



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados 2010

Principales Hallazgos

Abril 2010



INTRODUCCIÓN

Contar con programas públicos con objetivos bien identificados, indicadores adecuados para su seguimiento, y además vinculados a objetivos estratégicos y al Plan Nacional de Desarrollo (PND) es fundamental para la toma de decisiones enfocadas a disminuir los efectos de las problemáticas sociales que afectan a la sociedad.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que tiene por objeto definir y establecer las bases para el monitoreo de los programas presupuestarios, y permite establecer de forma clara la alineación de los objetivos estratégicos de las dependencias y de las entidades con el PND y sus programas. Este instrumento es clave para el proceso de planeación, ya que proporciona una estructura que expresa la información más importante sobre el programa, y facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos.

A partir de lo anterior, y con base en el mejoramiento del proceso de implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) en la Administración Pública Federal, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) han impulsado actividades que contribuyen a un mejor diseño de la MIR de los programas federales como un mecanismo para incentivar una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y de las entidades al vincular las unidades y las áreas responsables de la planeación, la programación, el presupuesto y la evaluación, con las unidades administrativas encargadas de los programas presupuestarios, lo que permitirá una mejor rendición de cuentas y toma de decisiones.

ANTECEDENTES

Como parte del proceso de implementación de la MML, en marzo de 2007 se emitieron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*, en los que se establecen las normas y la información que deben contener las MIR. Asimismo, en julio del mismo año, como parte de los *Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008*, el CONEVAL, en coordinación con la SHCP, publicó la *Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF*.

Para continuar con la etapa antes mencionada, en 2008 se elaboró el primer diagnóstico de las MIR, lo que permitió dar cuenta de las oportunidades de mejora que existen en su diseño y en la construcción de sus indicadores.

Actualmente, el Gobierno Federal cuenta con MIR de aproximadamente 500 programas presupuestarios de diferentes modalidades, de las cuales, el CONEVAL da seguimiento a 219 de las clasificaciones presupuestarias S, U, E y B¹. La revisión de la coherencia lógica, del diseño y de la construcción de indicadores lleva consigo grandes retos, entre ellos, la coordinación con las instancias correspondientes, la identificación de las posibles mejoras, y la incorporación a los diferentes análisis de las matrices que surgen de programas nuevos y de aquellos de modalidades que no fueron contempladas en etapas anteriores.

Las MIR analizadas en este diagnóstico presentan avances respecto a las versiones de 2008; sin embargo, es necesario continuar con las actividades de capacitación y de asesoría técnica que son parte del proceso de implementación y de consolidación de la MML.

El presente diagnóstico se basó en el análisis de 219 MIR de programas federales con clasificación S, U, E y B, de las cuales, los de modalidad S representan el 48 por ciento, los U, 24 por ciento y las E y B, 28 por ciento conjuntamente.

¹ Modalidad “S” se refiere a programas sujetos a Reglas de Operación, “U” a Otros Subsidios, “E” a Prestación de Servicios Públicos y “B” a Provisión de Bienes Públicos.

**Cuadro 1. Matrices de Indicadores de Programas Federales
2010 (PASH - Clasificación S, U, E y B)**

Dependencia	# de MIR
Educación Pública (SEP)	73
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	9
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	10
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	19
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (PASEB)	2
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	8
Salud (SALUD)	14
Economía (SE)	13
Desarrollo Social (SEDESOL)	20
Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	27
Hacienda y Crédito Público (SHCP)	18
Reforma Agraria (SRA)	3
Trabajo y Previsión Social (STPS)	3
Total	219

Fuente: Elaboración propia con base en la información del PASH.

Asimismo, se presenta un análisis comparativo considerando únicamente las MIR que cuentan con versión tanto en 2008 como en 2010 con el objetivo de valorar los avances que se han desarrollado con el apoyo y la coordinación de las unidades de evaluación de las coordinadoras de sector, de los programas federales y de las dependencias y las entidades que norman y establecen los mecanismos de capacitación y asesoría técnica en MML.

Como ya se mencionó anteriormente, el estudio realizado incluyó un primer diagnóstico de las MIR de los programas E y B que por primera vez incorporaron una versión dentro del PASH. Para una proporción importante de las MIR se encontraron principalmente oportunidades de mejora en la identificación de los objetivos del resumen narrativo, mientras que en los programas S y U de nueva incorporación se detectaron posibles mejoras en la construcción de indicadores más claros y relevantes.

PRINCIPALES HALLAZGOS 2010

El CONEVAL, con el apoyo de consultores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ILPES–CEPAL), revisó las matrices de indicadores de 219 programas presupuestarios que se encontraron vigentes hasta el cierre del ejercicio presupuestal.

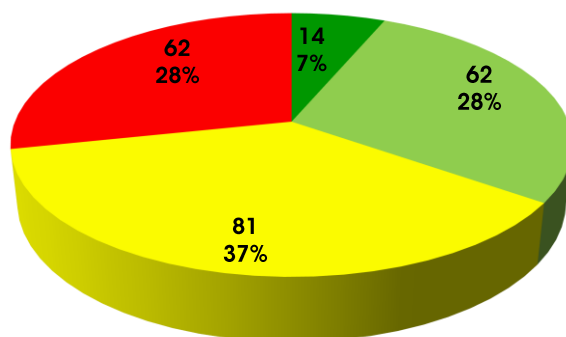
Para el diagnóstico se determinó una valoración en la que se consideraron los elementos que debe contener la MIR: i) el cumplimiento de los elementos de la matriz de indicadores y, ii) la lógica interna del programa (lógica horizontal y vertical de la matriz de indicadores).

De igual modo, para el análisis de las MIR se consideraron dos rubros en los que es posible detectar los aspectos que pueden ser mejorados: 1) análisis del diseño y 2) análisis de los indicadores. En el primero, se valora principalmente la vinculación de los objetivos de la matriz en relación a los objetivos sectoriales y a la unicidad del Propósito, así como valorar que los Componentes sean suficientes y necesarios para el alcance del nivel inmediato superior. Para el segundo aspecto, se considera fundamentalmente que los indicadores de los diferentes niveles de la MIR permitan monitorear el programa y que los medios de verificación sean suficientes y necesarios para obtener la información y comprobar las estimaciones de los indicadores. De este análisis, las matrices fueron clasificadas en 4 categorías principales:

- **(7%) Matrices con diseño destacado:** son aquellas que cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores de desempeño. Estas MIR pueden necesitar algunos cambios menores en la forma de sus objetivos o indicadores pero que no representan un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).
- **(28%) Matrices con diseño adecuado:** MIR en proceso de consolidación en los cuales es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores de desempeño. Éstas requieren cambios menores en la estructura para fortalecer su lógica vertical y horizontal (marcadas en color verde claro).

- **(37%) Matrices con diseño moderado:** MIR que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que es necesario que realicen ajustes en el diseño de sus objetivos. A nivel de indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentra asociados. (marcadas en color amarillo).
- **(28%) Matrices con oportunidad de mejora:** MIR que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de los objetivos. Requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño (marcadas en color rojo).

Figura 1. Semaforización de la calificación total de las Matrices de Indicadores de los Programas Federales, 2010 (PASH - 219 MIR de modalidad S, U, E y B)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

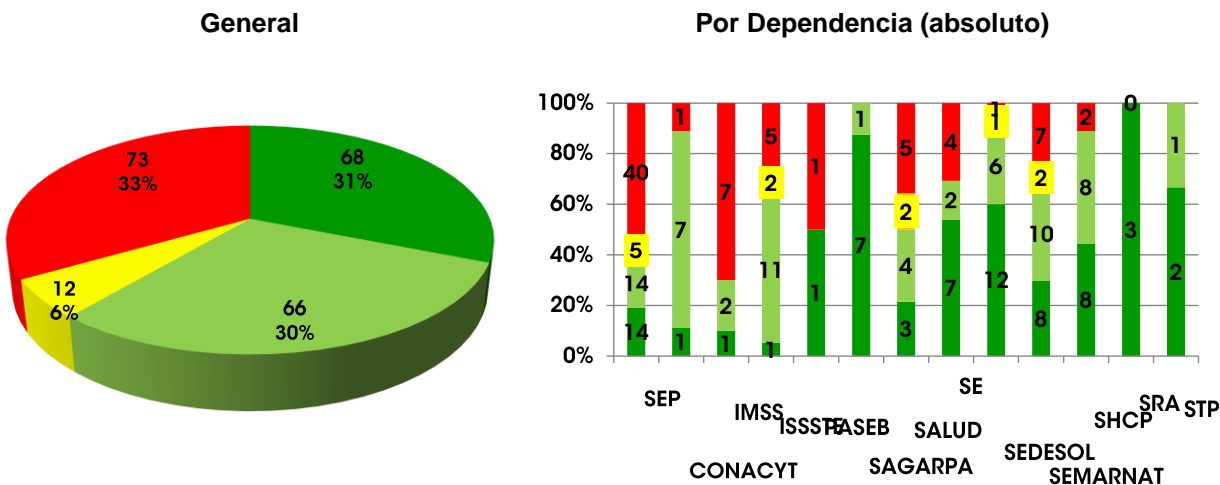
La estructura observada en la grafica de semaforización varía al momento de realizar el desglose y al observar de forma independiente como evolucionaron tanto el diseño de la matriz como los indicadores de resultados. Asimismo, es preciso señalar que, en general, hubo una mejoría en la calidad de las matrices.

Al desglosar el análisis en dos subtemas: diseño del programa e indicadores seleccionados para medir el desempeño de los diferentes niveles de objetivos, se pueden observar los siguientes resultados².

Análisis de Diseño

Cómo se muestra en la Figura 2, poco menos de una tercera parte de los programas (31 por ciento) se consideró que contaba con un diseño destacado en cuanto a coherencia lógica en sus objetivos. El 30 por ciento de los programas, fueron clasificados con un diseño adecuado mientras aquellos programas con oportunidades de mejora importantes representaron en su momento el 33 por ciento de los programas.

Figura 2. Semaforización del Diseño de las Matrices de Indicadores para Resultados (219 MIR de modalidad S, U, E y B)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

2 Para el “análisis del diseño” se consideran los rubros de calidad siguientes: i) Componentes necesarios y suficientes, ii) Propósito único y refleja un resultado en la población, iii) Propósito contribuye al Fin, y iv) Fin claramente vinculado al objetivo estratégico de la dependencia.

En cuanto al “análisis de los indicadores” se consideran los rubros de calidad siguientes: i) Indicadores de Fin permiten monitorear y evaluar el objetivo, ii) Indicadores de Propósito permiten monitorear y evaluar el objetivo, iii) Indicadores de Componentes permiten monitorear y evaluar el objetivo, iv) Medios de Verificación necesarios y suficientes (Fin), v) Medios de Verificación necesarios y suficientes (Propósito), vi) Medios de Verificación necesarios y suficientes (Componente).

Agrupando por dependencia, tenemos que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) eran las únicas dependencias que contaban con más del 60 por ciento de sus matrices con un diseño destacado. Por otro lado, las dependencias en las que existían oportunidades de mejora importantes correspondían al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Adicionalmente, se identificó que:

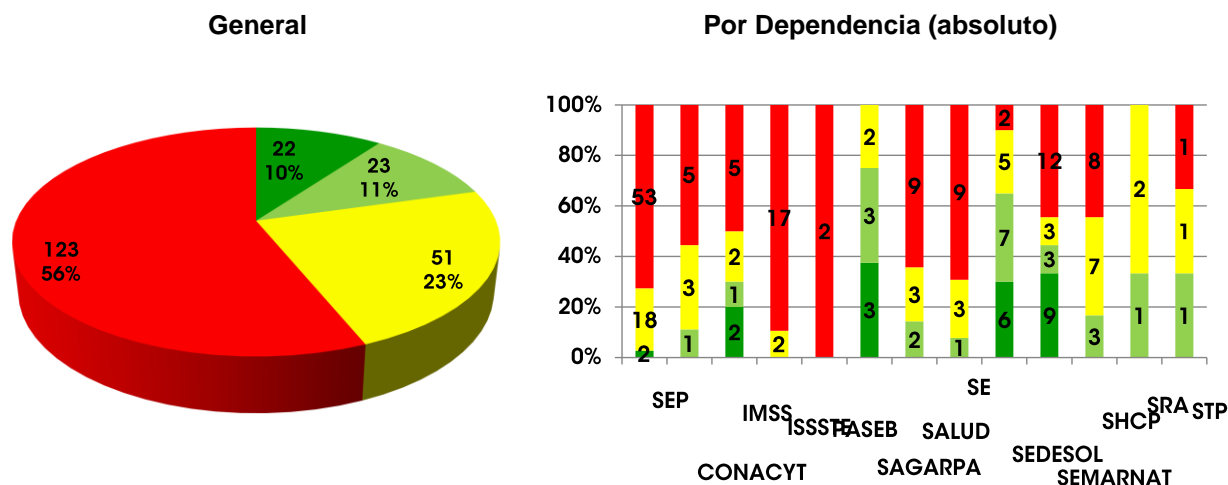
- 41 por ciento de las MIR no contaban con los Componentes necesarios y suficientes para lograr el Propósito del programa.
- 41 por ciento de las MIR no contaban con un Propósito único o éste no representaba un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.
- el 31 por ciento de las MIR no era razonable esperar que el logro del Propósito implicara una contribución significativa al logro del Fin.
- Finalmente, en 27 por ciento de las MIR no existía una clara vinculación entre el objetivo de Fin con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad a la cual pertenecía.

Análisis de los Indicadores

Los indicadores son la base medular para medir el logro de los objetivos de la política social desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta el Fin y Propósito de cada programa, además de ser una herramienta fundamental para realizar evaluaciones de resultados e impacto que permite analizar el comportamiento del presupuesto (programado y ejercido en relación con el diseño y con la buena o mala operación), así como contribuir a un buen sistema de rendición de cuentas.

Los principales resultados sobre el establecimiento de los indicadores para el monitoreo de los objetivos de los programas son los siguientes:

Figura 3. Semaforización de los Indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados (219 MIR de modalidad S, U, E y B)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

- 69 por ciento de las MIR no contaba con indicadores necesarios y suficientes para medir adecuadamente el desempeño del programa a nivel de Fin.
- 61 por ciento de los programas no contaban con indicadores necesarios y suficientes para medir adecuadamente el Propósito.
- 43 por ciento de las MIR no contaban con indicadores necesarios y suficientes para monitorear adecuadamente los Componentes.
- Respecto a los Medios de Verificación, las matrices que aún no tienen identificados de manera clara y precisa las fuentes de información para la estimación de los indicadores. A nivel de Componentes esto se observó en 61 por ciento de los programas; a nivel de Propósito en 68 por ciento; y a nivel de Fin en 63 por ciento.

La Figura 2 muestra que 10 por ciento de los programas contaban en 2010 con un diseño destacado de sus indicadores de desempeño. Por otro lado, 11 por ciento de los programas tuvieron un diseño adecuado y otro 23 por ciento fueron catalogadas con un diseño moderado. Finalmente, por ciento de los programas (55 MIR) presentaron oportunidades de mejora importantes en el diseño de sus indicadores.

Las dependencias que presentan el mayor número de posibles mejoras en cuando al diseño de los indicadores para el monitoreo de sus programas eran la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Salud (SALUD) y la Secretaría de Economía (SE).

ANÁLISIS COMPARATIVO DIAGNÓSTICOS 2008-2010

El análisis que a continuación se presenta se desarrolló considerando las 113 MIR de programas presupuestarios de modalidad S y U que cuentan con versión tanto en 2008 como en 2010.

Cuadro 2. Matrices de Indicadores para Resultados con análisis en 2008 y 2010

Dependencia	SEP	CONACYT	IMSS Oportunidades	SAGARPA	SE	SEDESOL	SEMARNAT	SHCP	SRA	SSA	STyPS	TOTAL
#	32	4	1	8	8	18	15	15	3	7	2	113

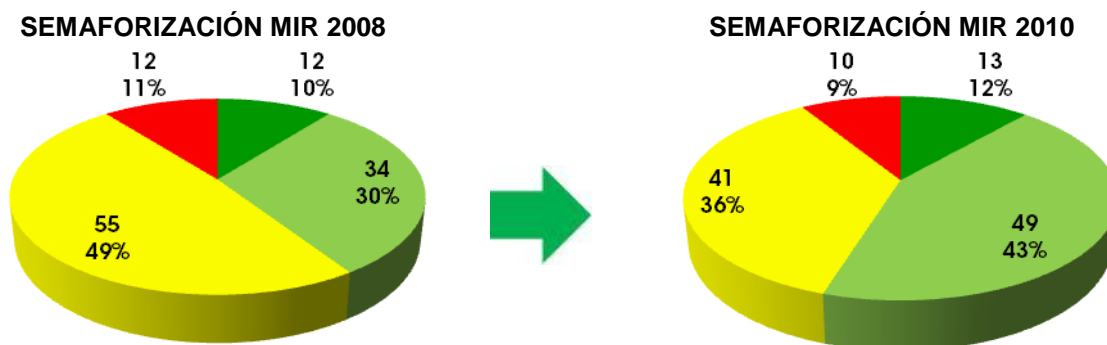
Fuente: Elaboración propia con base en la información del PASH.

Con respecto al diagnóstico elaborado en 2008, las MIR presentan un avance significativo en la identificación de sus principales elementos y en su lógica interna. A continuación, se presentan los principales avances en el diseño de las MIR y de sus indicadores.

La información obtenida indica que existe un mejoramiento sustancial en el diseño de las matrices de los programas que tuvieron una versión en 2008:

- El número de MIR con diseño destacado y adecuado pasó de 46 a 62, se mejoró, principalmente, la identificación de los objetivos planteados y, en general, hubo un planteamiento más adecuado de los indicadores.
- Las MIR con diseño moderado disminuyeron de un 49 por ciento en 2008, a un 36 por ciento en 2010.
- El porcentaje de MIR con oportunidad de mejora se redujeron de 11 por ciento a 9 por ciento, lo que mejoró el rubro de cumplimiento.

Figura 4. Semaforización de la Calificación Total de los Programas Federales de modalidad S y U con MIR en 2008 y 2010 (113)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.



El 41 por ciento (46 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su MIR entre 2008 y 2010 (11 alcanzaron un nivel destacado, 26 un nivel adecuado y 9 un nivel moderado).



34 por ciento de las MIR permanecieron con la misma clasificación que en 2008; sin embargo, una gran parte se acercó a su nivel inmediato superior.



24% de los programas disminuyeron en la calidad de su MIR y requieren trabajar en la definición de sus objetivos e indicadores para regresar al nivel que tenían.

Análisis de Diseño

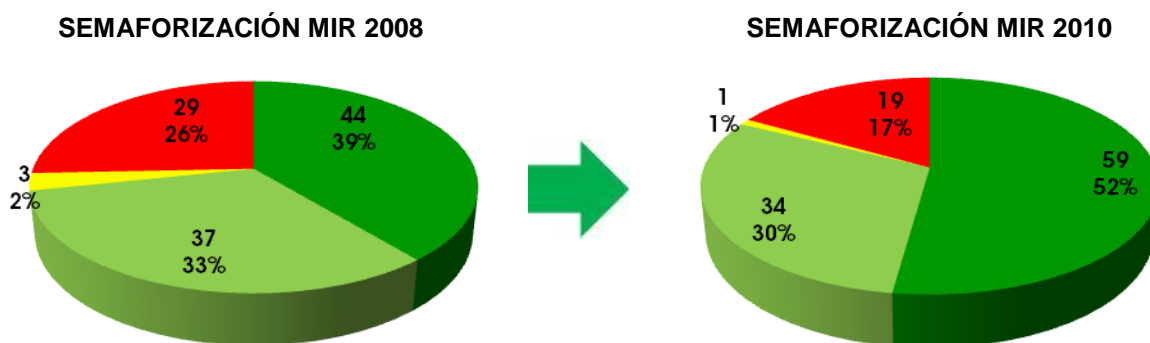
Las recomendaciones de las diferentes instancias que tienen el propósito de mejorar el diseño de las matrices, han influido en la identificación de los objetivos que tiene cada programa y en la vinculación ascendente entre estos para la consecución de objetivos jerárquicamente superiores.

La mejora de las MIR analizadas refleja las acciones conjuntas, primero, al interior de los programas y segundo, una mayor coordinación entre dependencias y entidades que han

implementado la MIR como un instrumento encaminado a una gestión por resultados; en el rubro de análisis de diseño, se observó lo siguiente:

- El porcentaje de MIR con diseño destacado y adecuado aumentó de 81 a 93, lo que se reflejó en una mejor vinculación entre los objetivos de la matriz.
- Las MIR con diseño moderado pasaron de tres a una; esta MIR aún debe mejorar aspectos de coherencia de la lógica horizontal.
- Las MIR con oportunidad de mejora disminuyeron de 29 a 19, lo que implica que deben mejorar aspectos relacionados con el diseño de sus objetivos.

Figura 5. SemafORIZACIÓN del Diseño de los Programas Federales de modalidad S y U con MIR en 2008 y 2010 (113)



Fuente: Elaboración propia con base en la información del PASH



42 por ciento (47 MIR) de los programas mejoraron su diseño (38 alcanzaron un nivel destacado y 9 un nivel adecuado).



32% de las MIR mantuvieron la clasificación con que contaban en 2008.



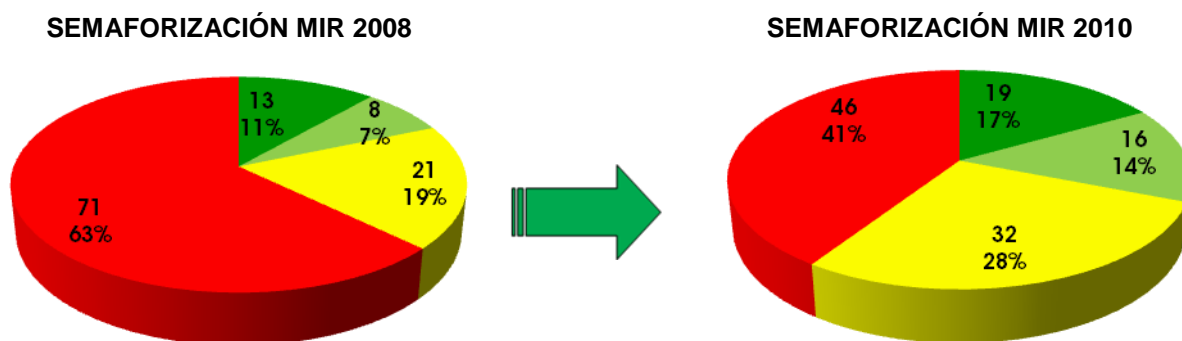
26 por ciento de los programas disminuyeron la calidad del diseño de su MIR (5 matrices permanecieron con oportunidad de mejora para 2008 y 2010).

Análisis de Indicadores

En términos generales los indicadores mejoraron en su construcción y planteamiento. También mejoraron los medios de verificación y la relación entre variables fue mas precisa. Este avance permite sentar las bases para un mejor monitoreo de los objetivos de los programas.

- El porcentaje de MIR con diseño destacado y adecuado en sus indicadores pasó de 21 a 35, lo que representa un avance en la claridad, la relevancia, la *monitoreabilidad* y el aporte marginal.
- Las MIR con diseño moderado pasó de 21 a 32. Este aumento se debe a que un alto número de MIR pasaron de tener un diseño con oportunidad de mejora a uno adecuado. Esto implica mejor planteamiento de los medios de verificación y una mayor relación con respecto a lo que se desea medir.
- Las MIR con oportunidad de mejora pasaron de 71 a 46 (29 MIR permanecieron en esta clasificación para 2008 y 2010).

Figura 6. SemafORIZACIÓN de los Indicadores de los Programas Federales de modalidad S y U con MIR en 2008 y 2010 (113)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.



Poco más del 40% de los programas mejoraron la calidad de los indicadores contenidos en su MIR (33 pasaron de rojo a amarillo y 7 de amarillo a verde).



37% de las matrices permanecieron en el mismo nivel de semaforización de sus indicadores que en 2008, pero se acercaron a la semaforización superior.



21% de los programas disminuyeron en la calidad de sus indicadores y requieren mejorar su diseño y su alineación con respecto al objetivo que pretenden medir.

PRIMER DIAGNÓSTICO A MATRICES E Y B Y NUEVAS S Y U

El CONEVAL realizó un primer diagnóstico de 61 programas de modalidad E o B y a 45 S y U. Estas MIR son coordinadas por la SEP (41), ISSSTE (19), SEMARNAT (12), IMSS (9), SALUD (7), CONACYT (5), SE (5), SHCP (3), PASEB (2), SEDESOL (2) y STPS (1).

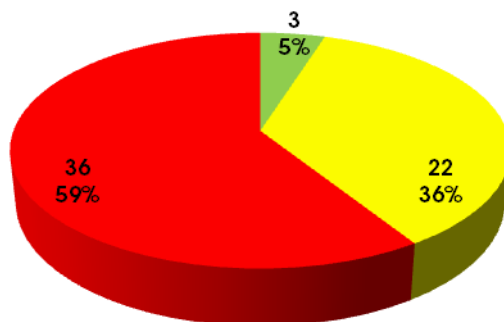
Análisis Programas Modalidad E o B

Los principales resultados para estas MIR son los siguientes:

- Existen MIR que solamente especifican Fin y Propósito (sin Componentes y Actividades).
- La mayoría de las matrices no tienen especificados los medios de verificación.
- Gran parte de los programas no establecen indicadores de desempeño y una proporción importante tiene únicamente un indicador.
- No se establecen supuestos y los que se plantean no son suficientes ni necesarios.

Únicamente 3 MIR tuvieron una clasificación adecuada, 36 por ciento tiene un diseño moderado y 59 por ciento son MIR con oportunidades de mejora.

Figura 7. Semaforización de la Calificación Total de los Programas Federales de modalidad E y B (61)



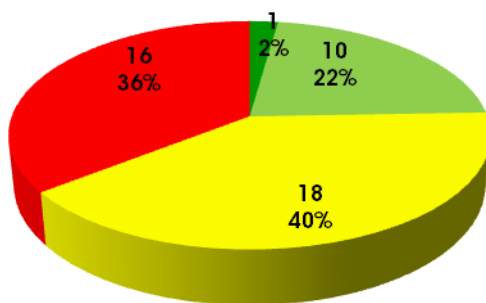
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Modalidad S o U Nuevas

Para las 45 matrices analizadas, los hallazgos principales coincidieron en lo siguiente:

- En general, el planteamiento de los objetivos del Resumen Narrativo necesitan ser mejorados.
- Los indicadores y los medios de verificación son los apartados que tienen las mayores oportunidades de mejora.
- En la mayoría de las MIR los Supuestos no son planteados como situaciones ajenas al programa.

Figura 8. Semaforización de la Calificación Total de los Programas Federales de modalidad S y U de primer diagnóstico (45 MIR)



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Respecto al análisis de los indicadores, se observó que prácticamente no se plantean indicadores de resultados, se requiere mejorar la claridad con que se especifica la descripción de las variables que conforman las fórmulas de cálculo, y en general la mayoría de los indicadores no son presentados en el nivel que corresponde (gestión en impacto y/o resultados).

PRINCIPALES AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES

Avances

Se han identificado avances importantes en la construcción de las MIR, especialmente en las 113 que cuentan con versiones en 2008 y 2010. Los principales avances se mencionan a continuación:

- Las MIR con clasificación S y U en general mejoraron sustancialmente y se observa que la evolución puede estar ligada a una mayor experiencia de la MML. Se comienzan a presentar resultados de los procesos de capacitación.
- Se ha presentado una mejoría generalizada en el diseño de las MIR; sin embargo, aún es necesario mejorar el planteamiento de los objetivos de algunas de ellas.
- En general, existe una mejor identificación del Propósito, en la mayoría, existe unicidad y representa un cambio en las condiciones de vida de la población
- Menos de la mitad de los programas presupuestarios deben mejorar su alineación con respecto a objetivos superiores planteados en el Plan Nacional de Desarrollo o bien, en los Programas Sectoriales.
- En cuanto a la calidad de las MIR, se cuenta con mejor información que contribuye a la mejor toma de decisiones y a tener un mejor seguimiento de los objetivos planteados en cada una de las MIR.
- Existe una mejor identificación de los bienes y de los servicios que los programas otorgan a la población objetivo.

Retos

- Promover el mejoramiento en el diseño de las Mir de los programas de modalidad E y B y de S y U de nueva construcción.
- Continuar con el proceso de consolidación de las MIR que han tenido avances significativos y detectar las oportunidades de mejora.

- Contribuir con un diseño técnicamente riguroso de los indicadores para contar con un seguimiento pertinente de los objetivos planteados en la MIR.
- Impulsar la construcción de indicadores de resultados que efectivamente midan el impacto de los programas en las condiciones de la población.
- Promover un mayor compromiso por parte de los funcionarios de alto nivel en la construcción y en la validación de la matriz de indicadores, en especial con los de nueva construcción.
- Impulsar la implementación gradual y constante en todas sus etapas, reforzando los vínculos con el Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto basado Resultados.
- Fortalecer la coordinación entre CONEVAL, SHCP y SFP, y especificar con mayor detalle la utilidad, los alcances y las limitaciones de la matriz de indicadores en el presupuesto basado en resultados.