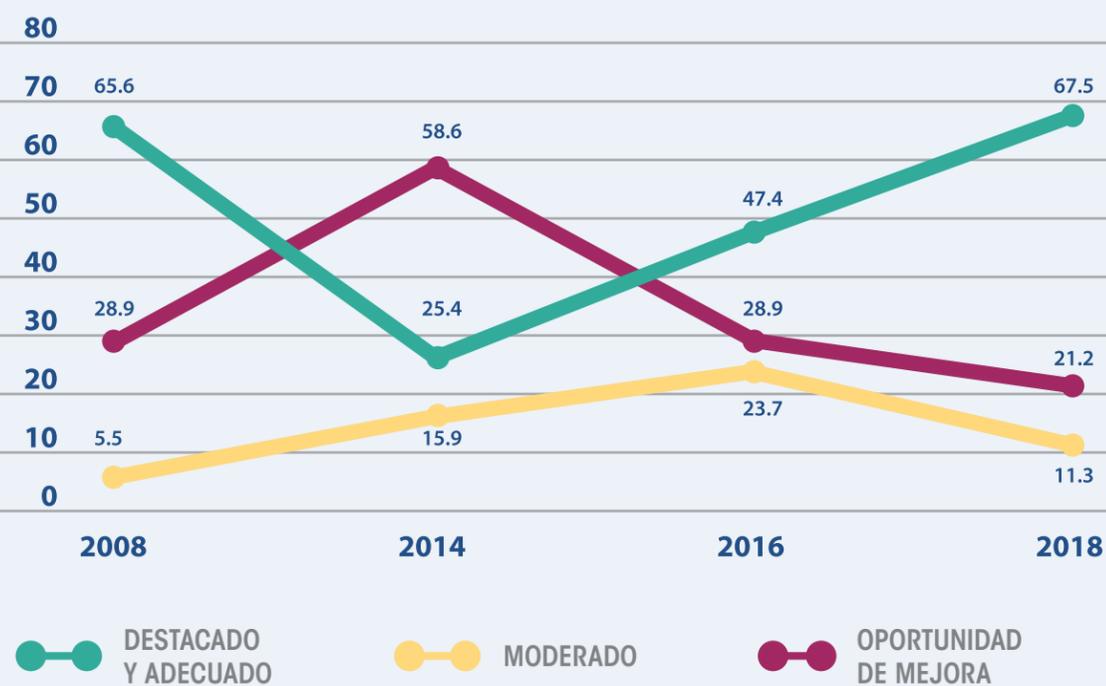


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS DE LA MIR 2012-2018

La valoración específica de la calidad del diseño de la MIR resulta consistente con la trayectoria descrita de la calificación de calidad en su conjunto. Se observa un punto de inflexión a partir de 2014, cuando el número de MIR con oportunidades de mejora en su diseño obtuvo un punto máximo, con

58%. A partir de ese momento, se describe una tendencia positiva en el número de matrices con diseño destacado y adecuado hasta lograr, en 2018, 67.5%; por su parte, las MIR con oportunidad de mejora alcanzan el mínimo del periodo de análisis.

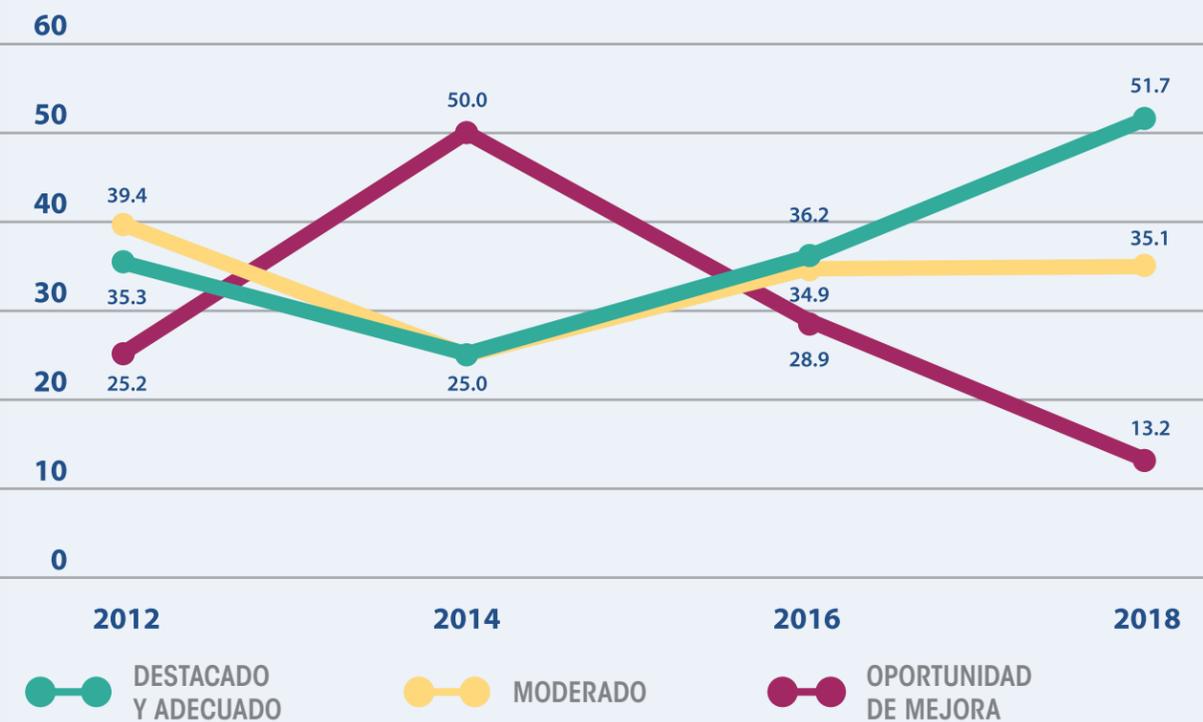
GRÁFICA 22. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE OBJETIVOS DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS, 2012-2018


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS INDICADORES DE LA MIR 2012-2018

La calidad de los indicadores de las MIR de los programas sociales ha evolucionado de manera positiva a partir del punto de inflexión en 2014. En este análisis particular se presenta, nuevamente, un cambio de tendencias importante desde 2016, cuando la calidad de indicadores aumentó en forma sostenida y aquellos con oportunidad de

mejora alcanzaron su punto mínimo, incluso menor que al inicio de la actual administración. Este resultado es indicativo del proceso de mejora continua de la calidad del diseño de los indicadores para el monitoreo de resultados y la entrega de bienes y servicios de los programas sociales.

GRÁFICA 23. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE INDICADORES DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS, 2012-2018


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

TRAYECTORIA DE PROGRAMAS QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018

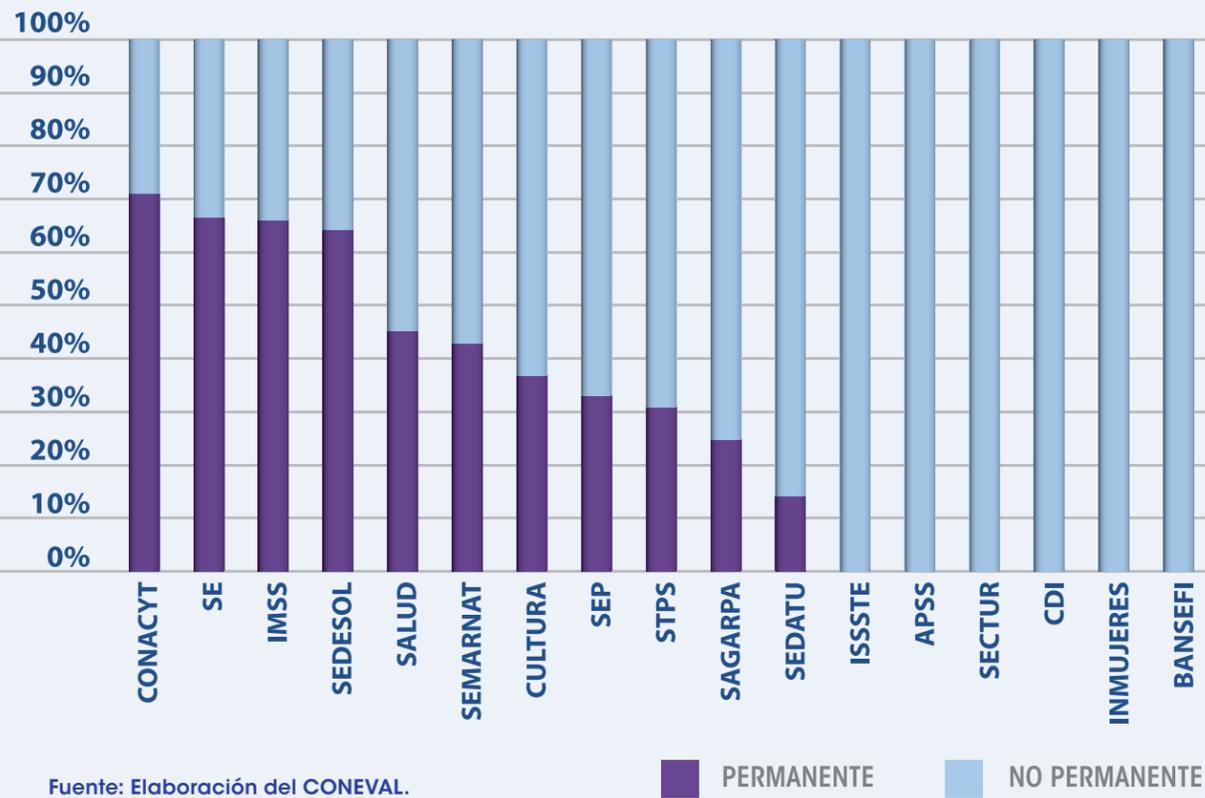
En 2012, la oferta institucional de las dependencias y entidades del ámbito social se integraba de 218 programas y acciones. Tras los cambios derivados de la instauración de una nueva administración federal y la reestructura del gasto público de mitad de sexenio, hoy el total de programas es de 150. De este universo, 44% (67 programas) corresponden a programas que permanecieron desde la anterior administración y 56% (84 programas) son programas sociales incorporados a lo largo del actual gobierno.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Secretaría de Economía (SE) son

las dependencias que registran el mayor nivel de permanencia en sus programas sociales, con 71% (cinco) de sus programas originales de 2012. En orden de importancia, siguen la Sedesol y el IMSS, con 67%, y la Secretaría de Salud, con 65% de sus programas que continuaron a lo largo del periodo de análisis.

En el otro espectro, APSS, coordinadora del programa IMSS-Prospera, Sectur, las entidades no sectorizadas (CDI e Inmujeres) y aquellas operadas por el Ramo 6 (Agroasemex y Bansefi) aparecieron durante el nuevo gobierno, como se observa en la gráfica 24.

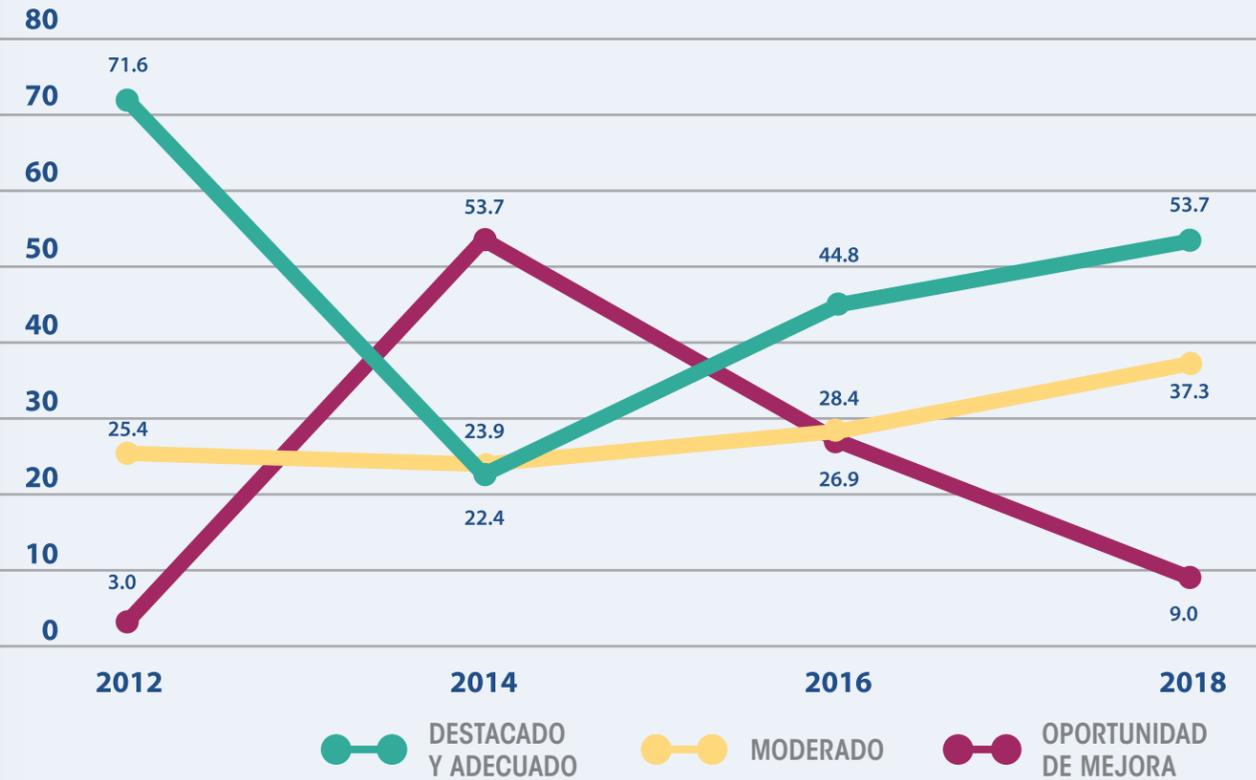
GRÁFICA 24. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018



Conocer la trayectoria de calidad de los objetivos e indicadores de los 67 programas sociales que han permanecido durante el periodo 2012-2018 brinda una aproximación a los resultados del esfuerzo de las instituciones por mejorar el diseño de los instrumentos para el monitoreo del desempeño de sus programas.

El análisis de las trayectorias refleja un ajuste interesante de los programas originales de 2012 ante el cambio de objetivos nacionales de desarrollo. En 2012, 71% de los programas sociales contaban con una matriz de indicadores con calidad de su diseño destacado o adecuado.

GRÁFICA 25. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO GENERAL DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018



En 2014, como resultado de los ajustes del primer año del actual gobierno, solo una quinta parte de las MIR presentaron este nivel de valoración y, en cambio, más de 50% requirieron modificaciones en el diseño de sus objetivos e indicadores para la correcta medición de su desempeño.

A partir de este punto, la trayectoria de calidad de estos programas ha mostrado una recuperación sostenida, a tal grado que, para el cierre de la

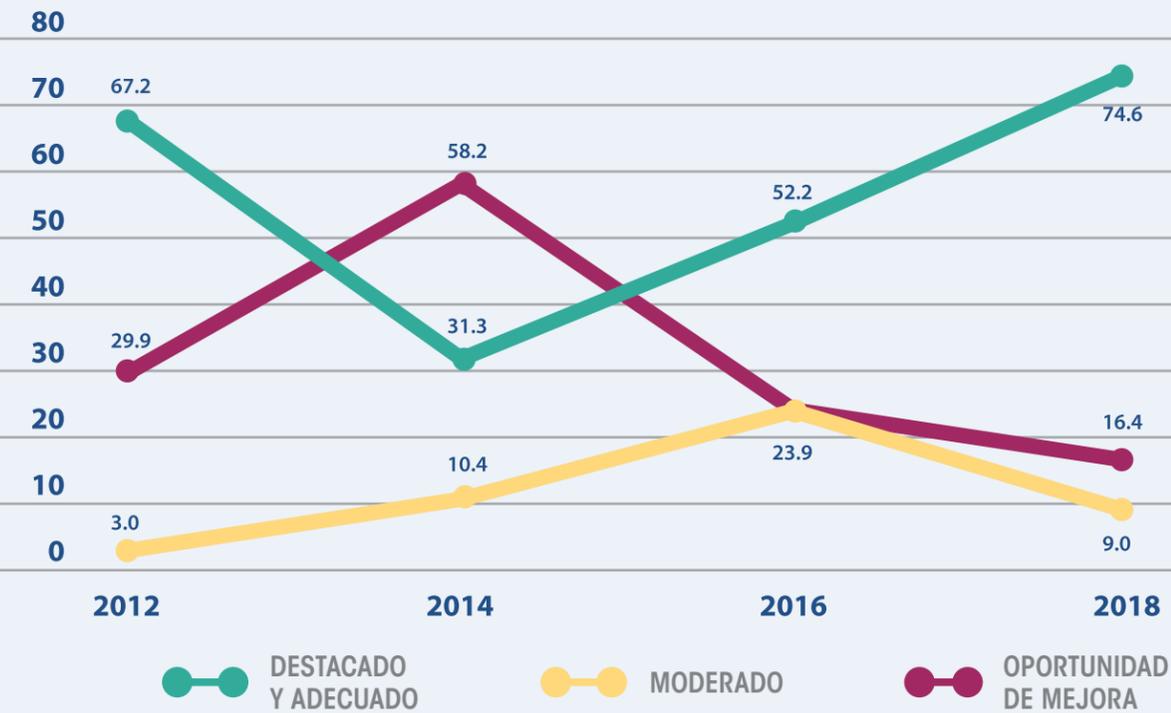
administración, las proporciones se han invertido: más de la mitad de los programas cuentan con MIR de calidad destacada y adecuada y solo uno de cada diez presenta oportunidades de mejora. Estos resultados hablan de un avance en la consolidación de los instrumentos de monitoreo de los resultados y la entrega de los bienes y servicios de los programas sociales durante todo el periodo 2012-2018.

VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS OBJETIVOS

En el análisis de la trayectoria específica de la calidad de los objetivos de la MIR de los programas sociales se observa un avance importante por parte de los programas sociales que permanecieron en el periodo 2012-2018 a partir de 2014. La mejora de calidad de este subconjunto se encuentra por arriba de los resultados en materia de calidad de la MIR respecto al total de los programas en su conjunto.

Al cierre de la actual administración, aproximadamente tres cuartas partes de las matrices de programas que han permanecido en el sexenio cuentan con una valoración destacada o apropiada. En comparación con la proporción de programas con este nivel de calidad al inicio de la administración, las MIR de los programas sociales cierran la administración con mejor calidad de sus objetivos que al inicio de esta.

GRÁFICA 26. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE OBJETIVOS DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS INDICADORES

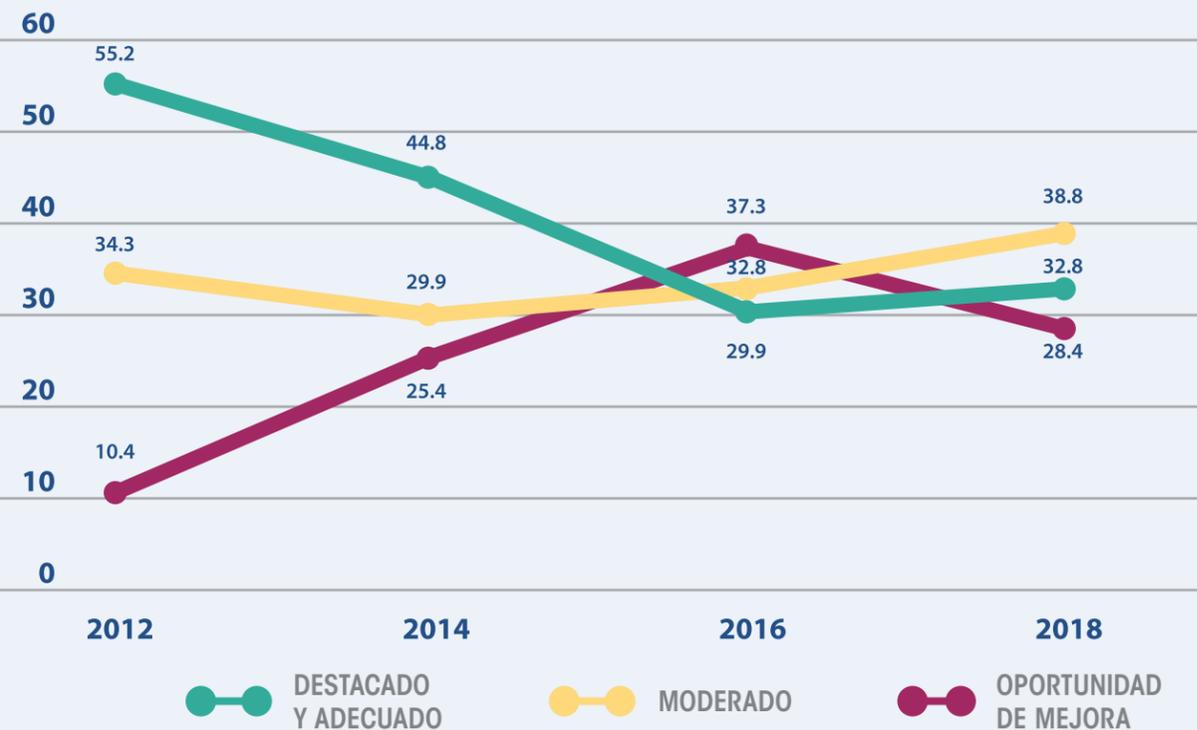
El análisis de la valoración de calidad de los indicadores de la MIR de los programas sociales no presenta la recuperación sostenida que describe la calidad de los objetivos de la MIR. A diferencia de la trayectoria de la calificación total de calidad de la MIR y la específica de sus objetivos, el punto máximo de indicadores que muestran oportunidades de mejora en su diseño no se alcanza sino hasta 2016, y no en 2014.

Este resultado se explica por la lógica de construcción de la MIR. Con base en la metodología de marco lógico, el diseño de los indicadores de la MIR parte necesariamente de la correcta especificación de sus objetivos. En este sentido, la recuperación rezagada de la calidad de los indicadores

se relaciona con el proceso de mejora de los objetivos, el cual comienza su fortalecimiento en 2014, una vez institucionalizada la nueva planeación nacional para el desarrollo.

En 2018, tres de cada diez MIR de los programas sociales poseen indicadores de resultado y gestión con calificación destacada o adecuada, en una proporción muy similar a aquellos que presentan indicadores con oportunidades de mejora. Sin embargo, 40% obtuvieron una valoración moderada de la calidad de sus indicadores, lo que indica la existencia de un proceso continuo de mejora de la calidad de los indicadores que, si se mantiene la tendencia, podría consolidarse para el ejercicio fiscal 2019.

GRÁFICA 27. COMPARATIVO DE LA CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE INDICADORES DE LOS PROGRAMAS QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018

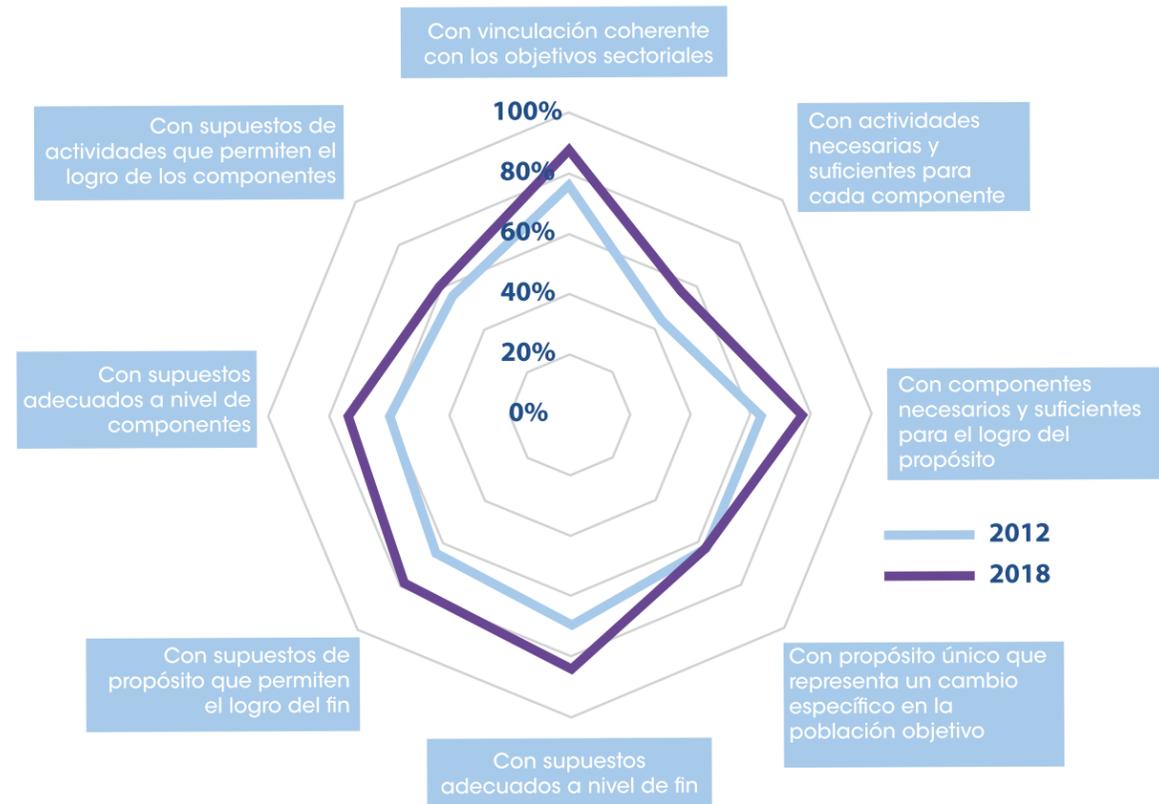


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En cuanto a los aspectos específicos de valoración de la calidad de los programas sociales que permanecieron en este periodo, se advierte que, de 2012 a 2018, ha habido un avance en siete de los ocho criterios relevantes que se describen en la gráfica 28. A pesar de ello, el criterio que valida que

la MIR identifique un propósito único que represente un cambio específico en la población objetivo permaneció técnicamente sin cambios, con 63% de las MIR de los programas con cumplimiento en ese punto en los dos años de comparación.

GRÁFICA 28. COMPARACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO PROMEDIO DE LOS ASPECTOS QUE CONFORMAN LA LÓGICA VERTICAL DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

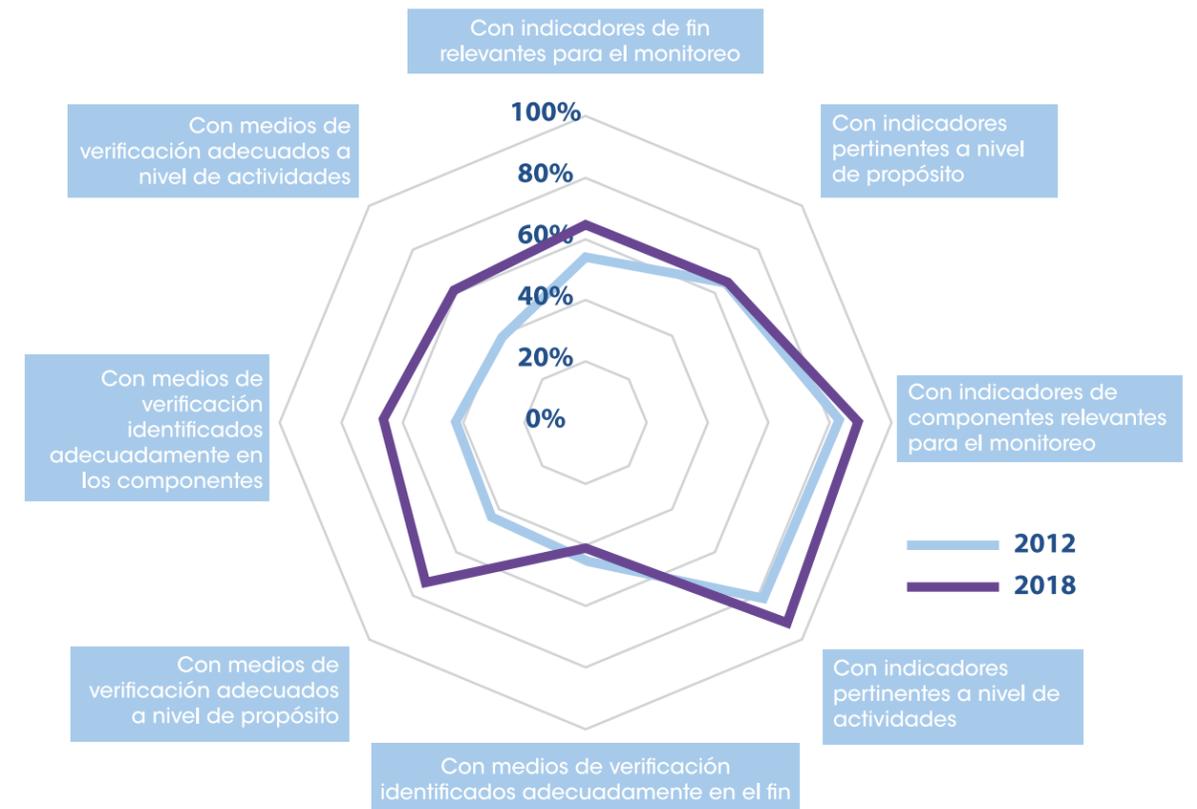
Por otro lado, la comparación entre 2012 y 2018 sobre el cumplimiento promedio de los criterios relacionados con la calidad de los indicadores de los programas sociales arroja resultados diversos: se observó un avance relevante en la definición de medios de verificación adecuados en el nivel de propósito, componentes y actividades, con un aumento promedio de 25 puntos porcentuales.

Asimismo, se avanzó en la incorporación de indicadores relevantes en el nivel de fin y componentes, así como indicadores pertinentes en cuanto a actividades, con una brecha de 10 puntos porcentuales en promedio.

Finalmente, la proporción de programas que cumplen con el criterio de pertinencia de los indicadores de propósito se mantuvo sin cambios en

el periodo de análisis, en tanto que se observó una caída en el porcentaje de cumplimiento de medios de verificación apropiados en el nivel de fin. La gráfica 29 resume estos hallazgos.

GRÁFICA 29. COMPARACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO PROMEDIO DE LOS ASPECTOS QUE CONFORMAN LA LÓGICA HORIZONTAL DE LAS MIR DE LOS PROGRAMAS QUE PERMANECIERON EN EL PERIODO 2012-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los principales cambios en las MIR de los programas que han permanecido durante la actual administración se resumen en los siguientes puntos:

- Al cierre de la actual administración, 51% de los programas sociales cuentan con una matriz de indicadores de calidad adecuada o destacada, en comparación con 71% que se tenía en 2012. Esto atiende a un proceso de rediseño del gasto llevado a cabo a la mitad de la actual administración que afectó el diseño de los programas sociales.
- Entre 2012 y 2018, las MIR de los programas sociales mejoraron la calidad de sus objetivos; sin embargo, se observa la recuperación rezagada

de la calidad de los indicadores, los cuales se encuentran por debajo del nivel de calidad que presentaban al inicio de la administración.

- En los criterios específicos de calidad no se advierten cambios entre 2012 y 2018 referentes a la identificación de un propósito único que represente un cambio específico en la población objetivo, ni en la proporción de programas que poseen indicadores pertinentes –orientados a resultados– en este nivel de la MIR. Este resultado indica que la capacidad de los programas sociales de definir y medir correctamente el logro de sus objetivos centrales durante la actual administración no experimentó un avance.

CONSIDERACIONES FINALES

La concepción de objetivos e indicadores como una herramienta para el diseño, planificación, monitoreo y evaluación de los programas y las acciones de desarrollo social debe ser valorada y calificada para identificar todos los elementos que conduzcan a su mejora. Los objetivos e indicadores claros, que cumplan con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL, proporcionan información pertinente y adecuada sobre los resultados de cada programa y sirven de insumo para la toma de decisiones.

En 2018, el diagnóstico de la calidad de las MIR mostró que 52% de las matrices de los programas y las acciones sociales registran una calificación destacada o adecuada, en tanto que 16% se encuentran en semáforo rojo y 32%, en amarillo. Estas dos últimas categorías concentran 48% de las MIR de los programas que requieren mejorar la calidad del diseño de sus matrices para la correcta medición de sus resultados. En estas matrices de indicadores se habrá de concentrar el esfuerzo de las instituciones en los ejercicios fiscales por venir a fin de consolidar instrumentos de monitoreo confiables y de calidad que brinden datos concretos sobre el desempeño de los programas sociales.

Los retos y las áreas de oportunidad de mayor relevancia en el diseño de objetivos e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social en 2018 son los siguientes:

DISEÑO DE OBJETIVOS

Es necesario fortalecer el enfoque de resultados de los programas y las acciones de desarrollo social: 37% de las matrices de indicadores analizadas no se orientan a resultados a través de la formulación de objetivos con problemáticas únicas y claras sobre la población de interés. Este aspecto es fundamental para la correcta definición de la oferta de programas sociales y el abatimiento de los problemas públicos para los que fueron creados.

DISEÑO DE INDICADORES

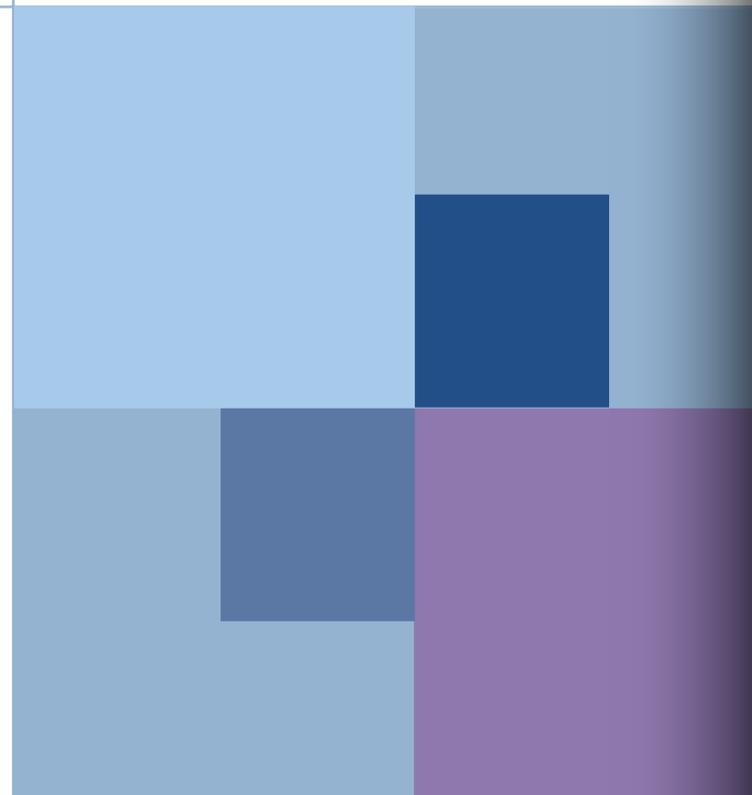
Es necesario avanzar en la mejora del diseño de los indicadores orientados a la medición del logro del objetivo principal del programa: 35% de las MIR no miden de manera relevante los resultados que los programas buscan alcanzar en la población objetivo.

Si bien se observa una mejora significativa en la identificación de los medios de verificación respecto a 2016, es indispensable que los programas avancen en sistematizar y hacer pública la información que emplean para la estimación de los indicadores.

EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES, 2012-2018

Al cierre de la actual administración, 51.7% de las MIR de los programas sociales muestran una calidad adecuada o destacada en comparación con 71.1% que se tenía en 2012. Esto obedece al cambio de gobierno 2012-2013 y al proceso de rediseño del gasto llevado a cabo a la mitad de la actual administración, que afectaron el diseño de los programas sociales.

Entre 2012 y 2018, las MIR de los programas sociales mejoraron la calidad de sus objetivos; sin embargo, se observa la recuperación rezagada de la calidad de los indicadores, los cuales se encuentran por debajo del nivel de calidad que presentaban al inicio de la administración.



El presente documento presenta la valoración bienal que el CONEVAL realiza de los 150 programas y las acciones de desarrollo social vigentes en el Inventario CONEVAL 2018 que consideran la versión de las Matrices de Indicadores para Resultados vigentes al 28 de febrero de 2018, tal como se señala en el documento, el ejercicio resulta muy significativo por el cambio de administración, razón por la que evaluar la calidad actual de los programas puede ayudar a mejorar el diseño de la política social subsecuente.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur 810, Col. Del Valle, CP 03100
Delegación Benito Juárez, Ciudad de México

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx



Coneval