

**Diagnóstico de monitoreo
de los programas y acciones
de desarrollo social 2015:**
análisis sobre la calidad
y sostenibilidad de los indicadores

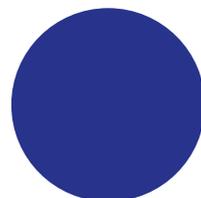
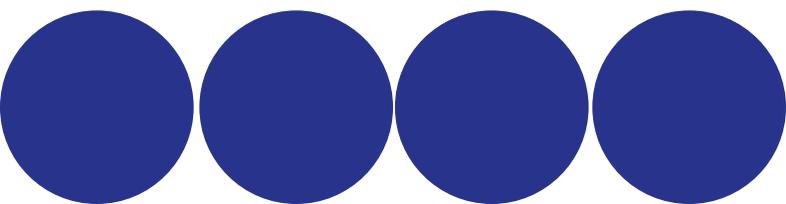
CONSEVAL

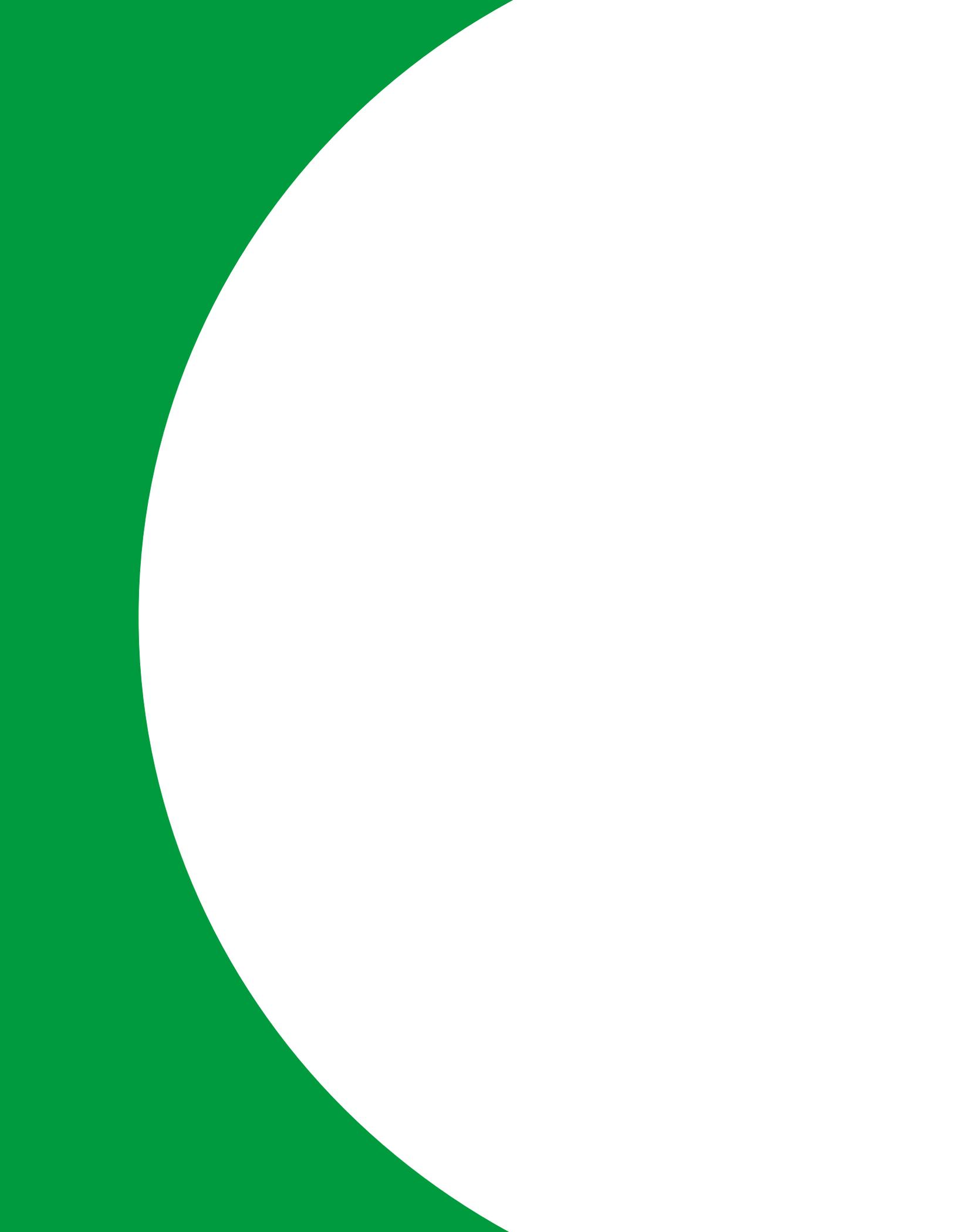
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social 2015:

análisis sobre la calidad
y sostenibilidad de los indicadores







CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2015

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

Edgar 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

Véase: <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>



COLABORADORES

COORDINACIÓN TÉCNICA

**Gonzalo Hernández Licona | Edgar A. Martínez Mendoza
José Manuel Del Muro Guerrero**

EQUIPO DE TRABAJO

Freddy Damián Urbina Romero | Daniela García Villegas

*Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social:
análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores*

Primera edición, noviembre de 2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN: 978-607-95986-09-3

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores*. México, DF: CONEVAL, 2015.

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO 1	
¿Qué es un sistema de monitoreo?	27
CAPÍTULO 2	
Características del sistema de monitoreo	33
CAPÍTULO 3	
Aspecto: calidad de los indicadores	37
Análisis a las matrices de indicadores, 2008-2015	38
Análisis comparativo de las matrices de indicadores, 2008-2015	48
Análisis de los objetivos, 2008-2015	51
Análisis de los indicadores, 2008-2015	54
Consideraciones sobre la calidad	59
CAPITULO 4	
Aspecto: sostenibilidad de los indicadores	61
Tasa de permanencia de los indicadores sociales, 2008-2015	61
Calidad y permanencia de los indicadores: relevancia	68
Calidad y permanencia de los indicadores: claridad	72
Análisis ampliado: un sistema de monitoreo, 2010-2015	75
Consideraciones sobre la sostenibilidad	80
CAPÍTULO 5	
Característica: uso y práctica de la información	83
Medición del uso de la matriz de indicadores	83
Marco metodológico	84
Principales hallazgos	88

Uso de la información: perspectiva de las coordinadoras	94
Consideraciones sobre el uso y la práctica	95
CAPÍTULO 6	
Resultados del diagnóstico al sistema de monitoreo	97
CAPÍTULO 7	
Recomendaciones para consolidar un sistema de monitoreo	100
ANEXOS	
Anexo A. Metodología para la construcción de la tasa de permanencia	103
Anexo B. Tasa de permanencia de los programas públicos, 2008-2015	107
Anexo C. Metodología del diagnóstico de matrices de indicadores	111
Anexo D. Instrumentos de revisión y evaluación	115
Anexo E. Diagnóstico de las matrices de indicadores, 2015	121
Anexo F. Metodología del análisis de la permanencia y la calidad 2010-2015	138
Anexo G. Sistemas de monitoreo en curso. Experiencias internacionales	141

Resumen ejecutivo

Para establecer un sistema de monitoreo se requieren indicadores que proporcionen información relevante y significativa, que permanezcan en el tiempo y cuya información sirva de base para la toma de decisiones dirigida a la consecución de los objetivos de los programas y las políticas de desarrollo social.

Los sistemas de monitoreo deben contar con información sobre los procesos y entregas de bienes y servicios, pero fundamentalmente deben comprender la medición de resultados.

Los objetivos de las políticas (y de los programas) deben enfocarse en la solución de problemáticas que aquejan a sectores específicos de la sociedad. El seguimiento de temas relacionados con la pobreza, la desigualdad, los ingresos de las personas, la salud, la alimentación y muchos otros aclara si se cumplen los objetivos trazados y realizar ajustes encaminados a la mejora.

¿Qué es un sistema de monitoreo?

El monitoreo es un proceso continuo de recolección sistemática de información sobre indicadores específicos para advertir a los hacedores de política pública sobre el grado de avance, el logro de los objetivos planteados y el uso de los recursos asignados.

La base principal de un sistema de monitoreo es el diseño y la construcción de indicadores que aporten información relevante sobre el desempeño de los programas. Estos deben proporcionar la información que requieren los objetivos de los programas sobre su desempeño. Por tanto, la definición y selección de los indicadores es un aspecto decisivo.

Según el Banco Mundial, un sistema de monitoreo debe contar con mecanismos de recopilación y análisis de datos para generar información útil para dar seguimiento del progreso y, en su caso, demostrar los resultados o adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios.

En esencia, diversos aspectos pueden incluirse como parte del monitoreo, pero para realizar un diagnóstico apropiado es necesario acotar los aspectos fundamentales para definirlos y valorarlos adecuadamente. Esta información la veremos detallada en el capítulo uno del presente libro.

Según Mackay,¹ un sistema de monitoreo “exitoso” debe tener al menos tres características importantes:

- *Calidad.* Debe existir un estándar para determinar si la información generada es “buena” o no.
- *Sostenibilidad.* El sistema debe ser capaz de sobrevivir a un cambio en la administración, en los dirigentes de las dependencias de gobierno o en los altos funcionarios.
- *Uso de la información.* Utilizarse como apoyo en la formulación de políticas gubernamentales, la asignación de recursos presupuestales y la planeación nacional.

Características del sistema de monitoreo en México

En 2008 estaban registrados 664 indicadores para el seguimiento de resultados de los programas, cifra que en 2015 se incrementó a 801 indicadores, es decir, un veinte por ciento. Los indicadores diseñados para dar seguimiento a la gestión de los programas se incrementó catorce por ciento entre 2008 y 2015, mientras que los indicadores relacionados con la entrega de bienes y servicios se redujeron en diez por ciento. Al respecto, los datos completos pueden consultarse en el capítulo dos.

Resultados principales del análisis comparativo de la calidad de los indicadores, Diagnósticos 2008-2015

Los resultados de esta sección consideran el análisis de la evolución de la MIR y sus indicadores para 63 programas sociales vigentes de 2008 a 2015.

Aspecto: calidad de los indicadores

De manera bienal, el CONEVAL lleva a cabo la revisión, análisis y emisión de recomendaciones a las matrices de indicadores del ámbito del desarrollo social. El objetivo de este diagnóstico es valorar la calidad de los instrumentos de monitoreo que emplean los programas y acciones sociales.

De acuerdo con los criterios del CONEVAL, se realizan tres valoraciones: general, de objetivos y de indicadores:

- *La valoración general* se refiere al análisis que considera todos los rubros de la matriz de indicadores (objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos).
- *La valoración de objetivos* es el análisis particular de los objetivos y su relación con los supuestos de la matriz.

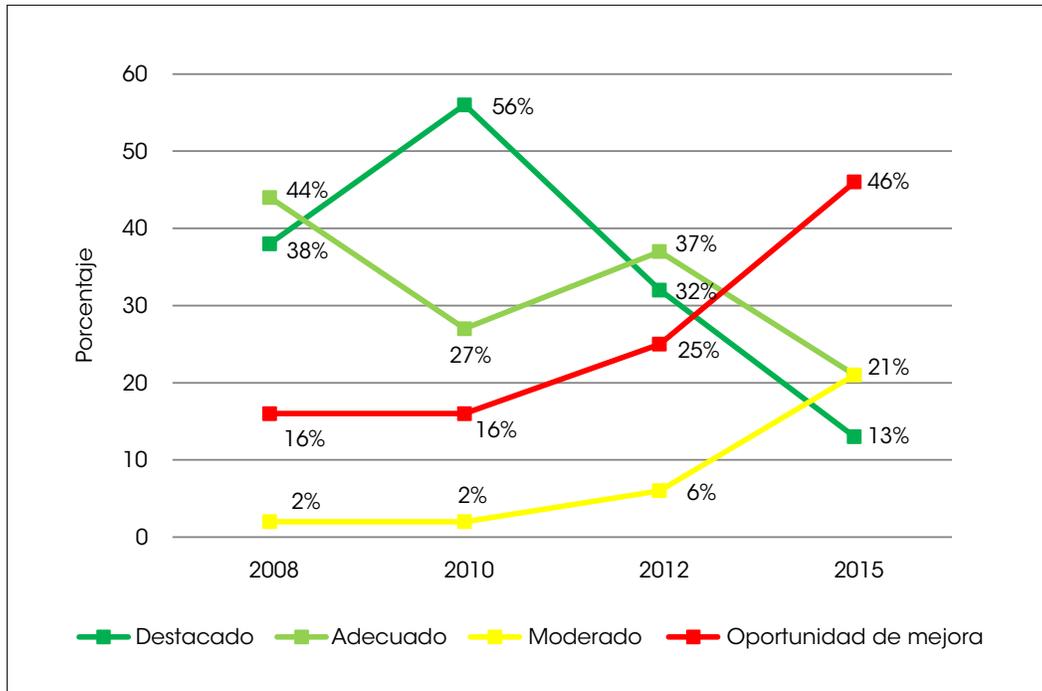
¹ Keith Mackay (2007). *How to Build M&E: Systems to Support Better Government*. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 23-24.

- La *valoración de los indicadores* considera únicamente la relación entre los indicadores y sus medios de verificación.

Por medio de estas valoraciones se analizan distintos elementos de la matriz, para identificar las principales fortalezas y debilidades de los programas.

Objetivos de los programas

Calidad de las matrices de indicadores para resultados, diseño, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con información del PASH.

En la gráfica anterior se observa que en 2008 la proporción de matrices con diseño destacado y adecuado de sus objetivos era de 82 por ciento; sin embargo, en 2015 únicamente 34 por ciento se mantiene en estas dos clasificaciones y el 46 por ciento se encuentra en el rubro de oportunidad de mejora.

Algunos ejemplos de cómo cambiaron los objetivos de algunos programas sociales se aprecian en el cuadro de la página siguiente. Como se observa, estos dejaron de enfocarse hacia resultados, ya no son tan específicos y, en ciertos casos, se vincularon con aspectos de gestión (no de resultados).

Ejemplos de modificaciones a los objetivos de los programas 2012-2014

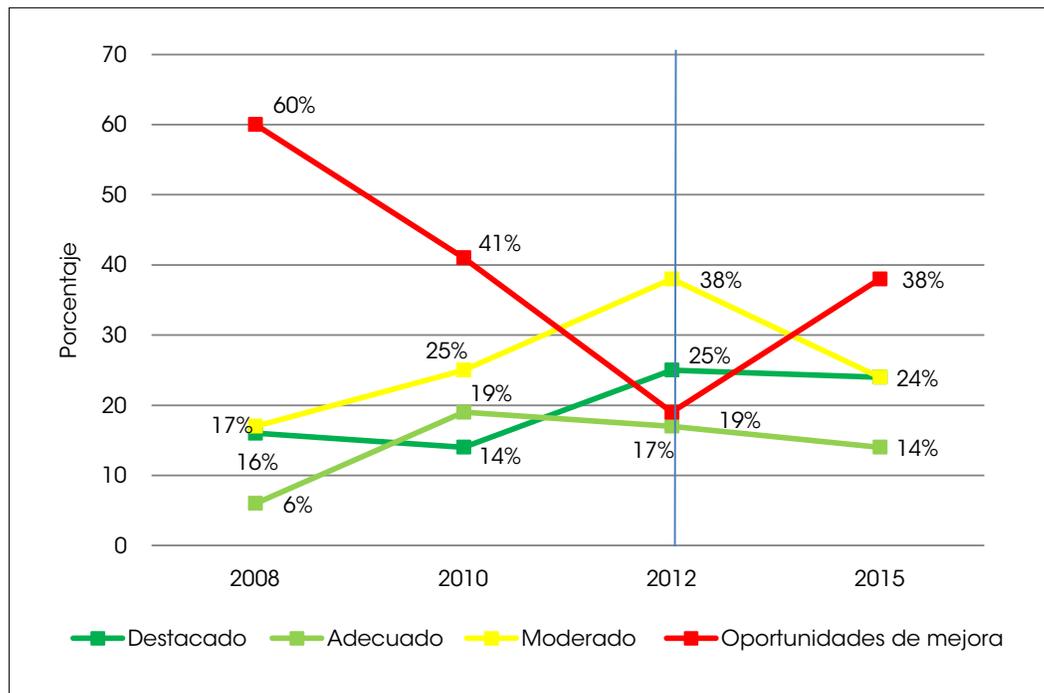
Dependencia	Objetivo 2012	Objetivo 2014	Comentario
Conacyt	Las instituciones, centros de investigación, laboratorios, organismos y empresas han generado conocimiento científico y capacidades de desarrollo tecnológico e innovación.	Los proponentes que atienden las demandas de los sectores establecidas en cada convocatoria promueven el desarrollo y la consolidación de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de los sectores.	Se ha modificado la precisión de la población objetivo del programa; además, el enfoque hacia resultados ha dejado de ser específico.
Economía	Mujeres rurales emprendedoras de bajos ingresos crean y desarrollan microempresas a través del acceso al financiamiento.	Las mujeres de áreas rurales cuentan con servicios integrales de microfinanzas formales que les otorga el FOMMUR para impulsar sus unidades económicas.	Se ha modificado la orientación hacia resultados del programa. En 2015, únicamente se describe un aspecto de gestión.

En 2008, 83 por ciento de los programas identificó de manera adecuada un Propósito y representó un cambio en la Población Objetivo; en 2015 esto ocurrió solo en 37 por ciento de los programas. En este mismo año, en general, los programas no se alinearon adecuadamente con los objetivos sectoriales (gran parte de ellos tiene un sentido de gestión y no una visión de resultados para la solución de una problemática de política pública).

Indicadores de los programas

De 2008 a 2012 los programas y acciones sociales mejoraron su diseño y construcción de indicadores; sin embargo, en 2015 se realizaron ajustes en los indicadores y medios de verificación en detrimento de su calidad. Los cambios en los indicadores tuvieron menos repercusiones que los efectuados en los objetivos; no obstante, se presentó un retroceso en el diseño de estos ya que en 2015 mostraron una calidad similar a la que presentaban en 2010.

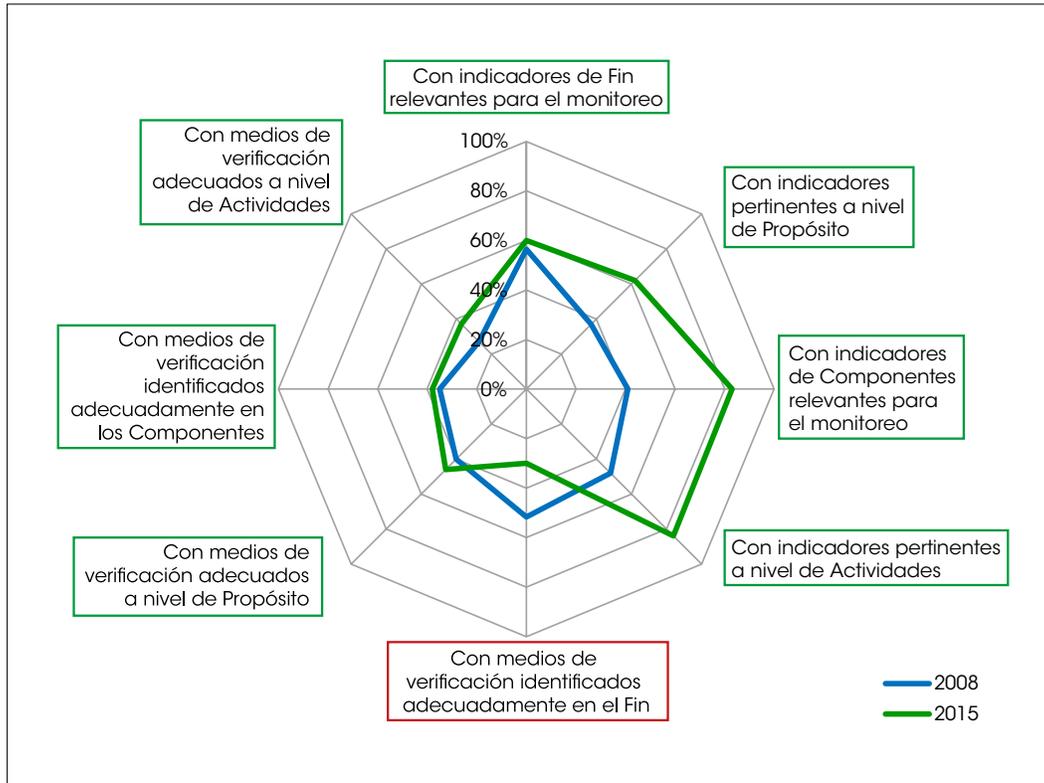
Calidad de las matrices de indicadores para resultados. Indicadores, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la relevancia de los indicadores, no hubo cambios significativos en el periodo de estudio ya que mantuvieron relativamente el mismo nivel (bajo) que en 2008. En general, se identificó que los indicadores sectoriales (Fin) carecían de medios de verificación que permitieran conocer de dónde se obtendrían los datos para su estimación.

Comparativo, 2008-2015: características de los indicadores



Fuente: Elaboración propia.

Algunos ejemplos de cómo cambiaron los indicadores de algunos programas sociales se encuentran en el siguiente cuadro, en el cual se observa que perdieron el enfoque de medición de resultados y ahora miden aspectos de gestión.

Cambios en indicadores de algunos programas

Dependencia	Objetivo 2012	Objetivo 2014	Comentario
Economía	Razón de creación de microempresas de las mujeres rurales de bajos ingresos beneficiarias de los microcréditos.	Porcentaje de mujeres rurales que cuentan con microcréditos con respecto a las mujeres rurales susceptibles de contar con servicios formales de microfinanzas.	Se ha perdido el enfoque hacia resultados en la definición de indicadores; estos reflejan ahora aspectos de gestión.
Sedesol	Permanencia en el aula de la población beneficiaria infantil de seis a dieciocho años durante el periodo de medición.	Porcentaje de la cobertura de apoyos económicos directos.	Se han modificado los indicadores de resultados por indicadores que reflejan la gestión del programa.

Consideraciones sobre calidad

Entre 2008 y 2012 se observó una mejora continua de los indicadores de los programas de desarrollo social. En este periodo se fortaleció la inclusión del enfoque hacia resultados por parte de los propios programas. Por otro lado, en 2015 se detectó una reducción en la calidad de los indicadores debida en parte a la alineación de los programas con los objetivos e indicadores de la planeación nacional que no reflejan aspectos de resultados.

La mayoría de los programas que presentan problemas en el diseño de sus indicadores son programas que fueron incorporados en 2013 y 2014. Pese a la pérdida del enfoque hacia resultados, varios programas lo mantuvieron e incorporaron (o conservaron) mecanismos de medición adecuados.

Aspecto: sostenibilidad y uso y práctica de la MIR

Asimismo se realizó un análisis de los aspectos: sostenibilidad, uso y práctica de la MIR. En este caso se analizaron todos los programas y acciones sociales de 2008, 2010, 2012 y 2014.

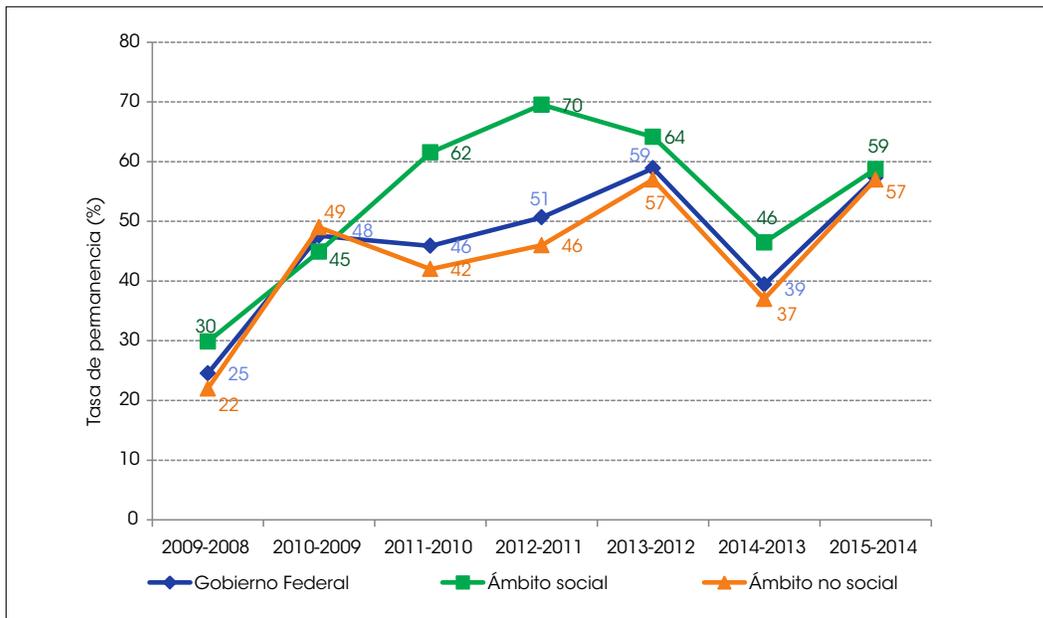
Aspecto: sostenibilidad de los indicadores

La tasa de permanencia de los indicadores permite determinar la estabilidad en el tiempo de la información generada por los programas sociales. Una tasa de permanencia baja implica continuos ajustes en los indicadores y, por consiguiente, mayor dificultad para definir un sistema de monitoreo; en cambio, una tasa alta de permanencia de los indicadores significa una baja rotación de indicadores y un monitoreo más continuo. A continuación se presentan los hallazgos principales.

Tasa de permanencia de los indicadores sociales, 2008-2015

En el análisis se identificó que la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales es mayor que la de los no sociales. La tasa de permanencia del ámbito social, de 2008 a 2012, llegó hasta 70 por ciento, y se redujo hasta 46 por ciento en 2014. Se identificó que de los indicadores de 2014, una proporción importante (60 por ciento son sociales) permanecieron en 2015, los cuales eran de baja calidad.

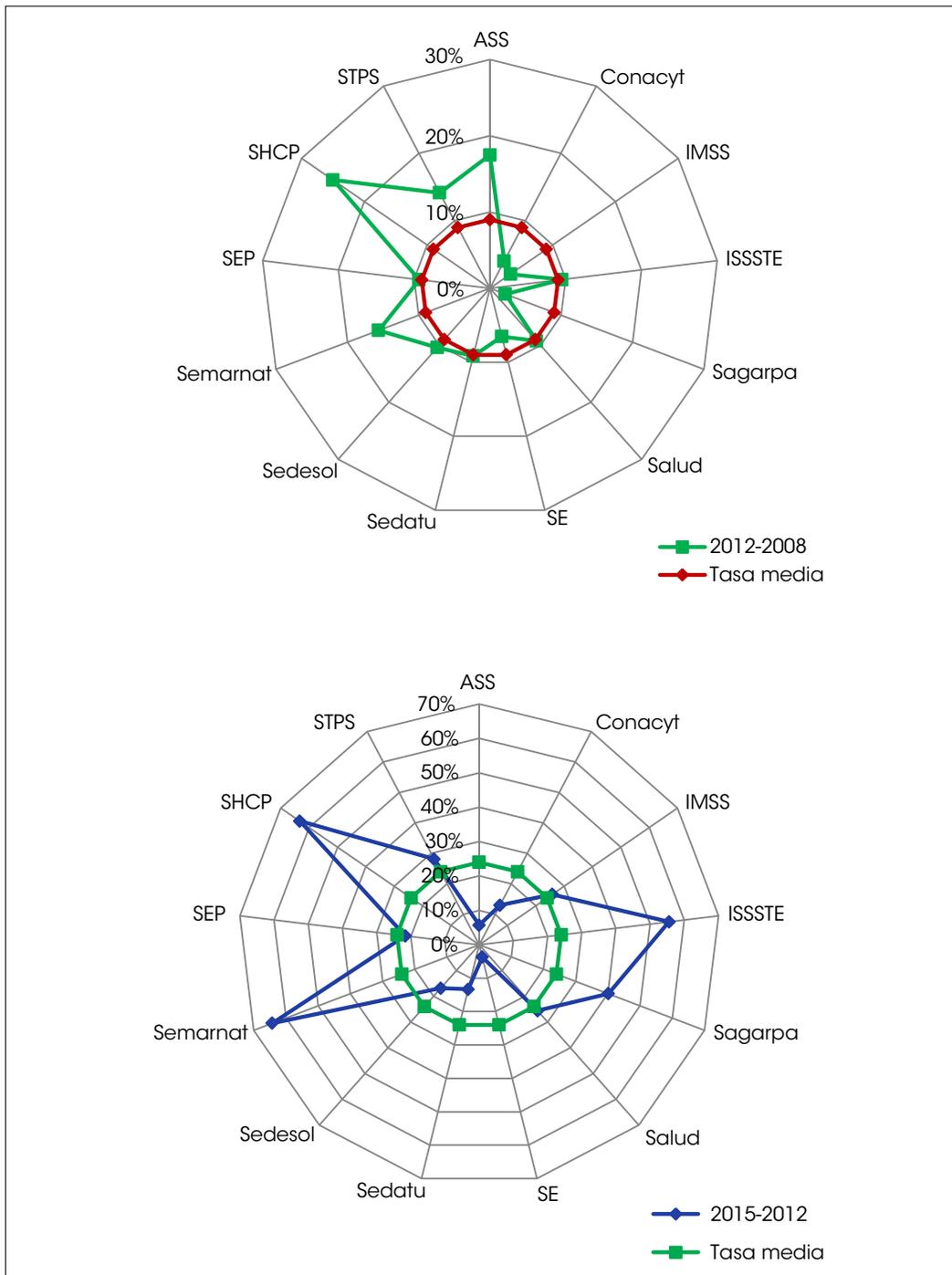
Tasa de permanencia en los ámbitos federal y social, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia.

La tasa de permanencia media de 2008 a 2012 fue de nueve por ciento, lo que significa que de cada cien indicadores que había en 2008 solo permanecieron nueve en 2012. De 2008 a 2012, los programas con la tasa más alta fueron los programas coordinados por la SHCP, Semarnat y STPS. Mientras que los programas coordinados por el Conacyt, Salud e IMSS tuvieron una tasa más baja de permanencia.

Tasa de permanencia en el ámbito social, 2008-2012 y 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

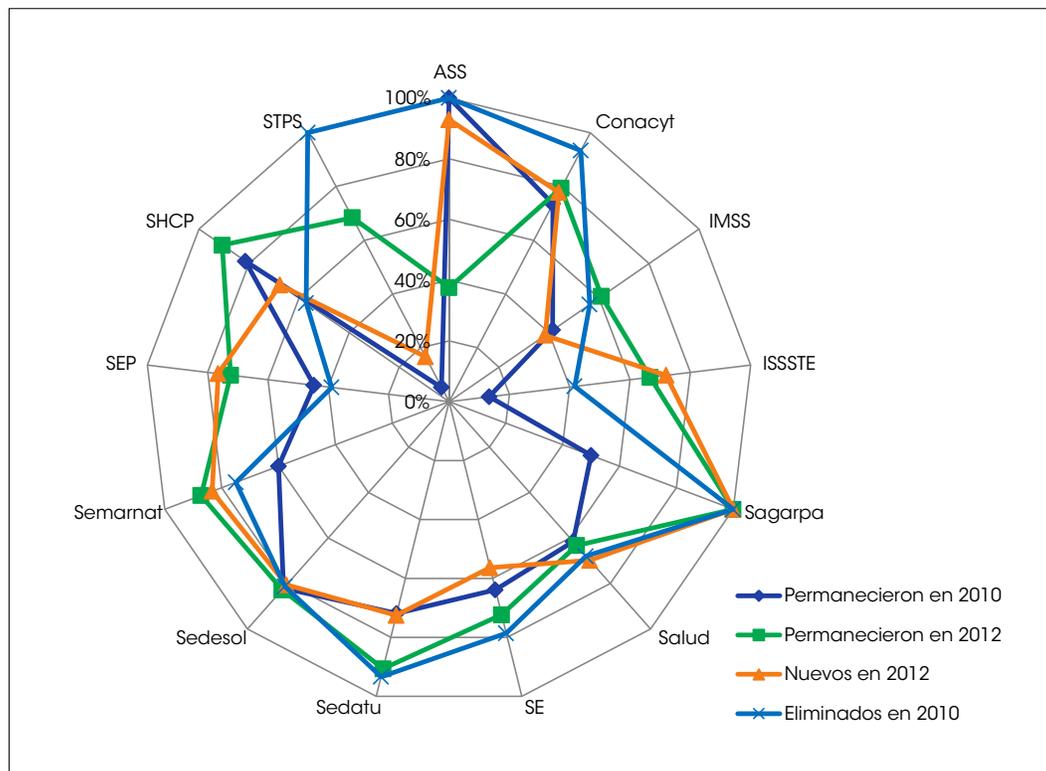
Nota: ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

Por otro lado, la tasa de permanencia media de 2012 a 2015 fue de veinticuatro por ciento. Faltaría un año de análisis para realizar un comparativo respecto del periodo 2008-2012; sin embargo, al parecer la tasa de permanencia mostró una caída menos pronunciada que la que se presentó en 2011 (respecto de 2008). Los programas con tasa más alta aún son los de la SHCP.

Calidad y permanencia de los indicadores: relevancia

Para analizar la coherencia en la sustitución de indicadores es necesario comparar los indicadores "nuevos" y los indicadores "eliminados". Se espera que los indicadores que son eliminados cumplan, en promedio, con una menor proporción de características. En consecuencia, los nuevos indicadores deberían tener mejores características que aquellos que son eliminados.

Relevancia de los indicadores, 2010-2012



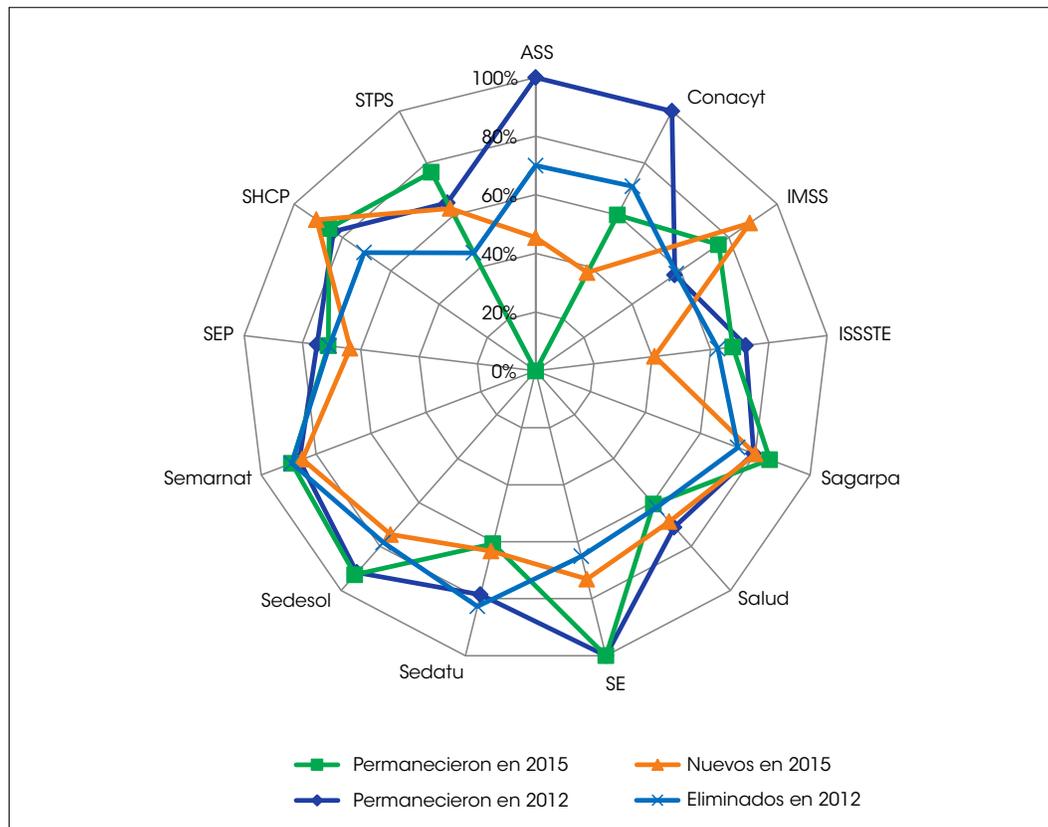
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea naranja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul claro) se agrupen en el centro; la línea naranja siempre debería estar al exterior de la línea azul claro. Asimismo, la primera valoración de los indicadores que "permanecieron" (línea azul oscuro) debería estar al interior de la segunda valoración (línea verde).

ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospere.

Durante el periodo 2010-2012, los indicadores que permanecieron, mejoraron su relevancia dado que tuvieron una mejor valoración en 2012; en promedio la relevancia se incrementó en dieciséis puntos porcentuales. Los nuevos indicadores en 2010 fueron, en promedio, mejores que los indicadores que se eliminaron.

Relevancia de los indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea naranja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul claro) se agrupen en el centro; la línea naranja siempre debería estar al exterior de la línea azul claro. Asimismo, la primera valoración de los indicadores que "permanecieron" (línea azul oscuro) debería estar al interior de la segunda valoración (línea verde). ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

En la gráfica anterior se muestran los cambios en la valoración de los indicadores para el periodo 2012-2015 en el mismo rubro de relevancia. En promedio, la proporción de los indicadores que se consideraron relevantes fue de 79 por ciento en 2012, mientras que en 2015 la proporción fue de 77 por ciento.

En términos generales se redujo la proporción de indicadores relevantes para el monitoreo. Lo anterior se explica porque instancias como el IMSS-Prospera, Conacyt y Sedatu obtuvieron una valoración baja de sus indicadores.

Calidad y permanencia de los indicadores: claridad y monitoreabilidad

De igual forma que para la relevancia, se realizó el análisis para la medición de los criterios de claridad y monitoreabilidad. En general, en 2012 (respecto de 2010) los indicadores “nuevos” eran menos claros que los que se eliminaron, sobre todo en la STPS, IMSS-Prospera, SE y Sedatu. Respecto de 2012, en 2015 los indicadores “nuevos” resultaron más claros por su sencillez (menor medición de resultados).

Los indicadores que sustituyeron en 2015 a los existentes en 2010 no han mejorado las fuentes de información, ya que estas son más ambiguas (mayoría de indicadores sectoriales). Dependencias como la STPS y Sedatu disminuyeron sustancialmente la identificación de fuentes de información robustas para la estimación de sus indicadores (mayoría de registros administrativos que no señalan nombre de documento ni responsable de la información).

Consideraciones sobre la sostenibilidad

La permanencia de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, hasta alcanzar una tasa máxima de 70. En cambio, entre 2012 y 2014 la permanencia de los indicadores decayó al menos 24 puntos porcentuales, aunque se observa una recuperación significativa para 2015.

La tasa de permanencia media de los indicadores del periodo 2012-2015 es mayor que la del periodo 2008-2012, es decir, de 24 y 9 por ciento, respectivamente. En los años recientes se ha mejorado la sostenibilidad de los indicadores. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la apropiación de indicadores por parte de los programas sociales.

En general, se observa que algunas dependencias incluyeron nuevos indicadores que tienen mejores características que aquellos que son eliminados. En conclusión, los indicadores han mejorado la relevancia y la claridad de sus indicadores entre 2010 y 2015.

Aspecto: uso y práctica de la información

Para la valoración de este aspecto se elaboró una metodología, la cual se aplicó en una prueba piloto a un conjunto seleccionado de programas sociales y sus respectivas áreas coordinadoras, y se construyó un indicador que permite medir la práctica y la utilidad de la MIR.

Se consideraron los siguientes usos potenciales de la MIR y sus indicadores:

- Los usuarios de la información definidos fueron los siguientes: funcionarios de áreas de planeación, evaluación, monitoreo y presupuesto.

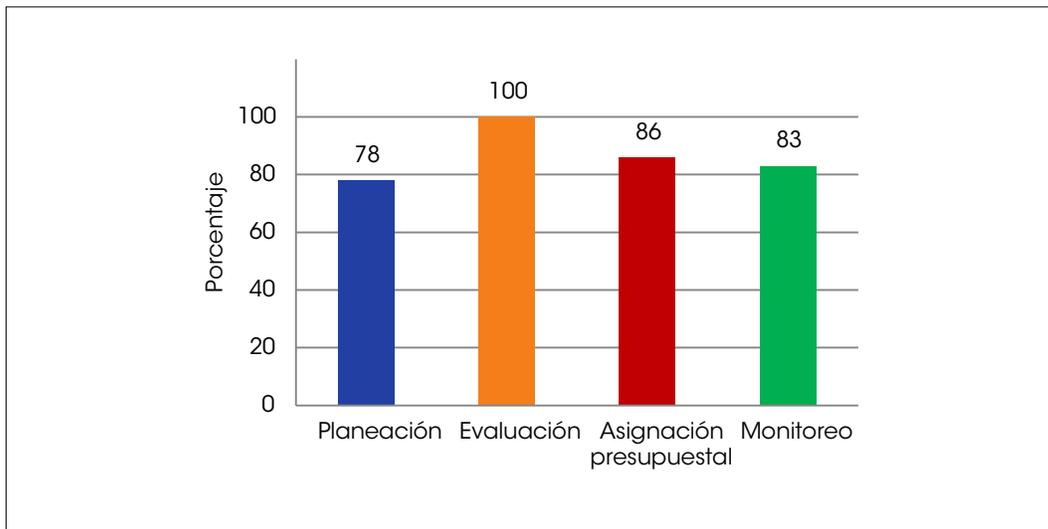
Se construyeron dos indicadores: el *Indicador del uso de la matriz a nivel programa* y el *Indicador del uso de la matriz a nivel institucional*.

Resultados principales a nivel de dependencia

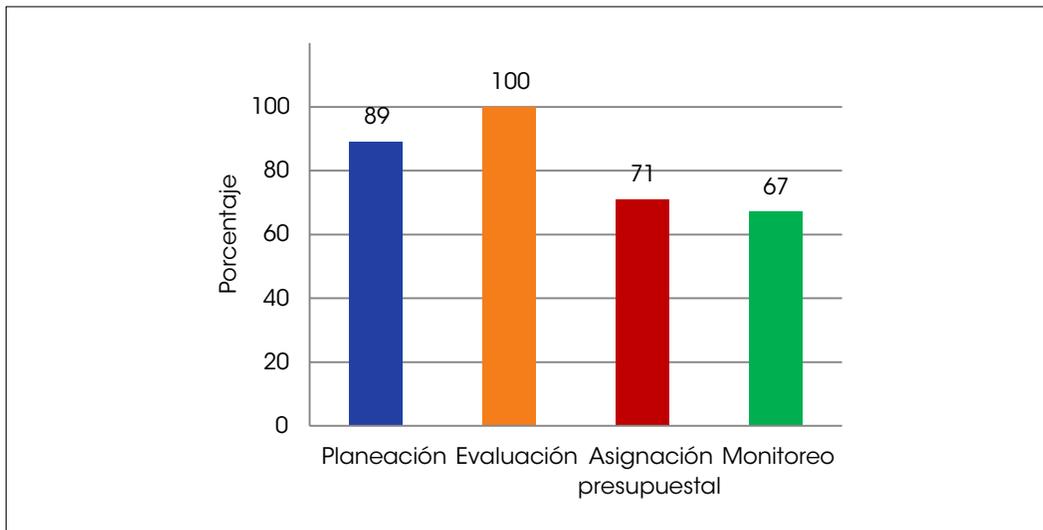
El uso más frecuente que se le da a la MIR y a los indicadores es en el tema de Evaluación (normado), mientras que el menos frecuente se encuentra en el proceso de Asignación presupuestal. La SEP es la dependencia que menor uso da a la MIR (22 por ciento en planeación y 29 por ciento en asignación presupuestal). Por otro lado, la Sedesol es la dependencia que mayor uso hace de la MIR y los indicadores, destaca en los casos de Evaluación y Planeación, y de manera adecuada en Monitoreo y Asignación presupuestal.

Uso de la MIR por tipo de proceso, por dependencias

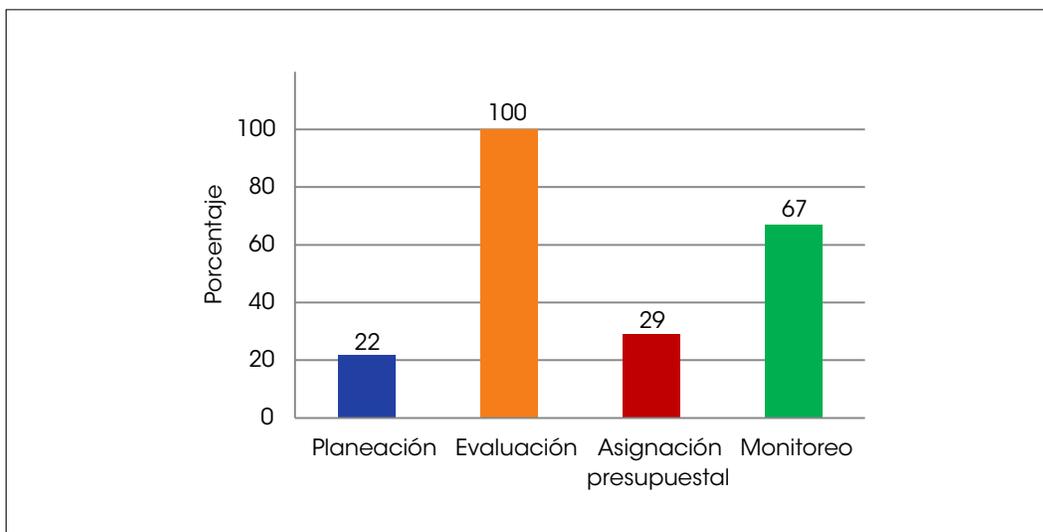
Secretaría de Economía



Secretaría de Desarrollo Social



Secretaría de Educación Pública



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Los resultados no son generalizables a toda la dependencia dado que se construyeron con base en los resultados para un conjunto seleccionado de programas.

Consideraciones sobre el uso y la práctica

Los programas y las Unidades de Evaluación aprovechan la información de la matriz de indicadores en diversos procesos de los ciclos operativos-resultados de los programas. Los resultados muestran que los programas utilizan en algún grado (bajo) la información de los indicadores en el proceso de planeación (estratégica y operativa) y asignación presupuestal (formulación del proyecto de presupuesto); en grado medio, en el monitoreo (seguimiento

del desempeño), y en grado alto, para la evaluación (la matriz de indicadores como insumo), rendición de cuentas y transparencia.

Aun cuando los programas o las coordinadoras de sector no están obligados a usar la información de los indicadores en todos los procesos señalados, la emplean en algún grado. Aunque todavía hay un margen importante para fortalecer las condiciones del uso de la MIR, en términos generales se encontró que se cumplen los prerrequisitos para la adopción y apropiación de la MIR por parte de las unidades responsables de los programas y de las unidades coordinadoras de los procesos sectoriales.

El principal reto de la consolidación del sistema de monitoreo es la vinculación entre el seguimiento de indicadores y metas con la asignación presupuestal. Si bien el sistema de monitoreo puede existir (y ha existido) sin esa vinculación, cabe recordar que constituyó una de las bases con las que se estableció el sistema de monitoreo y evaluación en la Administración Pública Federal (APF).

Resultados del diagnóstico al sistema de monitoreo

Sobre la calidad de los indicadores:

- El sistema ha mejorado la calidad de sus indicadores. Al considerar los que han permanecido en el sistema, se observa que una mayor proporción de ellos contaron con una mayor cantidad de características mínimas.
- La calidad es un aspecto muy influenciado por factores externos. La baja calidad de algunos objetivos e indicadores de la planeación nacional afectó de manera considerable el diseño de los indicadores, a nivel de resultados principalmente.
- La incorporación del enfoque hacia resultados ha disminuido al interior de los programas de desarrollo social. En el último año, pese a la planeación nacional, se decidió que algunos programas no se midieran con base en resultados, sino únicamente incorporaron aspectos de servicios o gestión.

Sobre la sostenibilidad de los indicadores:

- Se ha mejorado la permanencia de los indicadores de los programas sociales; sin embargo, al interior de las instancias se observan heterogeneidades que deben ser corregidas.
- Para algunas dependencias la sustitución de información es coherente. Se observa que algunas dependencias incluyen nuevos indicadores que tienen mejores características que aquellos que son eliminados.
- Al igual que la calidad, la permanencia de los indicadores es muy influenciada por factores externos. Es necesario fortalecer la apropiación de indicadores por parte de los programas sociales.

Sobre el uso de la información:

- Los programas y las unidades hacen uso de la información, en diferentes intensidades, de las matrices de indicadores en procesos de planeación, formulación del proyecto de presupuesto, seguimiento del desempeño, evaluación, rendición de cuentas y transparencia, aun cuando en algunos de esos procesos no están obligados.
- Es posible potenciar más el uso de los indicadores por parte de los programas y unidades coordinadores debido a que existe un grado considerable de adopción y apropiación de la MIR por parte de las unidades responsables de los programas y de las unidades coordinadoras de los procesos sectoriales. Es importante perseverar en recuperar la calidad de varios indicadores y el uso de series históricas.
- Un requisito para consolidar el sistema de monitoreo es la vinculación del seguimiento de indicadores y metas con la asignación presupuestal. Es necesario que la SHCP y las oficinas presupuestales de las dependencias hagan un uso más intensivo de los resultados de los indicadores y del cumplimiento de metas para este objetivo.

Introducción

Al subirnos a un auto para ir a un lugar, disponemos de información relevante que nos indica si se cuenta con gasolina suficiente, si el motor se encuentra en buenas condiciones e incluso con datos sobre las condiciones del clima y el tráfico. Imaginemos por un momento que todos esos indicadores del auto se averiaron y que debemos recorrer una distancia de 250 kilómetros. ¿Tendríamos la certeza de llegar a nuestro destino si no sabemos cuánto combustible hay en el depósito correspondiente?, ¿sabremos a qué velocidad avanzaremos?, ¿sabremos que no nos infraccionarían por exceso de velocidad y que el motor está en buenas condiciones? Es posible que ninguna de las preguntas anteriores tenga una respuesta afirmativa, puesto que la información que proporcionan los indicadores nos indicarían cómo tomar decisiones en el curso del viaje: cargar gasolina, disminuir la velocidad, colocar un aditivo al motor, entre otras.

Igual que en situaciones cotidianas como la descrita, los programas y las políticas de desarrollo social requieren de señales que proporcionen información para conocer si dan respuesta a lo que la sociedad demanda, tanto respecto de los medios de solución como de los resultados que se pretende obtener.

Medir resultados implica contar con información sobre variables en las que la ciudadanía tiene un interés fundamental: pobreza, empleo, ingresos, deserción escolar, rendimiento escolar, mortalidad materna, morbilidad y otras múltiples variables adicionales. Con esta información se conforma el sistema de monitoreo mediante el cual la ciudadanía puede conocer el desempeño de su gobierno. Asimismo, un sistema de monitoreo permitirá al propio gobierno estar informado sobre el avance en la solución de alguna problemática de política pública y, en su caso, detectar por qué estos no han logrado sus objetivos para implementar acciones correctivas. Esto permite a los tomadores de decisiones saber y conocer más a fondo los temas en los cuales la política pública no surte los efectos esperados.

Desde 2008 en México se han implementado acciones concretas orientadas a diseñar, construir y consolidar un sistema de monitoreo de los programas y acciones federales de desarrollo social. Este sistema de monitoreo se basa en un amplio conjunto de indicadores que los programas reportan sobre el desempeño en temas de resultados, servicios y gestión; la construcción y el diseño de los indicadores se basa en la Metodología de Marco Lógico (MML) a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Esta última es una herramienta

de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos, y especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; incluye los riesgos y contingencias susceptibles de afectar el desempeño del programa.

Figura 1. Ejemplo de Matriz de Indicadores para Resultados (objetivos e indicadores)

		Objetivos	Indicadores
Resultados	Fin	Contribuir a que la población desempleada acceda a empleos de calidad.	Porcentaje de capacitados que obtienen un mejor trabajo.
	Propósito	La población en condiciones de desempleo mejora sus conocimientos técnicos.	Porcentaje de capacitados que efectivamente adquieren los conocimientos técnicos adecuados.
Implementación	Productos	Capacitación en manejo de maquinaria a población desempleada. Beca de apoyo a las familias de desempleados.	Porcentaje de cursos y talleres realizados. Porcentaje de capacitados con becas repartidas.
	Actividades	Focalización geográfica. Identificación y selección de familias beneficiarias. Distribución de becas de apoyo.	Porcentaje del presupuesto ejercido. Costo promedio porcentaje por actividad.

Fuente: Elaboración propia.

La visión principal del CONEVAL es que los indicadores constituyan una base sólida para construir un marco de monitoreo cuyo objetivo primordial será convertirse en una fuente de información relevante, confiable y de calidad, así como ser un mecanismo de exposición que sirva para conocer la situación de los programas y acciones sociales en el cumplimiento de los resultados que pretenden.

El CONEVAL sostiene que un sistema de monitoreo debe contar con una estructura consolidada que tenga características particulares. Si bien los indicadores son una base deseable y necesaria, serán insuficientes si no presentan ciertas características. La primera de ellas es la calidad de los indicadores, dado que asegura la confiabilidad de la información; la segunda es la sostenibilidad, la cual permite tener una historia y un referente sobre el desempeño; por último, el uso de la información es un requisito indispensable que fundamenta la existencia misma del sistema de monitoreo; todo sistema de monitoreo debe existir como resultado de la demanda de información.



Del conjunto de indicadores se pasa a un sistema de indicadores, y de este último a un sistema de monitoreo. Los programas sociales deberían contar con suficiente información sobre las acciones que realizan y los resultados que pretenden lograr con base en la ejecución de dichas acciones, lo que es un primer paso para el establecimiento de un sistema de monitoreo.

Con el propósito de analizar las principales características, fortalezas y debilidades, y los retos del sistema de monitoreo del ámbito social, el CONEVAL elaboró un diagnóstico para estudiar tres características esenciales: la calidad de los indicadores, su sostenibilidad en el tiempo y el uso de la información proveniente de los indicadores de los programas y de la política social.

El *Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores* representa un avance relevante e inédito debido a tres aspectos básicos:

- 1) Se basa en una descripción cualitativa pero también pretende realizar una aproximación cuantitativa de lo que no se encontró evidencia en mediciones similares realizadas en el ámbito nacional e internacional.
- 2) Se fundamenta en datos que son producto de ocho años de recopilación de información por parte del CONEVAL.
- 3) Es el primer diagnóstico en México que ofrece una aproximación al estado actual del sistema de monitoreo de los programas sociales.

Capítulo 1

¿Qué es un sistema de monitoreo?

Una definición específica de un elemento de un sistema de monitoreo apunta a que un indicador es una medida que describe de qué manera se desarrollan los objetivos de un programa o la gestión de una institución.² Por consiguiente, el monitoreo es un proceso continuo de recolección sistemática de información sobre indicadores específicos para advertir a los hacedores de política pública sobre el grado de avance, el logro de los objetivos planteados y el uso de los recursos asignados.³

La base principal de un sistema de monitoreo es el diseño y la construcción de indicadores que aporten información relevante sobre el desempeño de los programas. Estos deben proporcionar la información que requieren los objetivos de los programas sobre su desempeño. Por tanto, la definición y selección de los indicadores es un aspecto determinante.

Se debe diferenciar entre un *sistema de indicadores* de un *sistema de monitoreo*, términos que suelen emplearse de manera indistinta, pero para los objetivos del presente libro es necesario precisar una diferencia básica. Un *sistema de indicadores* es un conjunto de mediciones que aporta información relevante sobre el desempeño de uno o algunos programas; un *sistema de monitoreo* consiste en la recopilación sistemática de información y su uso para la retroalimentación de procesos. Al construir un sistema de monitoreo se debe pensar que la información debe ser la esencial para mostrar el desempeño y, a su vez, satisfacer la necesidad de información de los hacedores de política pública. Si no existe una demanda de información sobre el desempeño de los programas, se dificulta la construcción de un sistema de monitoreo.

En la Ley General de Desarrollo Social⁴ (LGDS) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁵ (LFPRH) se mandató que los programas

² Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES (Manuales, 45), p. 23.

³ Jody Zall Kusek y Ray C. Rist (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, p. 227.

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social, México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> (Última consulta: 1 de septiembre de 2014); artículos 72 y 74.

⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de marzo de 2006. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf (Última consulta: 1 de septiembre de 2014); artículo 110.

construyeran y registraran los indicadores de resultados y gestión que permitieran medir el cumplimiento de objetivos y el seguimiento de metas. Dichos indicadores formarían parte de la MIR y conformarían la base del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).⁶

El diseño y la construcción de indicadores no es una tarea nueva para los programas federales. Antes de la emisión de la LGDS y la LFPRH la mayoría de los programas definía y reportaba indicadores sobre entrega de productos, avances financieros y avances sobre la planeación. De esta manera, la emisión de la normativa permitió homologar varios aspectos esenciales para la construcción de un sistema de indicadores:

- 1) Definió una metodología para la construcción de indicadores, ya que hasta entonces los programas establecían sus propios criterios para la construcción de los mismos.
- 2) Separó a los indicadores en dos ámbitos de información: aquellos que aportarían información sobre los resultados alcanzados y otros vinculados a la gestión del programa.
- 3) Precisó que la información se debería vincular al proceso presupuestario y determinó el uso explícito de la información de los indicadores y metas.

Desde 2007 México ha dado pasos importantes para instaurar un sistema de monitoreo de los programas de desarrollo social. Al respecto, son amplias las acciones realizadas y coordinadas por el CONEVAL para implementar un sistema de monitoreo que permita dar seguimiento al cumplimiento de objetivos del ámbito social. De manera coordinada se ha apoyado a los programas sociales para que estos definan de manera adecuada los objetivos e indicadores que se utilizarán para medir su desempeño. En 2015 la APF cuenta con 6,629 indicadores diseñados para medir los diversos objetivos de todos los programas del Gobierno Federal; de estos, 2,706 se diseñaron para medir los aspectos esenciales sobre los programas y acciones de desarrollo social; en general, estos indicadores conforman la base del sistema de monitoreo, uno de los principales mecanismos de medición del desempeño de los programas.⁷

⁶ *Idem.*

⁷ Con el objeto de delimitar el universo de programas y acciones federales que conforman el Inventario CONEVAL, se establecieron definiciones sobre los conceptos claves, así como criterios para integrar cada año el listado de programas. Los criterios son los siguientes:

- 1) Los programas presupuestarios de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros Programas de Subsidios) se consideran PROGRAMAS. Los programas presupuestarios de modalidad E (Prestación de Servicios Públicos) o B (Provisión de Bienes Públicos) se consideran ACCIONES.
- 2) Son responsabilidad de una dependencia o entidad de la APF.
- 3) Están alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico. Para más información, véase: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>



El monitoreo y la evaluación son dos procesos distintos pero complementarios. El primero es un proceso continuo y permanente de análisis sobre el desempeño de los programas, mientras que la evaluación es un análisis más profundo que se realiza en periodos establecidos.⁸ Es preciso indicar que ambos sistemas son complementarios, aun cuando algunos autores señalan que el monitoreo es un “tipo” de evaluación de bajo costo; el monitoreo, por ser el seguimiento de un conjunto de indicadores, basa su alcance en la calidad de los mismos; su ventaja consiste en la oportunidad de detectar y corregir problemas en el desempeño de los programas.

Por lo anterior, es necesario precisar la definición. Un sistema de monitoreo debe contar con mecanismos de recopilación y análisis de datos para generar información que permitan dar seguimiento al progreso y, en su caso, demostrar los resultados o adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios.⁹ En particular, muchos aspectos pueden comprender el monitoreo; sin embargo, para realizar un diagnóstico apropiado es necesario acotar los aspectos esenciales para definirlos y valorarlos adecuadamente. Como ya se vio, Mackay¹⁰ afirma que un sistema de monitoreo “exitoso” debe tener al menos tres características importantes: calidad, sostenibilidad y uso de la información.

La *calidad* se refiere a que debe poseer un estándar para determinar si la información generada es “buena” o no. Si un sistema de monitoreo se empleará para determinar, detectar y corregir problemas en el desempeño de los programas, se espera que los indicadores sean los adecuados para aportar tal información. La calidad entonces permitirá determinar cuáles indicadores proporcionan información relacionada con los objetivos del programa y cuáles, aun cuando reflejen información importante, impiden medir el desempeño del programa. Esta característica se denominará *calidad de los indicadores*.

La *sostenibilidad* consiste en la capacidad del sistema para sobrevivir a un cambio en la administración, de los dirigentes de las dependencias de gobierno o de los funcionarios de primer nivel. Puesto que es complicado determinar el momento preciso en que un “sistema” nace o se sustituye, el análisis se centrará en un aspecto más tangible: la sostenibilidad de los indicadores. Si un sistema de monitoreo se concibe como un proceso continuo de recolección sistemática de información, se espera que sus indicadores sean monitoreados por un periodo determinado. Si los programas sustituyen de manera continua la información que generan, el sistema de monitoreo carece de sen-

⁸ María Mercedes Di Virgilio y Romina Solano (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, p. 46.

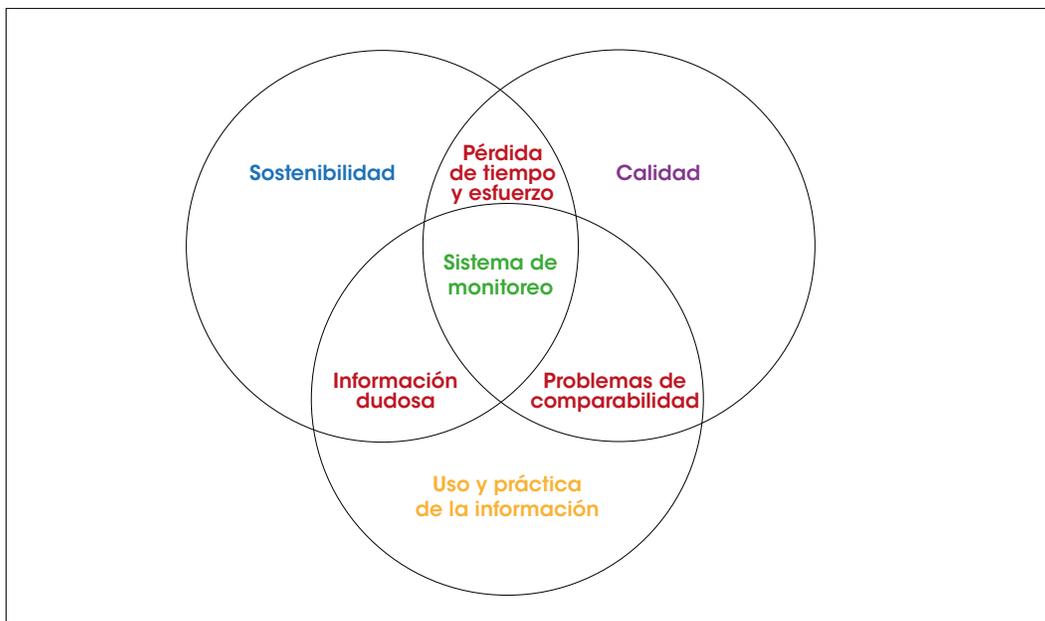
⁹ Banco Mundial (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, p. 6.

¹⁰ Keith Mackay (2007). *How to Build M&E: Systems to Support Better Government*. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 23-24.

tido porque no es posible realizar un seguimiento homogéneo de la información. Esta característica se denominará *sostenibilidad de los indicadores*.

El *uso de la información* alude a que esta debe emplearse, entre otras cosas, como sustento de la formulación de políticas gubernamentales, la asignación de recursos presupuestales y la planeación nacional; para el desarrollo de políticas y análisis del desempeño de los programas; para propósitos de rendición de cuentas, y para la administración de programas. Si un sistema de monitoreo aporta información sobre el desempeño del programa, se espera que las acciones preventivas o correctivas se basen en la información del propio sistema. El uso es el aspecto más relevante, dado que el objetivo de construir un sistema de monitoreo es que los programas aprovechen la información para detectar, corregir y retroalimentar sus procesos. Si la información no se utiliza, en general el sistema implica una pérdida de tiempo y esfuerzo para las instituciones. Esta característica se denominará *uso y práctica de la información*.

Figura 2. Características deseables de un sistema de monitoreo



Fuente: Elaboración propia con información del PASH.

Las características anteriores son las mínimas de un sistema de monitoreo; si bien pueden no ser las únicas, si son las más deseables. Como se muestra en la figura 2, un aspecto relevante de estas tres características es que deben cumplirse al mismo tiempo para garantizar un sistema de monitoreo coherente.



No es fácil determinar cuándo un sistema de monitoreo está consolidado debido a que los sistemas de monitoreo y evaluación son procesos de mejora continua. Cada una de las características es tan particular que es difícil describirlas con precisión y en el marco de contextos específicos. Lo anterior implica que algunos aspectos, por sus propias particularidades, queden excluidos del análisis. Sin embargo, el ámbito del desarrollo social de México tiene el rasgo de contar con un cúmulo importante de información sobre los indicadores de los programas públicos, lo que facilita algunos aspectos. De esta manera, el presente *Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social* presenta un análisis inicial de cada una de las características expuestas anteriormente.

Capítulo 2

Características del sistema de monitoreo

Como resultado de las acciones del CONEVAL en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados, todos los programas cuentan con indicadores de resultados, servicios y gestión para el monitoreo de sus objetivos. En 2007 se estableció que los programas sujetos a reglas de operación deberían elaborar sus indicadores, y en 2009 se mandató que todos los programas federales deberían elaborar dichos instrumentos.¹¹ En la actualidad, los programas dan seguimiento al cumplimiento de indicadores, objetivos y metas de manera estructurada.

En esta sección se describirán las principales características del actual sistema de indicadores que da seguimiento a los objetivos de los programas y acciones de desarrollo social. En los últimos ocho años la cantidad de información sobre indicadores ha tenido un incremento paulatino en número aunque sin reflejarse necesariamente en el aumento de su calidad.

Desde 2008 hasta 2015 el número de programas federales han reportado indicadores ha mostrado un crecimiento continuo. En 2008 se registraron 452 matrices de indicadores; en 2015 este número fue de 689, es decir, aumentó en 52 por ciento (cuadro 1). Respecto del número de indicadores, pasó de 3,976 a 6,629 en el mismo periodo, con un incremento de 66 por ciento. De esta manera, los programas federales aumentaron el número de instrumentos para el monitoreo de sus objetivos; los indicadores de resultados crecieron 63 por ciento en dicho periodo, mientras que los indicadores de servicios lo hicieron en 32 por ciento. Como consecuencia, desde 2008 se cuenta con información sobre el desempeño de los programas públicos a través de los indicadores que reportan; si bien dichos indicadores aún son perfectibles, antes de 2008 esta información era inexistente.

¹¹ La información de las matrices de indicadores para resultados, metas y su cumplimiento se resguarda en los sistemas presupuestarios que coordina la SHCP.

Cuadro 1. Estructura de los indicadores de los programas públicos, 2008-2015

2008-2015						
Administración Pública Federal		Indicadores				
Programas	Total indicadores	Promedio indicadores	Resultados	Servicios	Gestión	
2015	689	6,629	9.6	2,085	1,876	2,668
2014	671	6,097	9.1	1,651	1,880	2,566
2013	748	6,357	8.5	1,780	1,887	2,690
2012	700	6,107	8.7	1,678	1,829	2,600
2011	716	6,117	8.5	1,726	1,852	2,539
2010	593	4,613	7.8	1,379	1,469	1,765
2009	513	4,650	9.1	1,321	1,544	1,785
2008	452	3,976	8.8	1,277	1,422	1,277
Total	5,082	44,546	9	12,897	13,759	17,890

Fuente: Elaboración propia con información del PASH.

De todos los programas federales, el CONEVAL da seguimiento a los programas y acciones federales del ámbito del desarrollo social.¹² En el cuadro 2 se observan algunas características básicas del sistema de indicadores del ámbito social. El número de programas se incrementó 29 por ciento entre 2008 y 2015. En 2008 se contó con información de 2,489 indicadores diseñados para monitorear los resultados, gestión y servicios de estos programas; en 2015 se registraron 2,665 indicadores, lo que representa un crecimiento de siete por ciento. Asimismo, se aprecia que el número promedio de indicadores se redujo en dicho periodo al pasar de 13.9 a 11.5; si bien en conjunto se cuenta con gran número de indicadores, cada programa en particular monitorea un pequeño número de estos.

La generación de información de resultados se ha incrementado en los años recientes. En 2008 se tenían registrados 664 indicadores para el seguimiento de los resultados de los programas, cifra que en 2015 se había ampliado en veinte por ciento, a 801 indicadores. Por otro lado, los indicadores diseñados para dar seguimiento a la gestión del programa crecieron catorce por ciento, mientras que los indicadores relacionados con la entrega de bienes y servicios se redujeron en diez por ciento. Así, los programas sociales han trabajado para incluir más y mejores indicadores que muestren los resultados alcanzados por sus programas. Si bien el seguimiento de los servicios y la gestión aún es un aspecto relevante y de interés público, el énfasis hacia los resultados se ha fortalecido con un mayor número de indicadores para su monitoreo.

¹² Los programas del ámbito social son aquellos de carácter público definidos en el *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* del CONEVAL. Véase <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> (Última consulta: 01/09/2014).

Cuadro 2. Estructura de los indicadores de los programas sociales, 2008-2015

2008-2015						
Programas sociales		Indicadores				
Programas	Total indicadores	Promedio indicadores	Resultados	Servicios	Gestión	
2015	232	2,665	11.5	801	825	1,039
2014	231	2,530	11.0	656	856	1,018
2013	262	2,546	9.7	693	799	1,054
2012	270	2,586	9.6	697	823	1,066
2011	268	2,526	9.4	676	807	1,043
2010	247	2,279	9.2	610	773	896
2009	217	2,474	11.4	635	859	980
2008	179	2,489	13.9	664	916	909
Total	1,906	20,095	11	5,432	6,658	8,005

Fuente: Elaboración propia con información del PASH.

El sistema de indicadores de los programas sociales ha mejorado. Aunque los programas construían indicadores para el monitoreo de sus actividades antes de 2008, la información se enfocaba en la gestión de dichos programas. El trabajo del CONEVAL permitió establecer que los programas federales, en especial aquellos del ámbito social, definieran mejores indicadores con base en dos principios: el diseño de indicadores regido por una metodología homogénea y la construcción de indicadores con un enfoque hacia resultados.

Con base en la cantidad de indicadores se puede afirmar que los sistemas de monitoreo han mejorado. Un mayor número de indicadores implica un monitoreo más amplio, dado que se cuenta con una mayor cantidad de información para emitir juicios sobre el desempeño de los programas. La construcción de un sistema de monitoreo de los programas sociales no se limita a la cantidad de indicadores que se generan. El CONEVAL espera que los programas diseñen sus instrumentos para mejorar la toma de decisiones y la rendición de cuentas de la política social. Por tal motivo, como se expuso con anterioridad, consolidar un sistema de monitoreo implica asegurar la calidad y la sostenibilidad de los indicadores, además de incidir en el uso de la información de los indicadores.

Los programas sociales han dado pasos importantes en la construcción de indicadores y en la incorporación del enfoque hacia resultados. Para mejorar el actual sistema de monitoreo es necesario mantener los actuales logros. Por lo anterior, el CONEVAL ha considerado necesario valorar el estado actual del sistema de monitoreo con el objetivo de detectar fortalezas y oportunidades de mejora para la consolidación de este sistema. En la sección siguiente se muestran algunos resultados relacionados con la situación actual de las matrices de indicadores; esta valoración se basa en un análisis completo de todas las características básicas de dicho instrumento, como una aproximación a la calidad de los indicadores.

Capítulo 3

Aspecto: calidad de los indicadores

Actualmente, garantizar la calidad es para el CONEVAL uno de los rubros de mayor importancia en materia de la construcción de un sistema de monitoreo. Desde 2008 este organismo instauró mecanismos cuyo objetivo es garantizar la existencia de un estándar mínimo de calidad que permita asegurar que los indicadores de los programas sociales se consideren “buenos”. Este mecanismo denominado *aprobación de indicadores*, es el proceso mediante el cual se determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión definidos en la matriz de indicadores del ámbito social ofrecen información significativa y relevante sobre el desempeño de los programas. Por esta razón, los indicadores deben cumplir una serie de requisitos mínimos para asegurar que la información que proporcionan es confiable de acuerdo con determinados criterios.¹³

El análisis de la calidad de los datos se basa en la revisión, análisis y emisión de recomendaciones que se han realizado a las matrices y sus indicadores. Para tener un análisis más amplio, dicha valoración se llevó a cabo realizando un análisis comparativo de los cambios en las características de las matrices de indicadores entre 2008 y 2015, y otro análisis comparativo de los cambios en las características de los indicadores entre 2010 y 2015.

Para saber cuál es la calidad de los indicadores es necesario analizar la calidad de las matrices que los contienen. Por ese motivo, el análisis parte de las valoraciones realizadas por el CONEVAL a las matrices y, después a sus indicadores. Los resultados muestran dos conclusiones importantes: 1) entre 2008 y 2012 los programas mejoraron la calidad de sus matrices de indicadores en los aspectos de resultados y servicios de los programas, y 2) entre 2012 y 2015 se observó una reducción en la calidad de las matrices de indicadores que se explica por la incorporación de nuevos programas e instrumentos de monitoreo. En las siguientes secciones se revisará la estructura de la calidad de los programas sociales que se incluyeron en las distintas valoraciones efectuadas por el CONEVAL; luego se presentan los resultados de un comparativo para un conjunto de programas sociales entre 2008 y 2015; por último, se muestran los cambios específicos en las características para un conjunto de indicadores del ámbito social.

¹³ Véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

Análisis a las matrices de indicadores, 2008-2015

De manera bienal el CONEVAL lleva a cabo una revisión, análisis y emisión de recomendaciones a las matrices de indicadores del ámbito del desarrollo social. El objetivo de este diagnóstico es valorar la calidad de los instrumentos de monitoreo que emplean los programas y acciones sociales. En 2015 se identificaron los avances y los nuevos retos de los programas sociales en la definición y construcción de un sistema de monitoreo.

El *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social del CONEVAL* define los programas públicos que están sujetos al proceso de revisión y aprobación de indicadores.¹⁴ Con base en ese documento se determinó revisar, analizar y, en su caso, emitir recomendaciones de mejora a las matrices de los programas y acciones del ámbito social.

En el cuadro 3 se muestra la estructura general de programas e indicadores incluidos en las distintas versiones de los Diagnósticos realizados. Se observa que en número de programas e indicadores la SEP es la instancia coordinadora con mayor participación relativa respecto del total de programas y acciones sociales. En 2015 la SEP coordinó veinte por ciento de los programas federales del ámbito social, programas que, a su vez, representan en términos de indicadores casi la misma proporción del ámbito social. Otras instancias con un peso importante en términos relativos son la Semarnat y la Sagarpa, con 32 y 24 programas, respectivamente. Más adelante este será un aspecto relevante que deberá ser considerado porque explica algunos hallazgos relacionados con la calidad de las matrices de los programas federales.

Cuadro 3. Programas y acciones sociales valorados, 2008-2015

Dependencia	Diagnóstico 2008	Diagnóstico 2010	Diagnóstico 2012	Diagnóstico 2015
Aportaciones a Seguridad Social (ASS/IMSS-Prospera)	1 [24]	1 [22]	1 [22]	1 [14]
Secretaría Educación Pública (SEP)	38 [380]	73 [555]	76 [621]	47 [527]
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	4 [156]	9 [65]	8 [60]	11 [77]
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	—	9 [82]	8 [78]	7 [84]
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	—	19 [35]	16 [89]	22 [182]

¹⁴ Para obtener más información, véase <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (PASEB)	—	2 [8]	—	—
Secretaría Agricultura, Gananadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	8 [188]	8 [130]	15 [179]	24 [376]
Secretaría de Salud (Salud)	8 [107]	14 [106]	15 [148]	23 [218]
Secretaría de Economía (SE)	8 [215]	13 [111]	11 [126]	11 [116]
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	20 [455]	20 [509]	22 [369]	20 [366]
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	23 [229]	27 [219]	19 [184]	32 [308]
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	17 [208]	18 [209]	21 [223]	9 [123]
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)	3 [32]	3 [21]	3 [26]	17 [183]
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)	3 [45]	3 [24]	3 [28]	7 [82]
Secretaría de Turismo (Sectur)	—	—	—	1 [9]
Total de programas	133 [2,039]	219 [2,096]	218 [2,153]	232 [2,665]

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados. Disponible en:

<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>

Nota: el total de indicadores incluidos en las matrices de indicadores para resultados se muestra entre corchetes. En 2013 la Secretaría de la Reforma Agraria se convierte en la Sedatu, mantiene sus programas e incluye algunos otros de la Sedesol y Conavi. En 2008-2012 el número de programas e indicadores incluidos en el *Diagnóstico* difiere del *Inventario de Programas Federales*, dado que así lo establecía el Anexo 3 del Programa Anual de Evaluaciones; en 2013 se uniforma la información.

De acuerdo con los criterios del CONEVAL se realizan tres valoraciones: general, de objetivos y de indicadores.

- La *valoración general* se refiere al análisis que considera todos los rubros de la matriz de indicadores (objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos).
- La *valoración de objetivos* es el análisis particular de los objetivos y su relación con los supuestos de la matriz.

- La *valoración de los indicadores* considera únicamente a la relación entre los indicadores y sus medios de verificación.

Por medio de estas valoraciones se analizan distintos elementos de la matriz, lo que permite localizar las principales fortalezas y debilidades de los programas.

En el análisis se asigna un semáforo a cada elemento valorado. Esta semaforización permite saber si el elemento valorado cuenta con un diseño bueno o malo; y en qué medida. Los cuatro semáforos son:

	Matrices con diseño destacado: son aquellas matrices que cuyo diseño es consistente tanto en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores. Estas matrices pueden necesitar algunos ajustes menores en la estructura de sus objetivos o indicadores pero que no constituyen un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).
	Matrices con diseño adecuado: se refiere a aquellas en proceso de consolidación, es decir, en las que es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores. Estas matrices requieren cambios menores en la estructura de su matriz que les permitan fortalecer tanto su lógica vertical como horizontal (marcadas en color verde claro).
	Matrices con diseño moderado: conformadas por las que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que deben realizar 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 encuentran asociados (marcadas en color amarillo).
	Matrices con oportunidad de mejora: corresponden a aquellas que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de sus objetivos. En ellas se requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño y, con ello, de sus indicadores (marcadas en color rojo).

En la gráfica 1 se muestran los resultados de las valoraciones realizadas a las matrices de indicadores entre 2008 y 2015. Respecto de la valoración general se observa que entre 2008 y 2012 la calidad de las que cuentan mejora de manera considerable, al pasar de 10 a 28 por ciento las matrices con un diseño destacado; por su parte, aquellas con oportunidad de mejora decaen de 12 a 2 por ciento en el mismo periodo. Sin embargo, en 2015 la proporción de este último tipo de matrices se incrementa 60 por ciento.

En cuanto a la valoración de los objetivos, se observa una historia similar. La proporción de matrices con un diseño destacado de sus indicadores se incrementa de manera continua entre 2008 y 2012. Incluso los avances en el diseño de indicadores mejoró más rápido que el rubro de indicadores. Sin embargo, en 2015 se observa que 59 por ciento de las matrices disminuyó en calidad respecto del diseño de sus objetivos casi de manera inmediata.

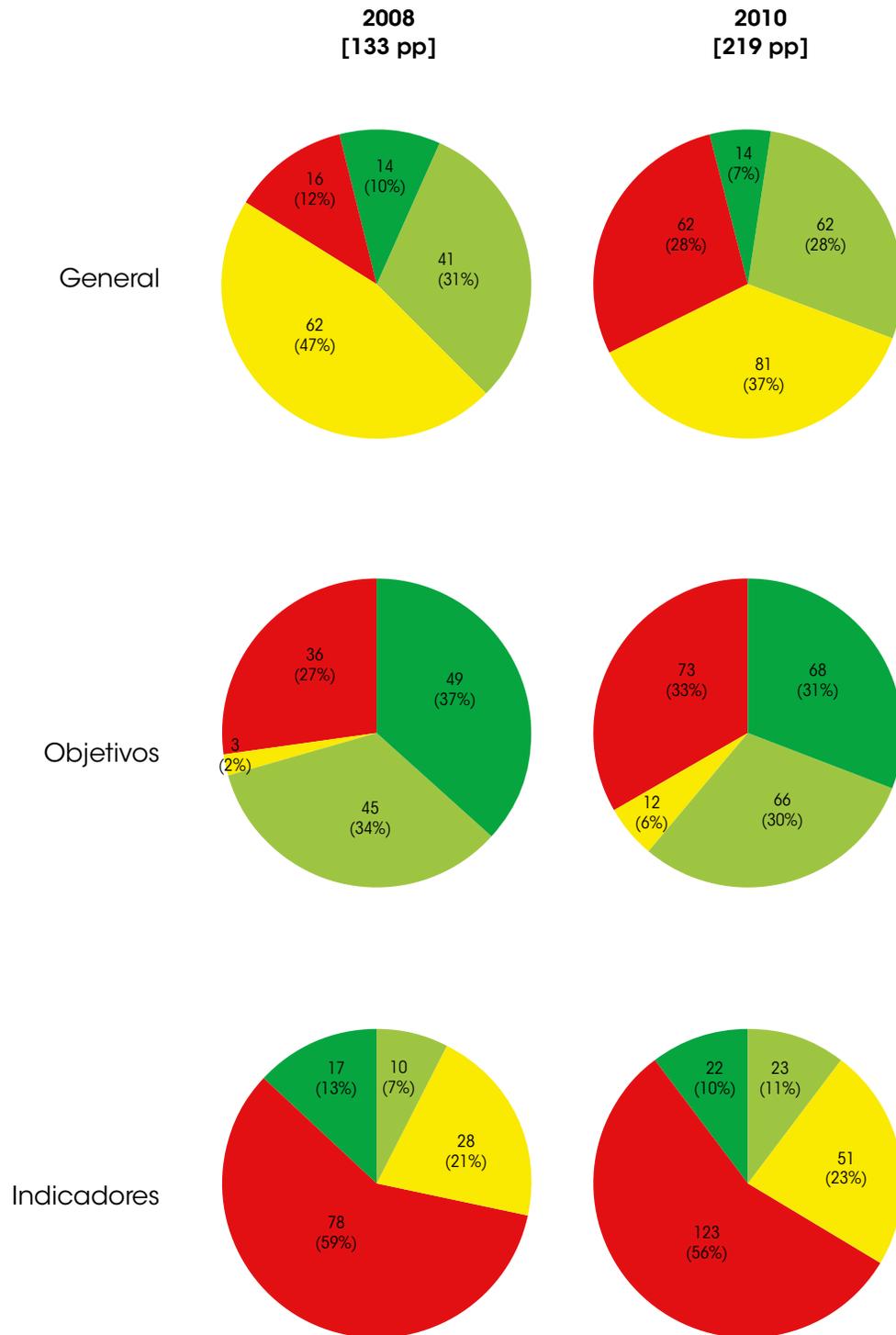


Las mejoras de los indicadores entre 2008 y 2012 son más lentas. Hacia 2012 solo 25 por ciento de las matrices cuenta con un diseño de oportunidad de mejora, mientras que 34 por ciento presenta un diseño adecuado o destacado. En 2015 se observa de nuevo una contracción en la proporción de matrices con “buenos” indicadores respecto de aquellas con indicadores que tienen oportunidades de mejora sustancial.

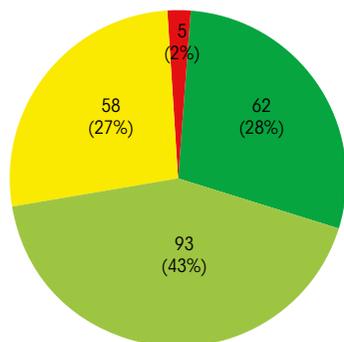
¿Qué sucedió? La explicación es compleja. Se puede afirmar que entre 2008 y 2012 se verifica un proceso de optimización de los instrumentos de monitoreo de los programas sociales, la cual incluía mejores indicadores y la incorporación de un enfoque hacia resultados. En 2015 se evidencia una menor calidad de dichos instrumentos que se explica por diversos factores; al parecer el principal se asocia a un cambio de enfoque más hacia la gestión que hacia resultados.

En seguida, trataremos de explicar qué sucede en cada etapa de la historia de la mejora de los instrumentos de monitoreo. Para facilitar parte del análisis nos enfocaremos en la *valoración de los indicadores* que, por obvias razones, tiene una vinculación directa con la consolidación de un sistema de monitoreo.

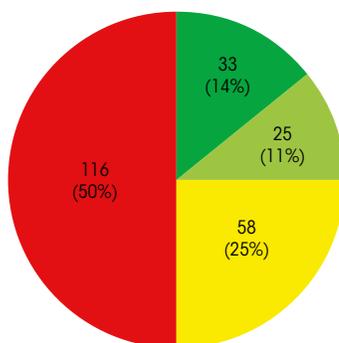
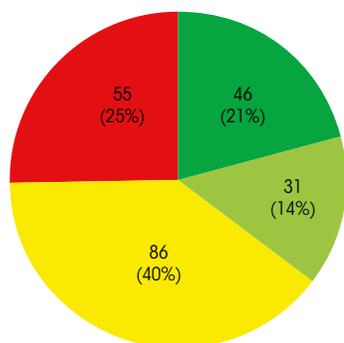
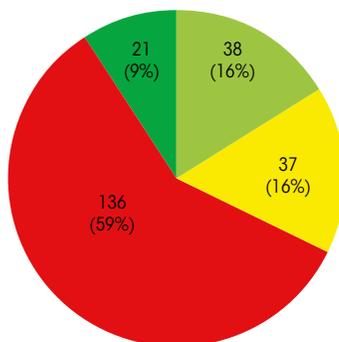
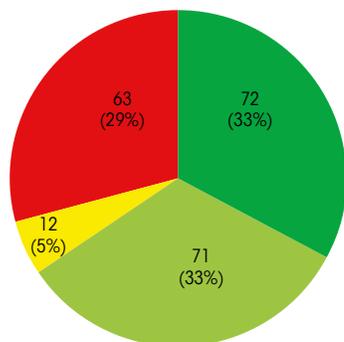
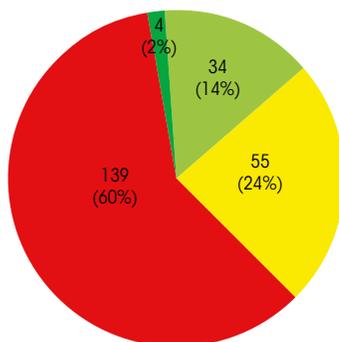
Gáfica 1. Calidad de las matrices de indicadores para resultados, 2008-2015



2012
[218 pp]



2015
[232 pp]



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Diagnósticos de Matrices de Indicadores para Resultados.

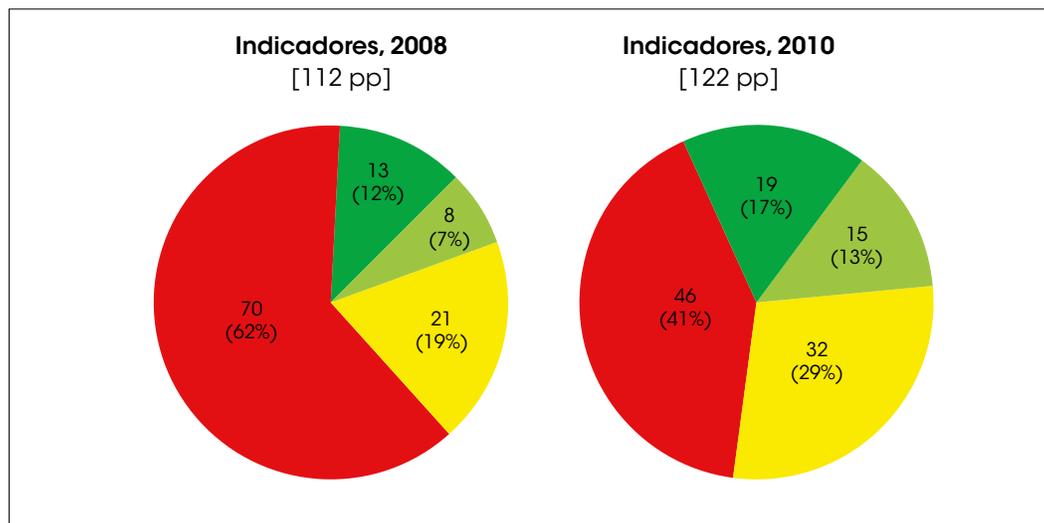
Nota: el número de programas incluidos en el Diagnóstico se muestra entre corchetes.

De forma excepcional, la valoración de 2015 se realizó con la versión de la MIR que corresponde al Ejercicio Fiscal 2015, registrada en el PASH al 5 de septiembre de 2014. La mejor calidad de las matrices de indicadores se observa en la mayor proporción de programas con semaforización verde (claro y oscuro); en cambio, la mayor proporción de matrices con semáforo rojo implica una menor calidad en las matrices de indicadores. Los resultados no son estrictamente comparativos año con año dado que representan un conjunto distinto de programas. El análisis comparativo de los resultados para un conjunto seleccionado de programas se presenta en la sección siguiente.

En 2008 se elaboró por vez primera la matriz de indicadores para resultados de un total de 133 programas. Como resultado del primer ejercicio se observó que la mayoría de los programas había diseñado matrices con un diseño de objetivo adecuado pero que mostraba dificultades para definir los indicadores adecuados para el monitoreo de los objetivos. Estos resultados no son sorprendentes dado que los programas federales del ámbito social no habían trabajado en un enfoque hacia resultados.

Al comparar los resultados de 2008 y 2010 se observa que en términos proporcionales no hubo ajustes importantes en la calidad de los indicadores de los programas. Los resultados muestran que 56 por ciento de los programas sociales debería someter a ajustes considerables sus instrumentos de monitoreo. ¿Qué sucedió? Los resultados generales dan una respuesta general, pero si observamos en detalle el análisis se modifica. Al hacer un estudio comparativo de 112 programas valorados en 2008 y 2010, se aprecia que hubo una mejoría en la calidad de los indicadores de los programas sociales. Los programas con un diseño destacado pasaron de 12 a 17 por ciento en el periodo, en tanto que aquellos con oportunidad de mejora se redujeron de 62 a 41 por ciento. Si bien es cierto que aún faltaban mejoras que realizar, hacia 2010 los programas mejoraron sus indicadores en algún grado.

Gráfica 2. Semaforización de los indicadores, 2008-2010



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Diagnósticos de Matrices de Indicadores para Resultados.

Nota: el número de programas incluidos en el Diagnóstico se muestra entre corchetes. De los 112 programas analizados, 85 por ciento corresponde a programas con modalidad presupuestaria S, en tanto que 17 y 17 por ciento pertenece a modalidad presupuestaria U. De acuerdo con los resultados, 51 programas mejoraron en algún grado la calidad de sus indicadores (14 programas alcanzaron una valoración destacada), 35 mantuvieron la calidad de la información y 26 la redujeron (17 programas alcanzaron una valoración con oportunidad de mejora).



La principal causa de que la valoración entre 2008 y 2010 sea similar es que en 2010 el CONEVAL valoró la calidad de 107 programas que no habían sido valorados. De estos programas, 72 por ciento tuvo un diseño con oportunidad de mejora; 18 por ciento, un diseño moderado, y solo 10 por ciento, un diseño adecuado o moderado.

Hacia 2012 se observa una mejora considerable de los indicadores puesto que la proporción de programas con un diseño de oportunidad de mejora se reduce a 25 por ciento, con apenas 55 programas. Cabe precisar que, de los 218 valorados en 2012, 171 programas (78 por ciento) fueron valorados en 2010, por lo que la comparación de ambos grupos es más generalizable.

De manera consecutiva se observó una mejora en la calidad de las matrices de indicadores entre 2008 y 2012. Si bien aún había mejoras que realizar para consolidar el sistema de monitoreo, los programas habían mejorado notablemente la construcción de indicadores y la integración del enfoque hacia resultados. Sin embargo, en 2015 la valoración a 232 arrojó hallazgos relevantes que repercutían en los avances alcanzados.

En 2015 se sometieron a escrutinio 232 programas y acciones del ámbito social. La valoración se realizó a las matrices de indicadores registradas para el Ejercicio Fiscal 2015. Los resultados fueron que 59 por ciento de los programas (136 matrices) tenía dificultades en la identificación de objetivos y 50 por ciento presentaba problemas en la construcción de indicadores. En comparación con 2012 pareciera que los programas sufrieron un retroceso. ¿Qué sucedió? Varias causas deben ser identificadas dado que no influyen únicamente en la calidad de los indicadores sino también en su permanencia y en el uso de la información:

- 1) Las diferencias entre los periodos 2008-2012 y 2013-2015 corresponden a dos administraciones del Ejecutivo Federal. En 2012 se presentó un cambio de gobierno a nivel federal al final del ejercicio fiscal. Debido a que las matrices de un año se elaboran durante el ejercicio anterior, el diseño de los programas en dicho ejercicio fiscal correspondió a la administración federal vigente en el periodo 2008-2012. Con el cambio de poderes, los programas debieron alinearse con las prioridades del nuevo gobierno, las cuales quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo Social y en los programas nacionales, sectoriales y especiales que emanan de este. Por lo anterior, varios de los programas federales iban a realizar ajustes en su diseño y, por tanto, en sus indicadores.
- 2) Con base en los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la MIR de los Programas presupuestarios emitidos por la SHCP se mandató que todos debían alinearse con su programa nacional, sectorial o especial correspondientes a los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo. Dicha alineación debería reflejarse en la MIR a nivel de Fin. El CONEVAL considera que esta alineación es un ejercicio adecuado y, en cierto sentido, ne-

cesario para dotar de mayor coherencia a los programas federales. Sin embargo, el problema del ejercicio realizado recae en la coordinación institucional. Las áreas responsables de llevar a cabo los programas nacionales, sectoriales o especiales diferían de las Unidades de Evaluación (encargadas de monitorear y evaluar los programas), por lo que la elaboración no consideró, en muchos casos, su opinión o perspectiva en ese momento. Al no considerar a las Unidades de Evaluación —responsables de los programas y acciones de desarrollo social a nivel federal— en la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, su alineación tuvo que ser forzada y, en varios casos, los programas y acciones se alinearon con otros objetivos que no se vinculaban con los suyos. Por último, en general, la elaboración de los programas nacionales, sectoriales y especiales no siempre tuvo un enfoque hacia resultados, ya que varios objetivos e indicadores se referían únicamente a la entrega de servicios o a la gestión de los programas del sector. Por lo anterior, hubo un efecto mixto en el que algunos programas podían alinearse con la planeación nacional de manera sencilla, mientras que otros se sometieron a una alineación forzada, lo que afectó el diseño de objetivo e indicadores.

3) El CONEVAL elaboró un Diagnóstico de objetivos e indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo Social en el que se analiza la calidad de veinticuatro programas nacionales, sectoriales y especiales. Los resultados muestran que estos programas tienen definidos 131 objetivos a los cuales deben alinearse los 235 programas y acciones sociales.¹⁵ Al respecto se detectaron dos problemas principales:

- *Sobre los objetivos.* De los 235 programas y acciones federales de desarrollo social, 202 se alinean con algunos de los objetivos de los programas nacionales, sectoriales, especiales o institucionales. Sin embargo, de estos 202 se considera que 117 programas (58 por ciento) se alinean a objetivos calificados de servicios o gestión.
- *Sobre los indicadores.* Si se toma el conjunto de 235 programas y acciones federales de desarrollo social, el mismo número que en el inciso anterior (202) se alinea con los indicadores de los programas nacionales, sectoriales, especiales o institucionales. Sin embargo, de estos 202 se considera que 109 programas (53 por ciento) cuentan con indicadores que se consideran de gestión.¹⁶

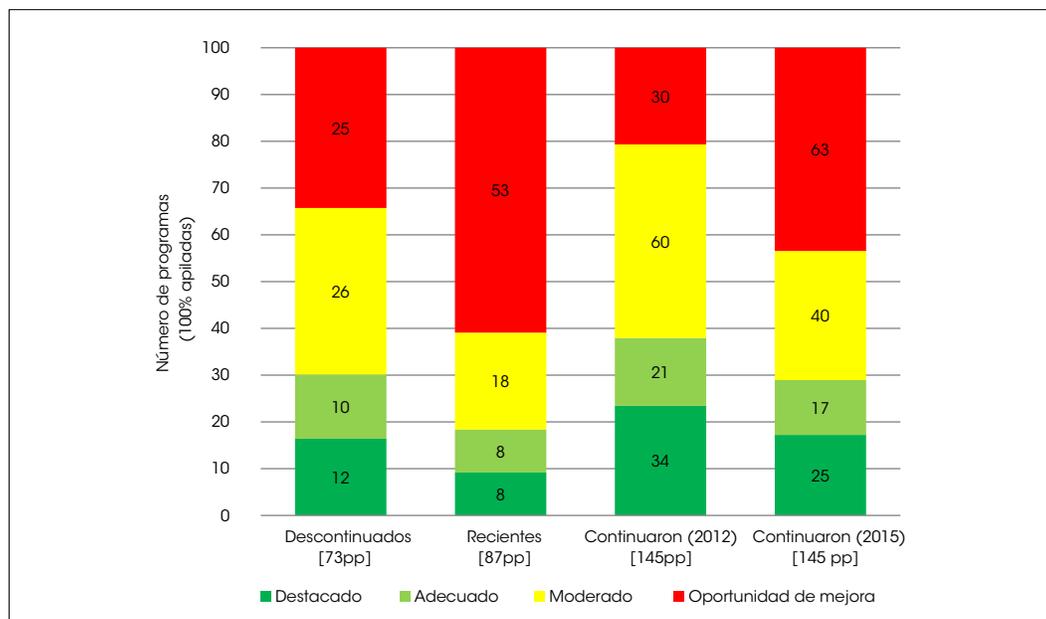
¿Estos cambios afectaron la construcción de indicadores y el enfoque hacia resultados? Para tener una respuesta clara es preciso separar los programas en tres grupos: los que desaparecieron presupuestalmente después de 2012 (*programas descontinuados*), los que se mantuvieron en el periodo de análisis (*programas que continuaron*) y los que apenas fueron incorporados (*programas recientes*).

¹⁵ De acuerdo con el *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* del CONEVAL.

¹⁶ Se esperaría que los indicadores de los programas nacionales, sectoriales y especiales midieran los resultados sobre la solución de problemáticas de política pública.

En la gráfica 3 se muestran los resultados. Se observa que los 145 programas que continuaron en operación entre 2012 y 2015 redujeron la calidad de sus indicadores. Los programas con un diseño destacado y adecuado pasaron de 34 a 25, mientras que los programas con diseño moderado lo hicieron de 60 a 40; es decir, la calidad de estos 33 programas disminuyó en calidad, por lo que en 2015 se considera que tienen un diseño con oportunidad de mejora. Si bien 33 programas representan 22 por ciento de los 145 programas, hay que considerar que los más relevantes son los destacados y adecuados, por lo que en realidad la reducción de la calidad puede considerarse de nueve por ciento (se omiten los programas con diseño moderado).

Gráfica 3. Semaforización sobre los indicadores, 2008-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Diagnósticos de Matrices de Indicadores para Resultados.

Nota: en la valoración 2012 se incluyeron 218 programas federales (73 + 145), de los cuales 145 continuaron en operación en 2015. En este último año se valoraron 232 programas; de estos, 145 programas provienen de la operación 2012 y 87 fueron incluidos en 2013 o 2014.

Sin embargo, se observa que los 73 programas que fueron descontinuados se sustituyeron por 87 programas que mostraban una menor calidad en sus indicadores. Como se observa en la gráfica anterior, 61 por ciento de los indicadores incorporados presenta oportunidades de mejora; 21 por ciento cuenta con un diseño moderado, y solo 18 por ciento de ellos (dieciséis matrices de indicadores) posee indicadores destacados o adecuados para el monitoreo del desempeño.

¿Por qué los programas de reciente incorporación (87) carecen de un enfoque hacia resultados? Con base en el *Diagnóstico de objetivos e indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo Social* se identifica lo siguiente:

- 57 por ciento incorporó objetivos, a nivel de Fin, que se consideran de servicios o de gestión.
- 42 por ciento incluyó indicadores a nivel de Resultados que únicamente permiten el monitoreo de aspectos de servicios y de gestión.

¿Por qué los programas que continuaron (145) carecen de un enfoque hacia resultados? Con base en el *Diagnóstico de objetivos e indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo Social* se detectó lo siguiente:

- 46 por ciento incorporó objetivos a nivel de Fin, que se consideran de servicios o de gestión.
- 49 por ciento incluyó indicadores a nivel de Resultados, que únicamente permiten el monitoreo de aspectos de servicios y de gestión.

En resumen, entre 2012 y 2015 se aprecia un retroceso en todos los indicadores de las matrices de indicadores para resultados, caída que se debe al diseño de los programas recientes. En 2015, de los 116 programas que tienen un diseño con oportunidad de mejora de sus indicadores, se observa que 46 por ciento son programas integrados en 2013 o 2014 de reciente creación. Por tanto, la reducción en la calidad de los indicadores de los programas está vinculada a un menor enfoque hacia resultados de los programas de reciente creación (objetivo e indicadores). Por otro lado, en los ajustes de los programas a la vinculación sectorial también se detecta una pérdida en el enfoque hacia resultados dado que los programas se vincularon a objetivos o indicadores que miden aspectos de gestión.

Análisis comparativo de las matrices de indicadores, 2008-2015¹⁷

Desde 2008 el CONEVAL elabora el *Diagnóstico de Revisión de Matrices de Indicadores para Resultados* cada dos años. Entre 2008 y 2015 se analizaron, revisaron y comentaron un total de 802 matrices de indicadores. Varios de estos programas han sido rediseñados. De los 133 programas sociales que se analizaron en 2008, solo 63 están vigentes en términos presupuestales; aunque estos programas son los mismos estructuralmente, sufrieron modificaciones operacionales e institucionales, lo cual no impide la comparación entre ellos .

¹⁷ En la sección de Informes de monitoreo de programas sociales se presentan los documentos elaborados por el CONEVAL en materia de indicadores de programas sociales, Matriz de Indicadores para Resultados, Proceso de Aprobación de Indicadores y de otros temas de monitoreo. La información se encuentra disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>

Dado que los programas son comparables, el análisis de la evaluación de estos programas nos permite determinar en qué momento se realizaron los avances y los retrocesos más importantes. En el cuadro 4 se muestra la distribución de los 63 programas por dependencia.

Cuadro 4. Comparativo 2008-2015; programas analizados

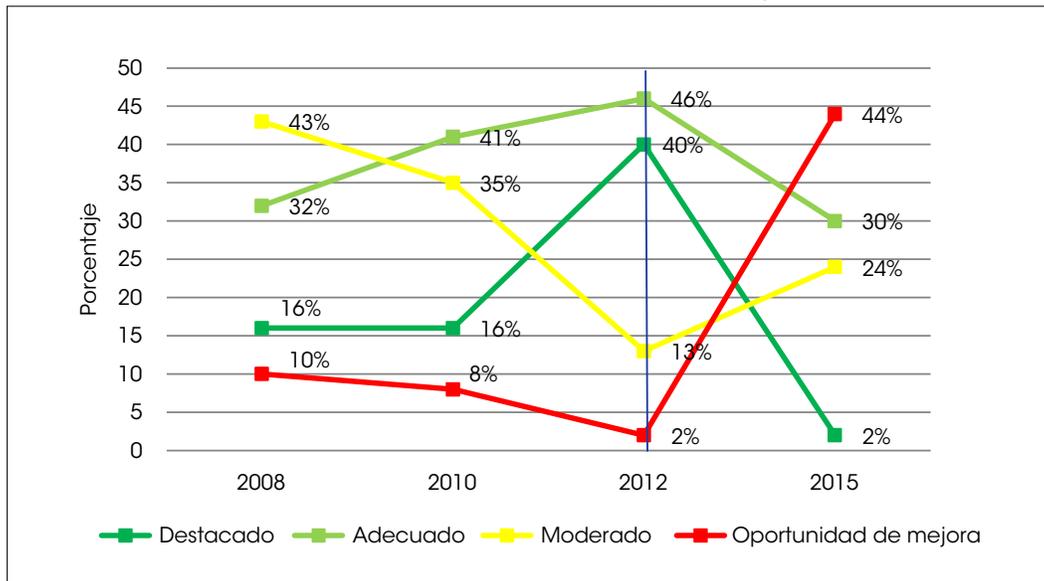
Dependencia federal	Diagnóstico 2008-2014
SEP	9
Conacyt	4
Salud	7
Secretaría de Economía	6
Sedesol	14
Semarnat	5
SHCP	5
Sedatu	8
STPS	2
ASS (IMSS-Prospera)	1
Sagarpa	2
Total de programas	63

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los programas son plenamente comparables dado que cuentan con la misma asignación presupuestal. No se incluyen programas coordinados por el IMSS, ISSSTE y Sectur porque se carece de valoraciones a sus programas en 2008. En 2013 la Secretaría de la Reforma Agraria se convierte en la Sedatu, mantiene sus programas e incluye algunos de la Sedesol y el Conavi. Para aquellos programas que fueron reubicados sectorialmente, el análisis considera el sector en el que permanecen en 2015.

En la gráfica 4 se muestran los resultados de las valoraciones realizadas a las 63 matrices en el rubro de aspectos generales. En 2008 la distribución de los programas sociales era la siguiente: 10 por ciento con diseño de oportunidad de mejora, 43 por ciento con diseño moderado, 32 por ciento con diseño adecuado y 16 por ciento con diseño destacado.

Gráfica 4. Comparativo 2008-2015, análisis de aspectos generales



	De los programas, 14 por ciento (nueve matrices) mejoró la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (uno en nivel destacado, siete en nivel adecuado y uno en nivel moderado).
	De los programas, 29 por ciento (dieciocho matrices) mantuvo la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (ocho en nivel destacado, siete en nivel moderado y tres en nivel con oportunidad de mejora).
	De los programas, 57 por ciento (36 matrices) empeoró la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (cuatro en nivel adecuado, siete en nivel moderado y veinticinco en nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En 2010 los programas mostraron algunas mejoras considerables debido a que la proporción de programas con diseño moderado decayó, mientras que aquellos con un diseño adecuado se incrementaron. En las valoraciones de objetivos e indicadores este patrón se observa de manera más clara. En 2012 se observa una mejora considerable de las matrices de indicadores en que la proporción de matrices que tienen un diseño con oportunidad de mejora apenas representa dos por ciento, mientras que aquellas con un diseño destacado constituyen cuarenta por ciento.

La historia cambia en 2015, cuando se aprecia una caída significativa en la calidad de las matrices de indicadores que guarda una estrecha liga con la vinculación de los programas sociales a objetivos e indicadores que miden aspectos de gestión. Aunque es importante precisar que si bien se aprecia un deterioro de la información, también hubo algunas mejoras considerables.



De los 63 programas, catorce por ciento mejoró la calidad de sus matrices en algún grado; un par de programas pasaron de contar con un diseño de oportunidad de mejora a uno adecuado. Por otro lado, veintinueve por ciento de las matrices mantuvo la calidad de sus matrices; de estas, ocho en un nivel de destacado.

Los resultados son consistentes con los presentados en el análisis general. Entre 2008 y 2012 se observa una mejora continua en el diseño de las matrices de indicadores que luego decae hacia 2015. Si bien algunos de estos cambios son resultados de diversos factores ajenos a los programas, también es cierto que parece un efecto generalizado en todos los sectores: una pérdida del enfoque hacia resultados y, por tanto, una menor calidad en los instrumentos de monitoreo. Si los programas sectoriales no fueron diseñados con un enfoque hacia resultados, es poco probable que los programas alineados con estos consideren dicho enfoque. Siempre será más sencillo medir los logros con base en servicios y gestión que con base en resultados.

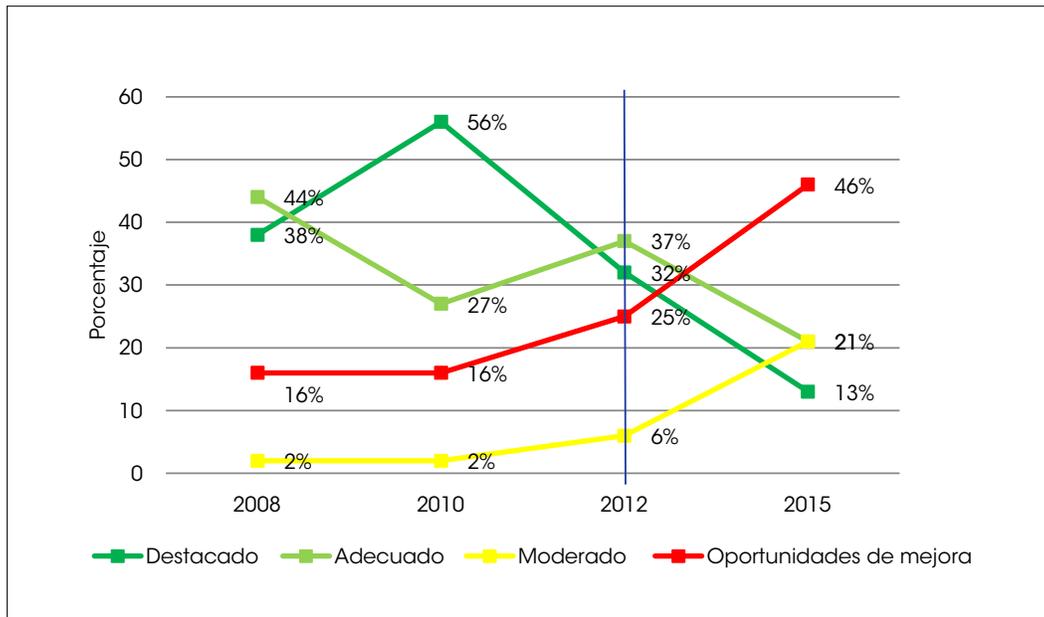
Para reforzar nuestra hipótesis en las secciones siguientes se muestran los resultados de la valoración de objetivos y la valoración de indicadores. Los resultados son similares a los presentados hasta el momento: una mejora continua de los objetivos e indicadores entre 2008 y 2012, y en 2015, una reducción de la calidad de dichos instrumentos.

Análisis de los objetivos, 2008-2015

Una característica importante de la matriz de indicadores es que en esta se deben definir los objetivos que pretenden alcanzar los programas y acciones sociales. Los objetivos se agrupan por niveles: actividades, componentes, Propósito y Fin; cada nivel permite diferenciar el ámbito de control del programa relacionado con su gestión (actividades y componentes) del ámbito de resultados (Propósito y Fin) que refleja la solución a problemas públicos concretos.¹⁸

¹⁸ Para obtener más información se recomienda revisar los boletines de monitoreo del CONEVAL, ya que presentan la información sobre la materia de manera sencilla. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/boletin/boletin_dmeps.aspx

Gráfica 5. Comparativo 2008-2015, valoración de objetivos



	De los programas, 10 por ciento (seis matrices) mejoró la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (tres en nivel destacado, dos en nivel adecuado y uno en nivel moderado).
	De los programas, 29 por ciento (dieciocho matrices) mantuvo la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (cinco en nivel destacado, cinco en nivel adecuado, uno en nivel moderado y siete en nivel con oportunidad de mejora).
	De los programas, 62 por ciento (39 matrices) empeoró la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (seis en nivel adecuado, once en nivel moderado y veintidós en nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

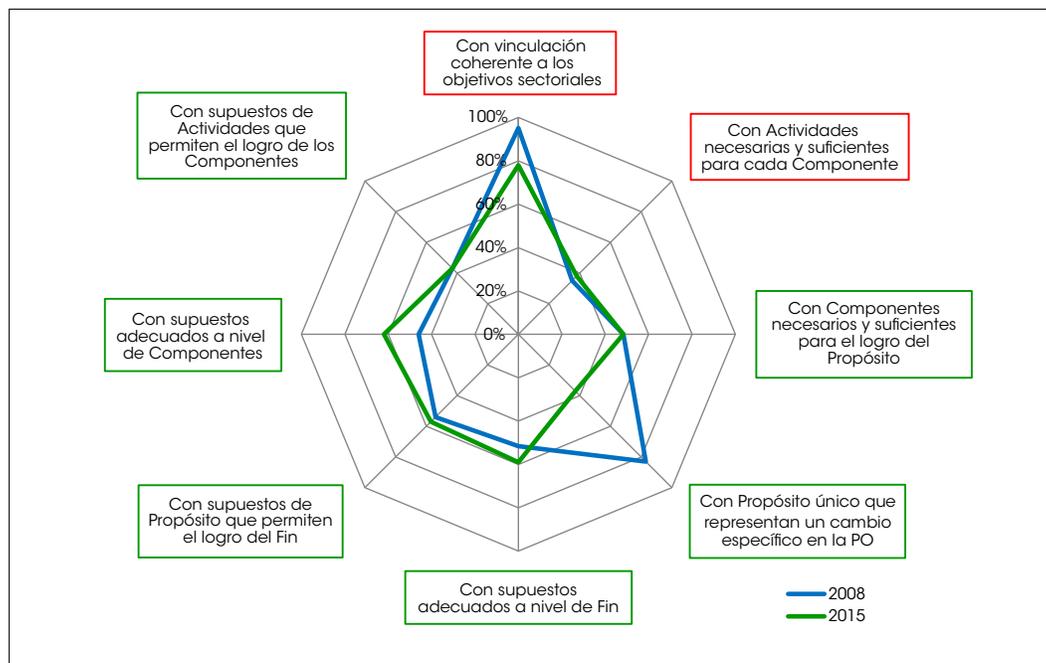
En la gráfica 5 se muestran los cambios relacionados con la calidad de los objetivos de los programas. El resultado es similar a lo observado con anterioridad: que la calidad de los objetivos de los mismos programas decae hacia 2015. Con base en el *Diagnóstico de objetivos e indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo Social* se encontró que 52 por ciento de las matrices que presenta un diseño con oportunidad de mejora en el rubro de objetivos se vinculó a un objetivo de los programas nacionales, sectoriales o especiales que reflejan un aspecto de servicios y de gestión.

La relevancia de la vinculación a los programas nacionales, sectoriales o especiales no es menor. La alineación con la planeación debería ser un mecanismo que permita a los programas definir de manera más adecuada sus objetivos y, en cierto sentido, facilitar la construcción de indicadores. Por un lado, una de las principales observaciones de los programas era la complejidad de identificar objetivos de resultados a nivel de Fin que a su vez se alinearan con la planeación nacional. Por otro lado, el cumplimiento de los objetivos secto-

riales debería ser resultado de un conjunto de programas si estos estuvieran alineados de manera adecuada. Para lograr lo anterior es necesario que la planeación nacional refleje las problemáticas de política pública más relevantes y, por ende, se diseñen con un enfoque hacia resultados. Retomaremos este punto más adelante.

La gráfica 6 muestra un análisis más específico sobre todos los rubros incluidos en la valoración de objetivos. Por el momento, se centrará la atención en los rubros correspondientes a la vinculación con los objetivos sectoriales y con la adecuada identificación del objetivo central del programa (marco en rojo). Se observa que en 2015 una menor proporción de programas tiene una alineación adecuada con sus objetivos sectoriales respecto de la valoración 2008; asimismo, que una menor cantidad de programas identificó su razón de ser de manera adecuada. Lo anterior no sorprende si recordamos que 47 por ciento de los 131 objetivos definidos en los programas nacionales, sectoriales o especiales refleja aspectos de servicios y gestión. Por ello, al tener que vincularse con dichos objetivos, varios de los programas sociales perdieron el enfoque hacia resultados.

Gráfica 6. Comparativo 2008-2015: características de los objetivos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los porcentajes aluden a la proporción de los programas que cumplen cada criterio. En un proceso de mejora ideal, el diagrama verde debería estar por fuera del diagrama de color azul; lo anterior implicaría que, en lo general, los programas mejoraron ciertos rubros. En recuadros verdes se aprecian las mejoras detectadas y en los recuadros rojos, los retos de los programas. Para más detalles sobre los reactivos se recomienda ver los anexos C y D al final de este libro.

No obstante, también es importante precisar algunos logros alcanzados en el diseño de los programas. La gráfica anterior también muestra que

- Se incrementó la proporción de programas que identificaron supuestos adecuados a nivel de Componentes, Fin y Propósito en 16, 7 y 3 puntos porcentuales respecto de 2008.
- De 2008 a 2015 se redujo en 46 puntos porcentuales la proporción de programas que cuentan con un propósito único que representa un cambio específico en la población objetivo.
- Ninguno de los programas mejoraron la identificación de los bienes y servicios (Actividades) que entregan a la población objetivo para cada Componente y para el logro del Propósito.

Los logros alcanzados en el diseño de objetivos adecuados entre 2008 y 2012 se vieron afectados por un factor externo a los programas. La pérdida del enfoque hacia resultados en la planeación nacional afectó la inclusión de este enfoque en el diseño de los programas. Sin embargo, entre los ajustes realizados a la elaboración de las matrices de indicadores se dio la posibilidad a los programas de incluir, además de los indicadores de la planeación nacional, indicadores complementarios que reflejaran de manera más adecuada sus logros.

En la siguiente sección se analiza la valoración de los indicadores. Los resultados muestran que los programas mejoraron de manera notable la identificación de instrumentos de monitoreo para el seguimiento de aspectos de servicios y de gestión. Sin embargo, también se detectaron instrumentos de monitoreo que fueron establecidos inadecuadamente a nivel de resultados.

Análisis de los indicadores, 2008-2015

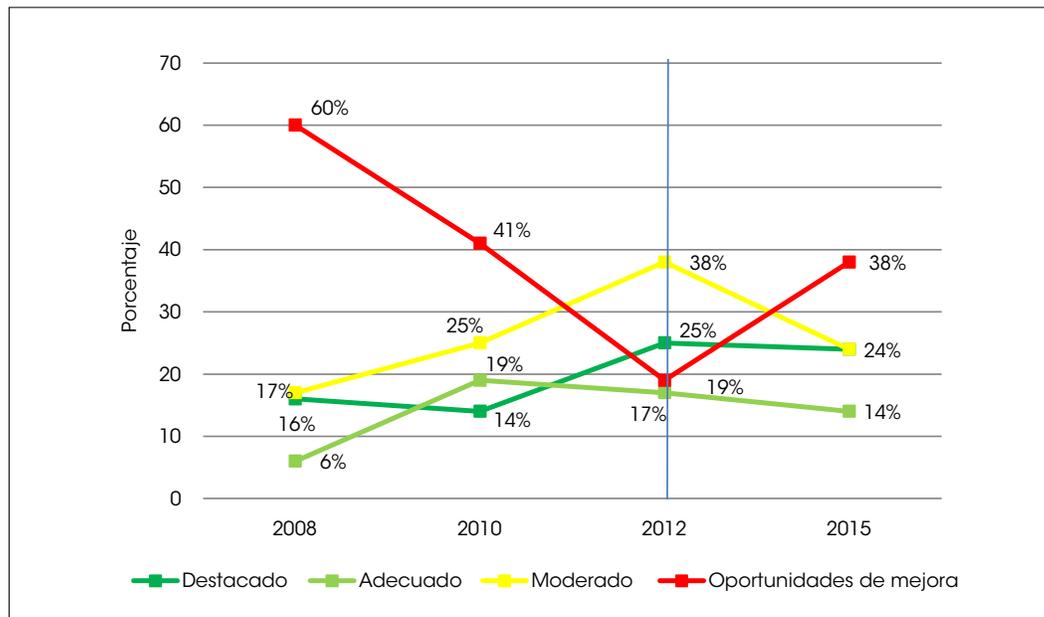
Los indicadores son los instrumentos que permiten monitorear el cumplimiento de los objetivos. Estos permiten conocer, entre otras cosas, el grado de cumplimiento de los objetivos dado que aportan información sobre los avances de los mismos. La relevancia de los indicadores es que son la base de un sistema de monitoreo; estos indican cual información debe ser recopilada y analizada sistemáticamente para conocer el desempeño de los programas públicos. En este sentido, contar con indicadores relevantes y adecuados para el seguimiento facilitará la construcción de un sistema de monitoreo.¹⁹

En la gráfica 7 se muestran los resultados de la valoración a los indicadores de los 63 programas analizados entre 2008 y 2015. Los avances de las mejoras realizadas por los programas son más evidentes entre 2008-2012. En este periodo la proporción de matrices con un diseño destacado pasó de 16 a 25 por ciento; mientras que en aquellas con un diseño destacado se incrementó

¹⁹ Para más información se recomienda revisar los boletines de monitoreo del CONEVAL, que presentan la información sobre la materia de manera sencilla. Disponibles en: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/boletin/boletin_dmps.aspx

de 6 a 17 por ciento. Por otro lado, las matrices con un diseño con oportunidad de mejora muestran una caída de 60 a 19 por ciento en dicho periodo. Es evidente que en seis años se observaron mejoras significativas en el diseño de los instrumentos de monitoreo de los programas sociales.

Gráfica 7. Calidad de las matrices de indicadores para resultados, indicadores 2008-2015



	De los programas, 46 por ciento (veintinueve matrices) mejoró la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (trece en nivel destacado, seis en nivel adecuado y diez en nivel moderado).
	De los programas, 29 por ciento (dieciocho matrices) mantuvo la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (dos en nivel destacado, uno en nivel moderado y quince en nivel oportunidad de mejora).
	De los programas, 25 por ciento (dieciséis matrices) empeoró la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2015 (tres en nivel adecuado, cuatro en nivel moderado y nueve en nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la gráfica se observa el mismo patrón que se ha presentado sobre la calidad de las matrices de indicadores. En 2015 el número de programas con un diseño de oportunidad de mejora pasó de 19 a 38 por ciento. Sin embargo se mantuvo la proporción de matrices con un diseño destacado, ya que la proporción apenas decayó un punto porcentual. Si bien algunos programas en este periodo mejoraron la calidad de sus instrumentos de monitoreo, el uso de instrumentos inadecuados es un punto de atención que tiene una explicación clara.

Se señaló que la normativa para 2015 establecía que los programas deberían alinearse con la planeación nacional, por lo que deberían incluir en su matriz de indicadores un objetivo y al menos un indicador de dicha planeación. Los resultados anteriores mostraban que dicha alineación influyó en la inclusión del enfoque hacia resultados de los programas sociales. Sin embargo, la normativa también permitía que los programas comprendieran indicadores de resultados adicionales si consideraban que los referidos a la planeación nacional no reflejaban sus logros alcanzados. En ese sentido, la planeación nacional aún permitía la integración de un enfoque hacia resultados pero como una iniciativa de los programas sociales.

Aun con la posibilidad de integrar instrumentos para medir resultados, los programas integraron instrumentos de gestión. Con base en el *Análisis de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo*²⁰ se detectó lo siguiente:

- Se evaluaron y analizaron 24 programas nacionales y sectoriales (75%), institucionales y transversales (25%) del PND. Estos programas definieron un total de 131 objetivos y 258 indicadores para monitorear el grado de avance y cumplimiento de los objetivos.
- De los 131 objetivos de la planeación nacional, el 45% (59 objetivos) miden aspectos vinculados a los servicios y a la gestión, mientras que el 55% mide aspectos relacionados con resultados.
- De los 258 indicadores, se tiene que 54% (139 indicadores) miden la solución de problemas concretos, por lo que se considera presentan un enfoque hacia resultados, mientras que el 46% restante se enfoca en monitorear aspectos de servicios y gestión.

El mismo estudio muestra que, de acuerdo con el Programa Anual de Evaluación, se cuenta en 2015 con un total de 235 programas y acciones federales de desarrollo social. De acuerdo a los lineamientos de la SHCP,²¹ los programas presupuestarios deben alinearse a uno de los objetivos e indicadores de los programas que emanen del Programa Nacional de Desarrollo.

De los 235 programas y acciones federales de desarrollo social, 202 (86%) se alinean con alguno de los objetivos de los programas transversales, nacionales, sectoriales, especiales o institucionales a nivel de Fin (201) y a nivel de Componente (1). Sin embargo, de estos 202 se considera que 117 programas (58%) se alinean a objetivos calificados de servicios o gestión; y 85 se alinean a objetivos con enfoque de resultados (42%).

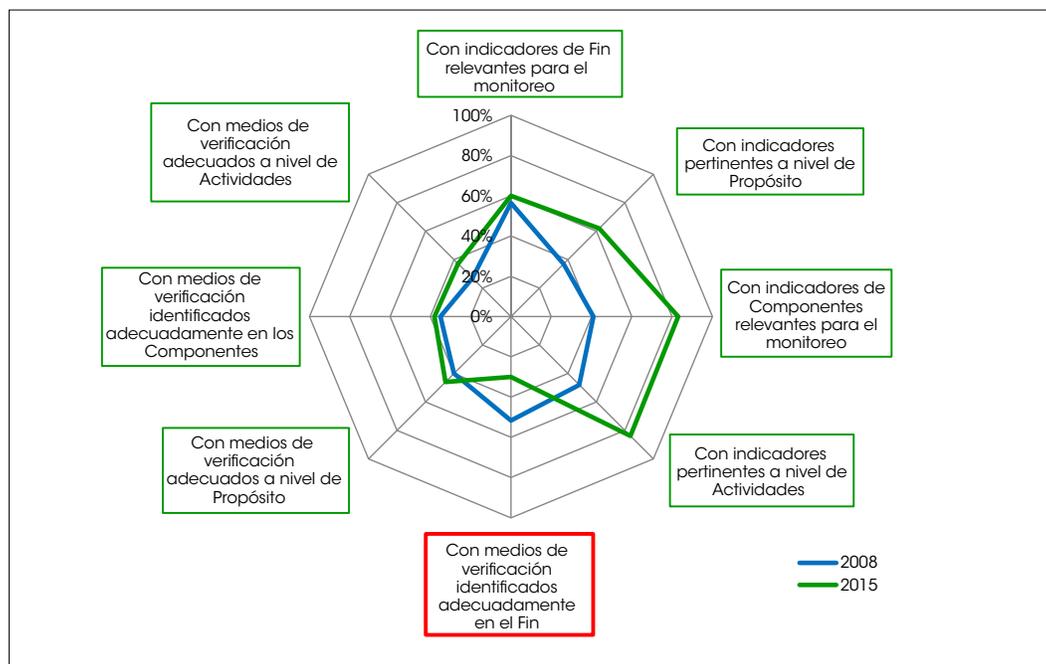
²⁰ El documento se encuentra disponible en: http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

²¹ Véanse los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014 y, Criterios para la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y selección de indicadores para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Si se toma el conjunto de 235 programas y acciones federales de desarrollo social, al igual que en el caso de los objetivos, 202 programas y acciones se alinean con indicadores de los programas nacionales, sectoriales, especiales, transversales o institucionales. Sin embargo, de estos últimos se considera que 109 programas (54 %) cuentan con indicadores de gestión, mientras que 93 programas (46%) tienen con indicadores con un enfoque de resultados.²²

Con base en los resultados se aprecia que parte de los avances alcanzados por los programas aún se mantiene debido a que la proporción de programas con un diseño destacado se conservó para los programas analizados. En la gráfica 8 se muestran los cambios observados en cada uno de los aspectos evaluados en temas de indicadores y medios de verificación.

Gráfica 8. Comparativo 2008-2015: características de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los porcentajes aluden a la proporción de los programas que cumplen cada criterio. En un proceso de mejora ideal, el diagrama verde debería estar por fuera del diagrama de color azul; lo anterior implicaría que, en general, los programas mejoraron ciertos rubros. En recuadros verdes se ven las mejoras detectadas y en el recuadro rojo, los retos de los programas. Para más detalles sobre los reactivos se recomienda ver los anexos C y D al final de este libro.

²² La información de las MIR utilizadas corresponde al ejercicio 2015 que se encontraba registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda al 5 de septiembre de 2014.

Entre los principales resultados favorables destacan los siguientes:

- La proporción de programas que incluyó indicadores adecuados para el seguimiento de la problemática que pretende solucionar (Propósito) se incrementó de 37 a 62 por ciento.
- La proporción de programas que incluyó indicadores adecuados para el seguimiento de la política social (Fin) a la que contribuye en la solución pasó de 56 a 60 por ciento.
- Se incrementó la proporción de matrices con indicadores adecuados para el monitoreo de sus objetivos, bienes y servicios (Componentes) y de gestión (Actividades) al pasar de 41 y 48 a 83 y 84 por ciento, respectivamente.
- Una mayor proporción de programas incluyó medios de verificación adecuados sobre sus indicadores de Propósito, Componentes y Actividades, ya que se pasó de 40, 35 y 27 por ciento a 46, 38 y 37 por ciento, respectivamente. Por otro lado, una menor proporción de programas incluyó medios de verificación adecuados sobre sus indicadores de Fin, al disminuir en 22 puntos porcentuales.

Aun cuando los programas tuvieron la oportunidad de incluir el enfoque hacia resultados, no lo hicieron. Estos mejoraron notablemente la calidad de sus indicadores, tanto de gestión como de resultados, hasta 2012. Asimismo, la incorporación del enfoque hacia resultados fue permeando cada vez más en la administración pública. Los resultados muestran que los programas mejoran de manera continua los indicadores para el monitoreo de aspectos de servicios y gestión, así como que varios programas mejoraron sus indicadores de resultados.

Pese a que el enfoque hacia resultados ha permeado los programas sociales, se observa que un conjunto de programas decidió modificar dicho enfoque hacia algo más relacionado con los servicios y la gestión. En principio estos aspectos deben ser y continuar siendo monitoreados por los programas; sin embargo, el enfoque hacia resultados no pretende dejar de medir estos aspectos sino incorporar un segundo enfoque que muestre a la ciudadanía cómo se han solucionado problemáticas concretas mediante la intervención del Estado.

Consideraciones sobre la calidad

Los indicadores cambian y deben hacerlo. Los sistemas de monitoreo son procesos que permiten recopilar información sobre el desempeño de los programas; sin embargo, los programas no son algo estático sino que evolucionan para, entre otras cosas, mejorar su cobertura, ampliar su población objetivo y precisar sus mecanismos de atención. Estos aspectos influyen en el diseño y la estructura general de los programas. La dificultad reside en que estos cambios por lo regular no son programados, simplemente suceden, y se deben focalizar las acciones para que estos cambios sean acordes con el diseño de los programas.

Los resultados del análisis de la calidad de los indicadores son diversos. Sin embargo, los más importantes son los siguientes:

- Entre 2008 y 2012 se observó una mejora continua en los instrumentos de medición de los programas de desarrollo social. En este periodo se fortaleció la inclusión del enfoque hacia resultados por parte de los propios programas.
- En 2015 se detectó una reducción en la calidad de los indicadores de varios programas de desarrollo social. Esta fue resultado de la alineación por parte de los programas con los objetivos e indicadores de la planeación nacional que no reflejaba aspectos de resultados.
- La mayor parte de los programas que presentan problemas en el diseño de sus indicadores son aquellos que fueron incorporados en 2013 y 2014, aunque hubo programas que diseñaron instrumentos de monitoreo con enfoque hacia resultados.
- Pese a la pérdida del enfoque hacia resultados, varios programas lo mantuvieron e incorporaron (o conservaron) mecanismos de medición adecuados.

El enfoque hacia resultados es la piedra angular del trabajo que realiza el CONEVAL. Se observa que en 2015 varios programas lo excluyeron en sus instrumentos de medición, por lo que resulta preocupante que los avances alcanzados en años anteriores se desvanezcan. Aunque en general todas las dependencias redujeron la calidad de sus instrumentos, cabe señalar que esto no ocurre en todos los programas. Es necesario recuperar el enfoque hacia resultados e incorporarlo como un trabajo de medición para los programas de desarrollo social.

Capítulo 4

Aspecto: sostenibilidad de los indicadores

Para poder realizar una recopilación continua de información es necesario generarla de manera periódica. Para este análisis se construyó un indicador denominado *tasa de permanencia de los indicadores*,²³ el cual permite de manera sencilla, la estabilidad de la información generada por los programas sociales. Una baja tasa de permanencia implica continuos ajustes en los instrumentos de monitoreo y, por ende, una mayor dificultad para definir un sistema de monitoreo. En cambio, una alta tasa de permanencia de los indicadores refiere a una baja rotación de indicadores y un monitoreo más continuo.

Para el análisis de la sostenibilidad de los indicadores se generó una base de datos con la que se da seguimiento puntual a los indicadores de los programas sociales. Para esto se utilizó la información de los indicadores registrados en las matrices de los programas públicos de 2008 a 2015, por lo que se puede identificar qué indicadores desaparecieron entre un año fiscal y otro.

Los resultados muestran que la permanencia de los indicadores del ámbito social es de 54 por ciento en promedio. Al año, por cada diez indicadores definidos en ese periodo, al siguiente se mantiene el seguimiento de cinco de ellos. Asimismo, se observa que la permanencia de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, alcanzado una tasa máxima de setenta por ciento. En cambio, entre 2012 y 2014 la permanencia de los indicadores decayó cuando menos veinticuatro puntos porcentuales, y se observa una recuperación significativa de la sostenibilidad de los indicadores durante 2015.

Tasa de permanencia de los indicadores sociales, 2008-2015

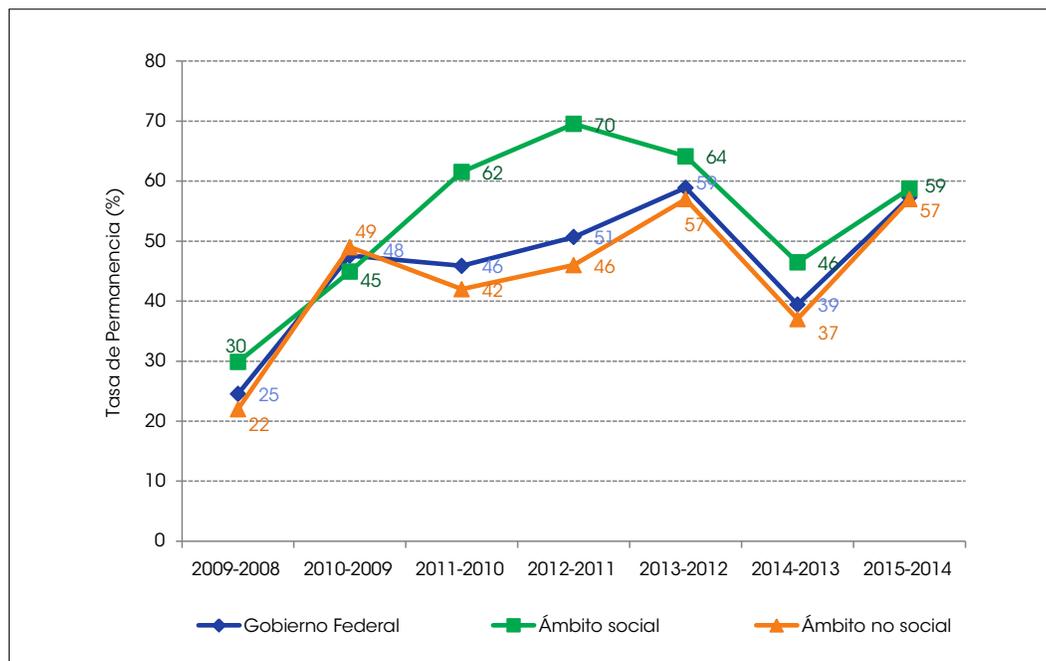
El análisis toma como base el *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* del periodo 2008-2015. El contenido de los programas y acciones incluidos se ajusta a cada ejercicio fiscal en función de los cambios en la estructura programática de la SHCP. Con la finalidad de lograr un análisis más consistente del número de programas incluidos en el análisis por dependencia se acota a 125 programas y acciones sociales que están vigentes en todos los años del periodo. Cabe precisar que en 2008 y 2009 algunos de los programas que estaban incorporados en el *Inventario* no tenían información

²³ Para más detalles sobre la tasa de permanencia de los indicadores se recomienda consultar el Anexo A.

registrada en el PASH. Al delimitar el número de programas se corrigen sesgos de conteo de indicadores derivados de la creación y eliminación de programas. Al excluir los indicadores de los programas que fueron descontinuados se corrigen sesgos del indicador porque se consideran únicamente los que son eliminados por decisión del programa.

La gráfica 9 muestra la tasa de permanencia anual de los indicadores de los programas sociales y no sociales para el periodo 2008-2015, que evidencia la evolución de la sostenibilidad del sistema de monitoreo.

Gráfica 9. Tasa de permanencia en los ámbitos federal y social, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia.

En 2008-2009 la tasa de permanencia de los indicadores del ámbito social fue de 30 por ciento. Por cada cien indicadores definidos en 2008, los programas dieron seguimiento a treinta en 2009. En los años subsecuentes la permanencia de los indicadores se incrementó a 45 y 62 por ciento, y en 2011-2012 alcanzó la máxima tasa de setenta por ciento; es decir, de los cien indicadores definidos para el monitoreo en 2011, los programas dieron seguimiento a setenta en 2012. Este mismo patrón de comportamiento se observa en la permanencia de los indicadores de los programas no sociales, que mostraron un incremento continuo en la permanencia promedio de su información.

A partir de 2012 el comportamiento de la sostenibilidad cambia. La tasa de permanencia se redujo a 64 por ciento y en 2013-2014 cayó a 46 por ciento. En apenas tres años se reduce la proporción de indicadores monitoreados en veinticuatro puntos porcentuales. Lo anterior implica que los programas dejaron de dar seguimiento a un número considerable de indicadores. Es im-



portante observar que este periodo abarca desde la transición en el Gobierno Federal hasta la emisión de la planeación de la política sectorial. Para el último periodo (2014-2015), la tasa de permanencia se ubica en 59 por ciento, similar a la observada entre 2011 y 2012.

Entonces, ¿se monitorea menos? La respuesta es no. La tasa de permanencia aporta información sobre la sostenibilidad pero el monitoreo es un aspecto más amplio. Al retomar la información de los indicadores entre 2008 y 2015, vemos que en este periodo se pasó de tener 3,976 a 6,629. Con base únicamente en el número de indicadores, se observa que existe un monitoreo más amplio al contar con más información, lo cual es correcto debido a que ahora los programas cuentan con más instrumentos para valorar su desempeño. Por su parte, la tasa de permanencia muestra la sustitución de información entre el inicio y el final del periodo. Prolongar la permanencia de la información permitirá a los programas contar con un "historial" más largo de los indicadores. Por consiguiente, la importancia de la sostenibilidad es que se mantenga en una tasa alta por periodos consecutivos. No obstante, una mayor o menor permanencia no afecta la monitoreabilidad per se, sino que repercute en la comparabilidad de la información.

Los programas pueden dar seguimiento a una mayor cantidad de información que no necesariamente debe ser la misma de periodos anteriores. La importancia de la homogeneidad del monitoreo reside en la comparabilidad de la información. Si existe una baja permanencia de los indicadores, la información no podrá ser comprable periodo tras periodo. En contraste, una alta permanencia de los datos permitirá contar con información del historial del que es comparable, enriqueciendo cualquier análisis del mismo.

La baja permanencia es característica de un sistema de monitoreo de reciente creación. Debido a que estos sistemas constituyen un proceso de mejora continua, en los primeros años es común observar una frecuente sustitución de información por otra de mejor calidad. En cierto sentido, el patrón de comportamiento entre 2008-2013 es coherente porque de manera paulatina se incrementa la tasa de permanencia; asimismo, lo que se observa en 2012-2014 es coherente pero no deseable. En este periodo se incrementa la permanencia asociada a la recuperación de un retroceso, no de una maduración. La razón principal de este fenómeno es un cambio en las prioridades de la información que debe ser monitoreada por parte de los programas federales. Con el cambio de gobierno en 2012 se modificó la estrategia de política pública del país con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual dicta los nuevos objetivos prioritarios del Gobierno Federal y los diversos planes sectoriales y especiales que determinan la vinculación entre los objetivos nacionales y los programas federales. Su relevancia radica en que varios programas modificaron algunos aspectos de su diseño para tener una alineación más adecuada con las nuevas prioridades de política pública, como los indicadores que deben reportar y otras. De esta manera, el incremento en la tasa de permanencia entre 2013 y 2015 se asocia a la consolidación de otro sistema de monitoreo del ámbito del desarrollo social. Retomaremos este punto más adelante.

La heterogeneidad en el seguimiento de la información también existe al interior de cada instancia federal. En el cuadro 5 se muestra la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales por sector coordinador. Al observar las tasas de permanencia es complicado observar patrones concretos, ya que todas las dependencias tuvieron alguna vez una permanencia por debajo de la media. Por tal motivo, en el cuadro se marcaron en rojo aquellas dependencias cuyas tasas de permanencia que estuvieron por debajo del promedio del periodo.

Cuadro 5. Tasa de permanencia en el ámbito social, por dependencia

	2008-2009 (%)	2009-2010 (%)	2010-2011 (%)	2011-2012 (%)	2012-2013 (%)	2013-2014 (%)	2014-2015 (%)
ASS	84	91	22	100	100	87	6
Conacyt	5	91	80	83	75	36	35
IMSS	11	66	86	86	43	93	72
ISSSTE	61	35	31	87	85	77	77
Sagarpa	38	6	48	70	67	93	60
Salud	31	55	70	46	82	39	61
Economía	16	38	62	71	48	16	32
Sedatu	39	22	76	83	61	35	54
Sedesol	40	37	68	78	38	40	52
Semarnat	44	57	40	60	77	79	80
SEP	29	54	63	52	79	35	64
SHCP	71	86	59	64	88	52	90
STPS	19	66	76	95	64	58	62
Total	30	45	62	70	64	46	59

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las tasas de permanencia menores que la media del periodo (total) se señalan en rojo. ASS se refiere al ramo Aportaciones a la Seguridad Social coordinado por IMSS-Prospera.

Idealmente se esperaría que año con año se alargara la permanencia de los indicadores como resultado de una mayor apropiación de la información por parte de los programas. Si bien el patrón de comportamiento es complicado, los resultados muestran lo que puede considerarse una buena práctica. La STPS ha presentado tasas por arriba del promedio, salvo en 2008-2009; sin embargo, su tasa de permanencia de la información mantiene el mismo patrón que el promedio general. En el periodo 2011-2012 se comprueba que la tasa alcanza 95 por ciento, lo que significa que en dicho periodo casi no modificó los indicadores de sus programas. Después de 2012 declina la permanencia de sus indicadores pero aún se mantiene por arriba del promedio. Este patrón muestra la apropiación del programa por sus indicadores y pese al paso del tiempo se ha tratado de dar seguimiento a la información. Por su parte, los indicadores de la SE presentan un patrón menos deseable, ya que durante



casi todos los años la permanencia de los indicadores ha estado por debajo del promedio.

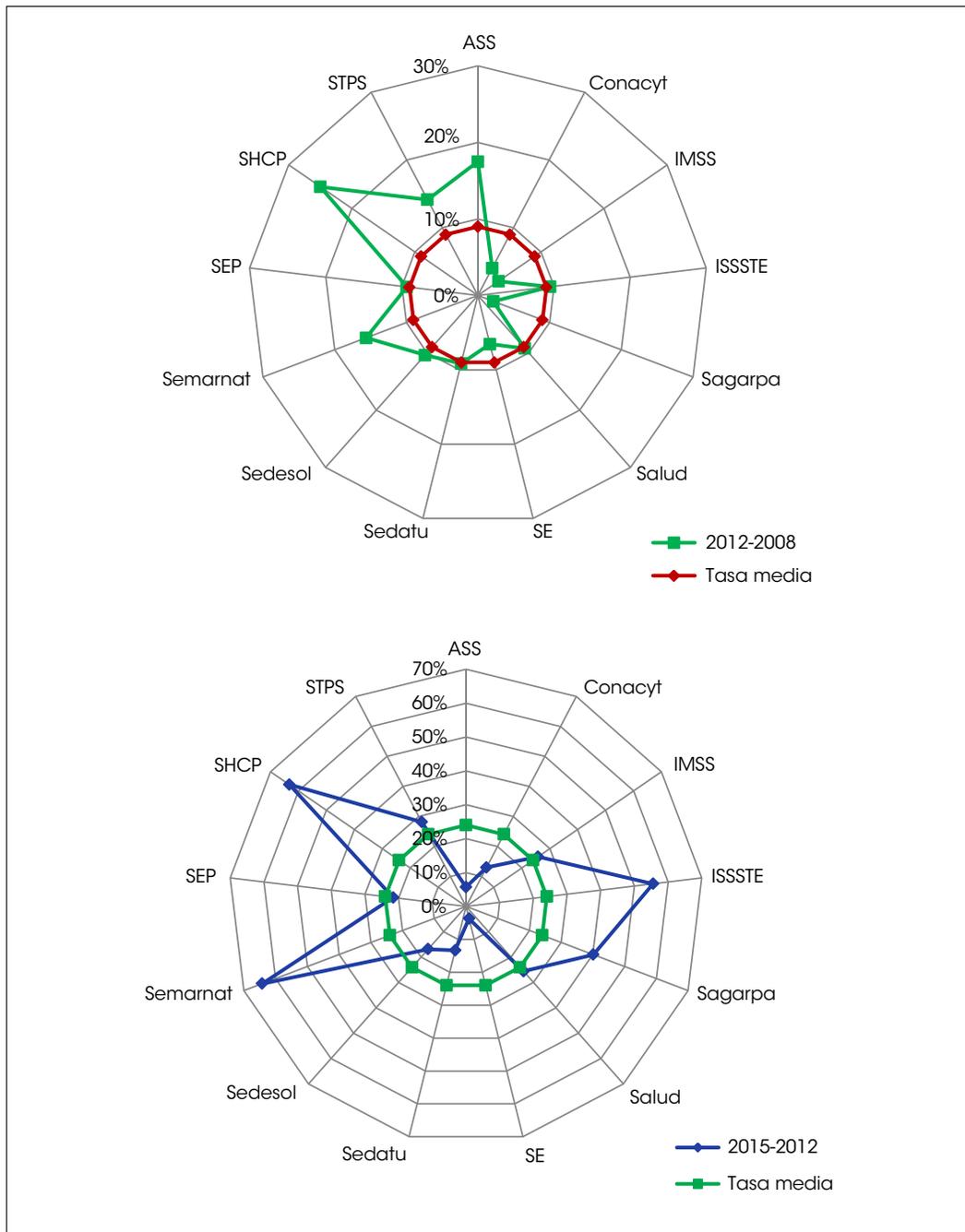
La información refuerza algunos comentarios observados en la sección de calidad de los indicadores:

- 1) Un patrón donde, al igual que la calidad, la sostenibilidad de los indicadores se incrementa de manera paulatina entre 2008 y 2012. Asimismo, en 2013 la permanencia de la información cae de manera considerable, aunque en 2014 comienza a recuperarse.
- 2) Dado que los programas tuvieron que alinear su indicador de Fin, la incorporación de nuevos instrumentos implica ajustar sus indicadores y, en algunos casos, abandonar un seguimiento. Esto es importante porque recordemos que en promedio este nivel agrupa a doce por ciento de los indicadores.
- 3) Algo sucedió al interior de cada una de las dependencias que contribuyó a enfocarse en monitorear otra información, debido a que la permanencia afectó a los indicadores tanto de gestión como de resultados.

Al ampliar los periodos de análisis se ven otros patrones importantes. Si consideramos los periodos que abarcan el cambio de administración en el Poder Ejecutivo 2008-2012 y 2012-2015 se evidencia una amplia heterogeneidad sobre la influencia de cada instancia en la permanencia general. En la gráfica 10 se muestran las tasas calculadas para los periodos 2008-2012 y 2012-2015 por dependencia, y el promedio de los mismos periodos.

En el periodo 2008-2012 la tasa fue de nueve por ciento. Las dependencias que más contribuyeron a lo anterior (sus tasas de permanencia estaban por debajo del promedio) fueron el Conacyt, IMSS, ISSSTE, Sagarpa, Salud, SE, Sedatu y Semarnat. En cambio, las dependencias que presentaron las tasas más altas en 2008-2012 no fueron las mismas que las del periodo 2012-2015.

Gráfica 10. Tasa de permanencia en el ámbito social, por periodos



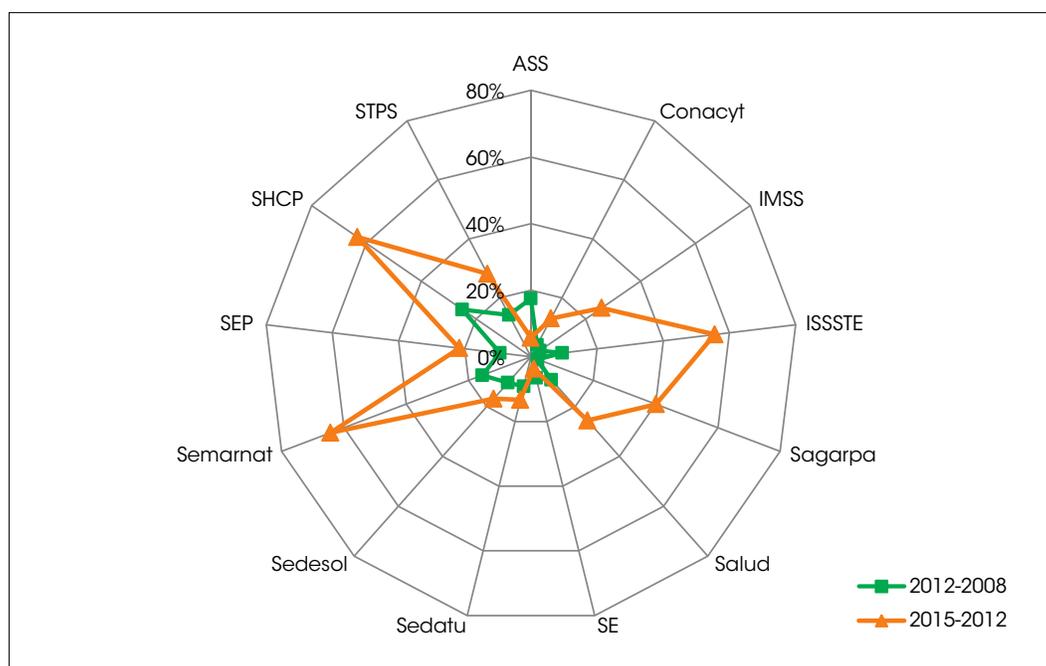
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los ejes representan las tasas de permanencia de cada instancia coordinadora. ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera. En el rubro de la SHCP se agrupan los programas Agroasemex, Inmujeres y CDI. La Sedatu considera algunos programas que antes coordinaban la Sedesol y el Conavi.

En el periodo 2012-2015 la tasa fue de veinticuatro por ciento. En principio, la permanencia de la información fue más prolongada en este periodo por quince puntos porcentuales, lo que significa una mejora considerable respecto del periodo anterior. Las coordinadoras que presentaron ahora las tasas menores fueron el ramo ASS (IMSS-Prospera), Conacyt, SE, Sedatu, Sedesol y SEP. Estos resultados muestran dos datos interesantes:

- 1) Las coordinadoras que menos problemas tienen para mantener la permanencia de su información son STPS, Semarnat y SHCP.
- 2) Las instancias que presentan los retos más importantes en este rubro son Conacyt, SE, Sedatu y SEP.

Gráfica 11. Tasa de permanencia en el ámbito social, 2008-2012 y 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los ejes representan las tasas de permanencia de cada instancia coordinadora. En un proceso de mejora ideal, el diagrama NARANJA debería estar por fuera del diagrama de color VERDE; ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera. En el rubro de la SHCP se agrupan los programas de Agroasemex, Inmujeres y CDI. La Sedatu considera algunos programas que antes coordinaban la Sedesol y el Conavi.

Al comparar las tasas de los periodos 2008-2012 y 2012-2015 también se evidencian aspectos positivos. En la gráfica 11 se muestran las tasas de permanencia de los periodos 2008-2012 y 2012-2015 por dependencia. Los resultados muestran que a pesar de que algunas dependencias han sufrido pérdidas en el seguimiento a su información, estas son más altas en 2012-2015 que en 2008-2012; por ejemplo, la tasa de permanencia de la SEP en el primer periodo fue de nueve por ciento, mientras que en el segundo periodo se incrementó a veintidós por ciento. Asimismo, el Conacyt aumentó la permanencia de sus indicadores al pasar de 4 a 13 por ciento entre un periodo

y otro. Las únicas instancias que redujeron la permanencia de su información fueron el ASS (IMSS-Prospera) y SE.

Es claro que la permanencia de indicadores es un aspecto indispensable de un sistema de monitoreo porque permite asegurar la comparabilidad de la información. Sin pérdida de generalidad, consideramos que cada instancia federal es un personaje que contribuye al sistema de monitoreo. Con el propósito de consolidar un sistema, se espera que cada uno de los personajes mejore de manera paulatina. Si bien en promedio casi todos ellos han mejorado en algún grado, aún existen diferencias muy marcadas entre ellos. Para consolidar un sistema de monitoreo es necesario que todos los personajes contribuyan en el mismo grado, de lo contrario la consolidación de un sistema de monitoreo se convierte en un reto mayúsculo.

Un argumento contra la permanencia se identifica en su misma razón de ser. Se espera que la información aporte datos relevantes; de ser así, es necesario mantener el seguimiento de la información. De lo contrario, es preciso mejorar o integrar nueva información que sea relevante. En sí mismo, un proceso de mejora en el marco de un sistema de monitoreo implica que una baja permanencia de la información esté asociada a una mayor calidad de la misma y que la sustitución de los indicadores sea para integrar mejores instrumentos de medición. Para solventar este punto, en la sección siguiente se presentan los resultados de un análisis comparativo de los indicadores para diversos periodos. Mediante este análisis se identifica cada indicador de manera puntual y, aún más importante, permite comparar en lo posible las características de que son eliminadas e incorporadas, así como la permanencia entre un periodo y otro.

Calidad y permanencia de los indicadores: relevancia

Como ya se precisó, el principal motivo de tener una baja permanencia de la información se justifica por la incorporación de mejores indicadores al proceso de monitoreo. De esta manera, en el presente apartado se analiza si en efecto la permanencia está en función de mejores características deseables. Con este objetivo se realizó un seguimiento puntual de las características valoradas de cada uno de los indicadores entre 2010-2015; los indicadores se dividieron en cuatro grupos: *permanecieron, 2010*; *permanecieron, 2012*; *nuevos, 2012*, y *eliminados, 2010*. Aquellos señalados como *permanecieron, 2010* y *permanecieron, 2012* se refieren a los indicadores que permanecieron entre 2010 y 2012. Los indicadores incluidos en *permanecieron, 2010* son los *mismos* que *permanecieron, 2012* pero con la valoración del periodo correspondiente. Por otro lado, los señalados como *eliminados, 2010* aluden a los indicadores que estuvieron registrados en 2010 pero que ya no se reportaron en 2012. En cambio, los referidos como *nuevos, 2012* son los indicadores valorados en 2012 pero que carecen de un antecedente en 2010.



En la gráfica 12 se muestran los cambios en la valoración de los indicadores para el periodo 2010-2012 en el rubro de relevancia. Cabe precisar que la relevancia es la característica más importante de los indicadores porque alude a que cierto indicador aporta información fundamental sobre el cumplimiento del objetivo. Cuando un indicador se considera no relevante, esto indica que, aun cuando aporte información importante, no está relacionado con el objetivo y, por tanto, no aporta a la medición del desempeño.

Asimismo, se observa que los indicadores que permanecieron entre 2010 y 2012 mejoraron su relevancia en este breve periodo. En promedio, 61 por ciento de los indicadores era relevante para el monitoreo de los objetivos asociados; en 2012 esta proporción subió a 77 por ciento. Algunas dependencias, como el ISSSTE, Sagarpa y STPS, mejoraron notablemente la relevancia de sus indicadores: más de cincuenta puntos porcentuales. El ajuste del criterio de relevancia se desprende de la precisión en algunos objetivos de los programas o en la mejor descripción de los indicadores.

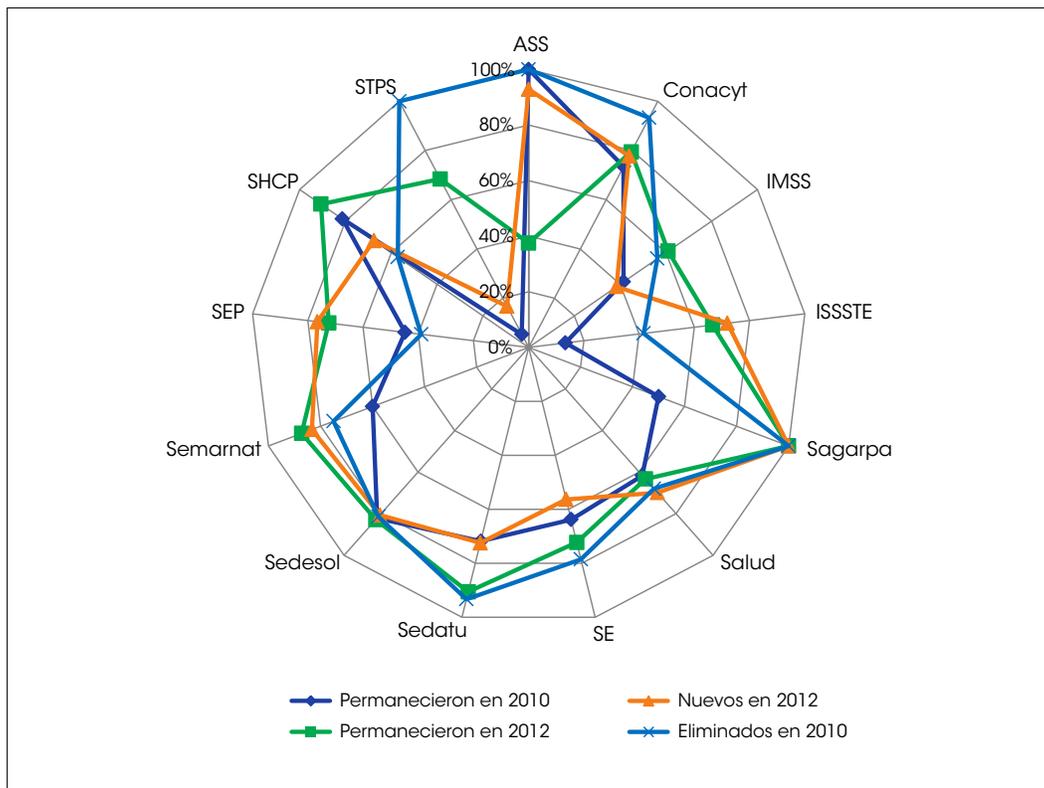
Para analizar la coherencia en la sustitución de indicadores es necesario comparar los indicadores “nuevos” y los indicadores “eliminados”. Se espera que los indicadores que son eliminados cumplan, en promedio, una menor proporción de características. En cambio, los nuevos indicadores deberían tener mejores características que aquellos que son eliminados.

Los indicadores eliminados que se consideraban relevantes abarcaron 68 por ciento, mientras que los indicadores relevantes integrados para 2012 comprendieron 72 por ciento, una diferencia de cuatro puntos porcentuales. Si bien los indicadores eliminados eran “menos” relevantes que los nuevos, la diferencia fue mínima. Solo los indicadores nuevos de programas coordinados por ISSSTE, SEP, Semarnat y SHCP tenían mejores características que aquellos que fueron eliminados.

Se observan tres puntos importantes:

- 1) Los indicadores que permanecieron, mejoraron su relevancia dado que tuvieron una mejor valoración en 2012; en promedio, la relevancia se incrementó en dieciséis puntos porcentuales.
- 2) Los nuevos indicadores son, en promedio, mejores que los indicadores que fueron eliminados; sin embargo, la diferencia es de apenas cuatro puntos porcentuales.
- 3) Varias dependencias incorporaron indicadores de “menor calidad” porque son menos relevantes respecto de los indicadores que sustituyeron.

Gráfica 12. Relevancia de los indicadores, 2010-2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

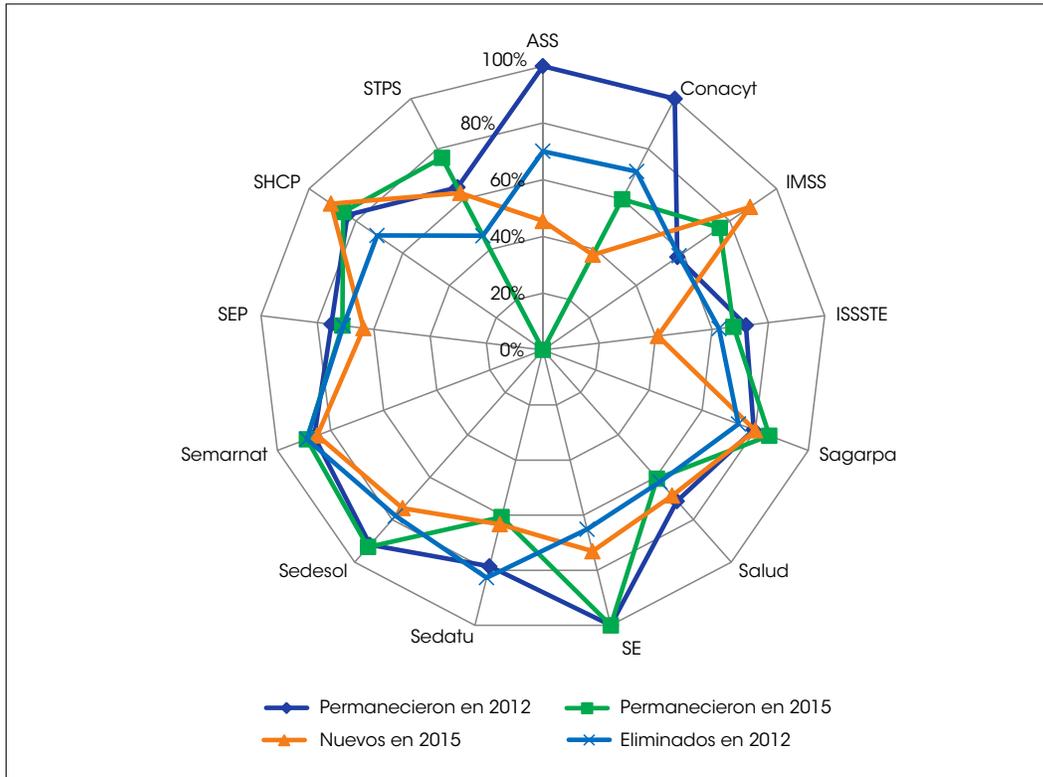
Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea naranja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul claro) se agrupen en el centro; la línea naranja siempre debería estar al exterior de la línea azul claro. Asimismo, la primera valoración de los indicadores que "permanecieron" (línea azul oscuro) debería estar al interior de la segunda valoración (línea verde). ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

Si consideramos que la sustitución de información debería seguir un principio de mejora continua, es adecuado concluir que en el periodo observado este principio no se experimentó. Los datos muestran que una proporción de los indicadores incorporados son relevantes pero también que esta proporción es similar a los indicadores eliminados. De acuerdo con dicho patrón de comportamiento cabe cuestionar cuáles fueron los motivos de los coordinadores de los programas para omitir información relevante destinada al monitoreo de sus objetivos.

En la gráfica 13 se muestran los cambios en la valoración de los indicadores para el periodo 2012-2015 en el mismo rubro de relevancia. En promedio, la proporción de los indicadores que se consideraron relevantes fue de 79 por ciento en 2012, mientras que en 2015 la proporción fue de 77 por ciento. En términos generales se redujo la proporción de indicadores relevantes para el monitoreo. Lo anterior se explica debido a que instancias como IMSS-Prosp-

pera, Conacyt y Sedatu tuvieron una baja valoración de sus indicadores. Por ejemplo, en 2015 ninguno de los indicadores de IMSS-Prospera se consideró relevante para el seguimiento de los objetivos asociados. En cambio, los asociados al IMSS y la SPTS mejoraron la proporción de indicadores relevantes en 18 y 12 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfica 13. Relevancia de los indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea naranja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul claro) se agrupen en el centro; la línea naranja siempre debería estar al exterior de la línea azul claro. Asimismo, la primera valoración de los indicadores que "permanecieron" (línea azul oscuro) debería estar al interior de la segunda valoración (línea verde). ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.



Al comparar las diferencias entre los nuevos indicadores y aquellos que fueron eliminados, en promedio los primeros tienen menor relevancia que los segundos. Los indicadores nuevos que se consideraban relevantes abarcaron 69 por ciento en 2015, mientras que 72 por ciento de los indicadores eliminados cumplía ese criterio; aunque algunas dependencias (por ejemplo IMSS, SHCP y STPS) mejoraron sobremedida la relevancia de sus indicadores, otras (por ejemplo IMSS-Prospera, Conacyt, ISSSTE y Sedatu) eliminaron buenos indicadores.

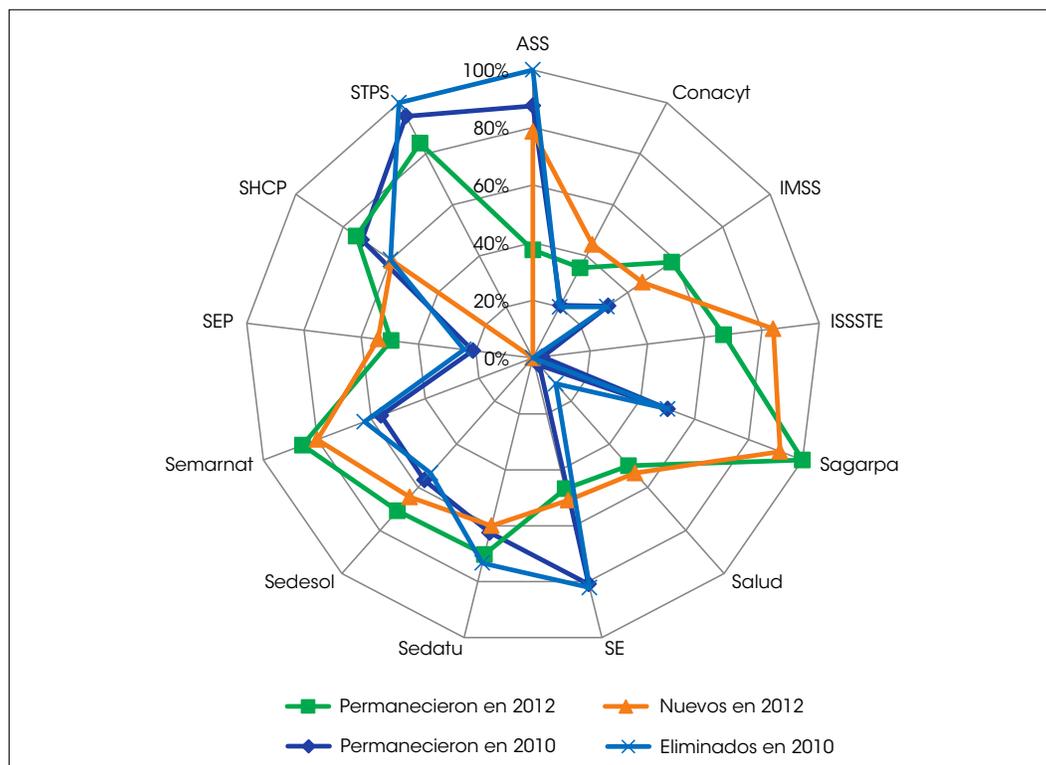
Aun cuando se observan mejoras considerables en el criterio de la relevancia de los indicadores en los periodos 2010-2012 y 2012-2015, principalmente en aquellos que se mantuvieron en dichos periodos, también se aprecia que la sustitución de indicadores no considera un patrón de mejora dado que los buenos indicadores son sustituidos por indicadores con características similares (o menores). En este sentido, pareciera que los programas no consideraron un criterio basado en la mejora de la información al momento de modificar sus indicadores. Para complementar la idea, en el siguiente apartado se muestran los resultados del análisis de la característica de claridad.

Calidad y permanencia de los indicadores: claridad

Un indicador se considera claro si la información que se presenta en las fichas técnicas no deja lugar a dudas sobre lo que se pretende medir; es decir, si el indicador tiene algún término o aspecto técnico ambiguo que pueda ser interpretado en más de una manera. En ocasiones, los programas o instituciones utilizan términos técnicos que son comunes a su gestión, por lo que omiten sus definiciones. Es importante definirlos para que quienes desconozcan el programa "comprendan" los indicadores del mismo modo que los operadores del programa o la institución.

La valoración de la claridad no está vinculada a ningún otro criterio. Al valorar un indicador es importante no mezclar criterios, que si bien pueden tener alguna relación, lo importante es el criterio valorado. Por ejemplo, un indicador que no sea claro es probable que no se considere relevante porque su vinculación con el objetivo es impreciso. Sin embargo, al valorar la claridad de debe abstraerse de la relevancia. En la gráfica 14 se muestran los cambios en la valoración de los indicadores para el periodo 2010-2012 en el rubro de claridad. La interpretación de los datos es semejante al análisis del apartado anterior acerca de la relevancia de los indicadores.

Gráfica 14. Claridad de los indicadores, 2010-2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea naranja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul claro) se agrupen en el centro; la línea naranja siempre debería estar al exterior de la línea azul claro. Asimismo, la primera valoración de los indicadores que "permanecieron" (línea azul oscuro) debería estar al interior de la segunda valoración (línea verde). ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

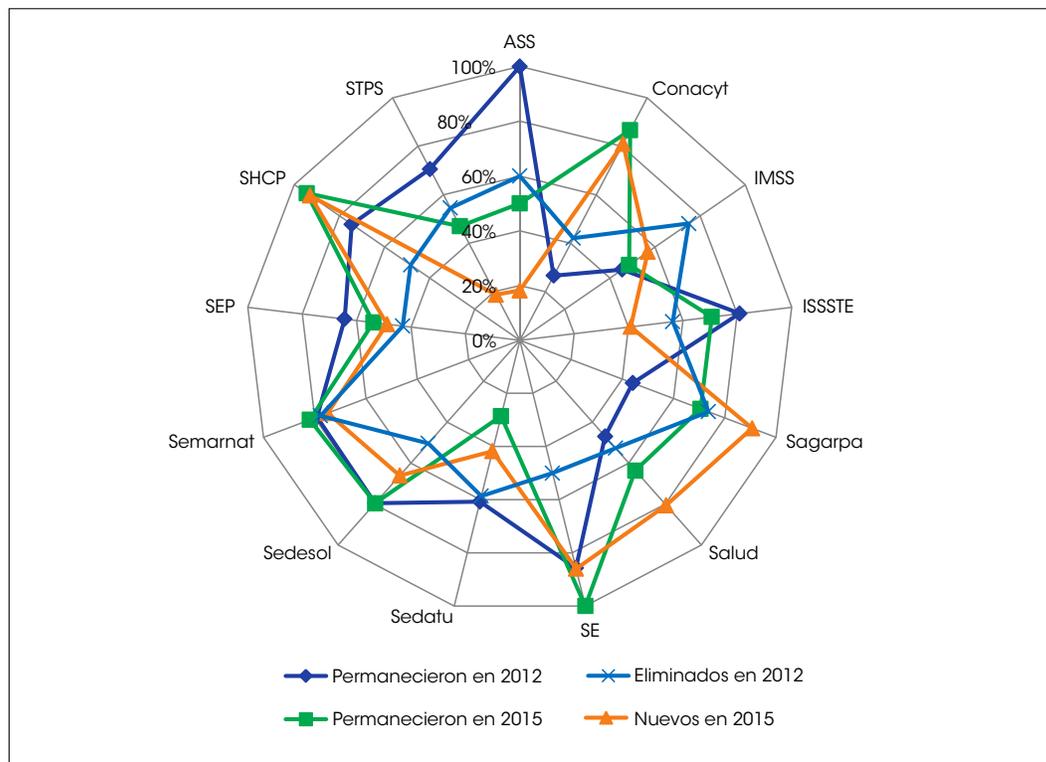
En la gráfica 14 se observa una mejora coherente en la mayoría de los indicadores valorados. En promedio, la proporción de indicadores que se consideraban importantes pasó de 45 a 62 por ciento para aquellos que se mantuvieron entre 2010 y 2012. Salvo algunos casos asociados a IMSS-Prospera, STPS y SE, entre 2010 y 2012 los indicadores que se mantuvieron, mejoraron en algún grado la claridad de sus indicadores. Se observa que algunas instancias como IMSS, ISSSTE, Sagarpa, Salud, Semarnat y SEP mejoraron mucho la claridad de sus indicadores: más de treinta puntos porcentuales.

Si revisamos la coherencia en la sustitución, la proporción de indicadores eliminados que se consideran claros fue de 47 por ciento en 2010, mientras que la proporción de indicadores nuevos que se consideraron relevantes fue de 61 por ciento, casi catorce puntos porcentuales más. El ISSSTE fue la instancia que precisó de manera más adecuada sus indicadores, ya que la proporción de indicadores que cumplían el criterio de claridad se incrementó 84 puntos porcentuales. Asimismo, instancias como Sagarpa, Salud y SEP sustituyeron la información por indicadores más claros.

En la gráfica 15 se muestran los cambios en la valoración de los indicadores en el rubro de claridad para el periodo 2012-2015. El cambio entre la proporción de indicadores que permanecieron y fueron considerados relevantes en 2012 respecto de 2015 cambió poco, puesto que se incrementó de 67 a 69 por ciento. Sin embargo, pese a que el cambio general se observa que instancias como IMSS-Prospera, Sedatu y STPS redujeron el porcentaje de indicadores que cumplen este criterio en cuando menos veinte puntos porcentuales. En cambio, el Conacyt, Sagarpa y SHCP mejoraron la claridad de sus instrumentos de medición en 60, 26 y 20 puntos porcentuales respecto de 2012.

Al analizar la coherencia en la sustitución observamos que en promedio, los nuevos indicadores son más claros que los eliminados. Los indicadores nuevos que cumplían el criterio de claridad alcanzaron 63 por ciento, mientras que los eliminados representaron 53 por ciento. En este caso, la diferencia es más notoria que en el criterio de relevancia. En este caso, los indicadores de STPS e IMSS-Prospera muestran que incorporaron indicadores menos claros; en cambio, Conacyt, SE y SHCP incluyeron indicadores más precisos hacia 2015. En este sentido, la sustitución de indicadores es coherente con un proceso continuo de mejora donde los nuevos indicadores deben tener mejores características que los indicadores que son suprimidos.

Gráfica 15. Claridad de los Indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea naranja) se acerquen al contor-

no exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul claro) se agrupan en el centro; la línea naranja siempre debería estar al exterior de la línea azul claro. Asimismo, la primera valoración de los indicadores que "permanecieron" (línea azul oscuro) debería estar al interior de la segunda valoración (línea verde). ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

En resumen, la claridad ha sido una característica que ha mostrado una mejora considerable entre los periodos 2010-2012 y 2012-2015. Al respecto, cabe destacar algunos puntos importantes.

- 1) La claridad promedio de los indicadores que han permanecido se ha incrementado sobremanera, salvo en algunas dependencias.
- 2) Se aprecia una sustitución coherente de información en la que los nuevos indicadores son más claros que los indicadores eliminados.
- 3) El CONEVAL debe prestar particular atención a las actuales matrices de IMSS-Prospera, Conacyt y Sedatu porque en estas se ha concentrado la mayoría de las observaciones sobre la relevancia y la claridad de esta sección.

Para complementar el análisis de la evaluación de las características se requiere ampliar la ventana de tiempo al hacerlo, será sencillo observar de qué manera han cambiado las valoraciones realizadas al mismo conjunto de indicadores por parte del CONEVAL. En la sección siguiente se muestra el análisis de un conjunto de indicadores cuyo monitoreo se inició en 2010 y continuó hasta 2015.

Análisis ampliado: un sistema de monitoreo, 2010-2015

En este apartado se muestra la evaluación de la valoración de las distintas características para un mismo conjunto de indicadores en 2010, 2012 y 2015. Este último refleja idealmente un sistema de monitoreo de los programas sociales. Estos indicadores fueron establecidos por los programas sociales para el Ejercicio Fiscal 2010, y en el de 2015 continúan siendo monitoreados. De acuerdo con lo señalado a lo largo del presente informe, se espera que los indicadores se mantengan y muestren una recopilación continua de información. Se revisan tres características básicas de los indicadores: relevancia, claridad y monitoreabilidad.

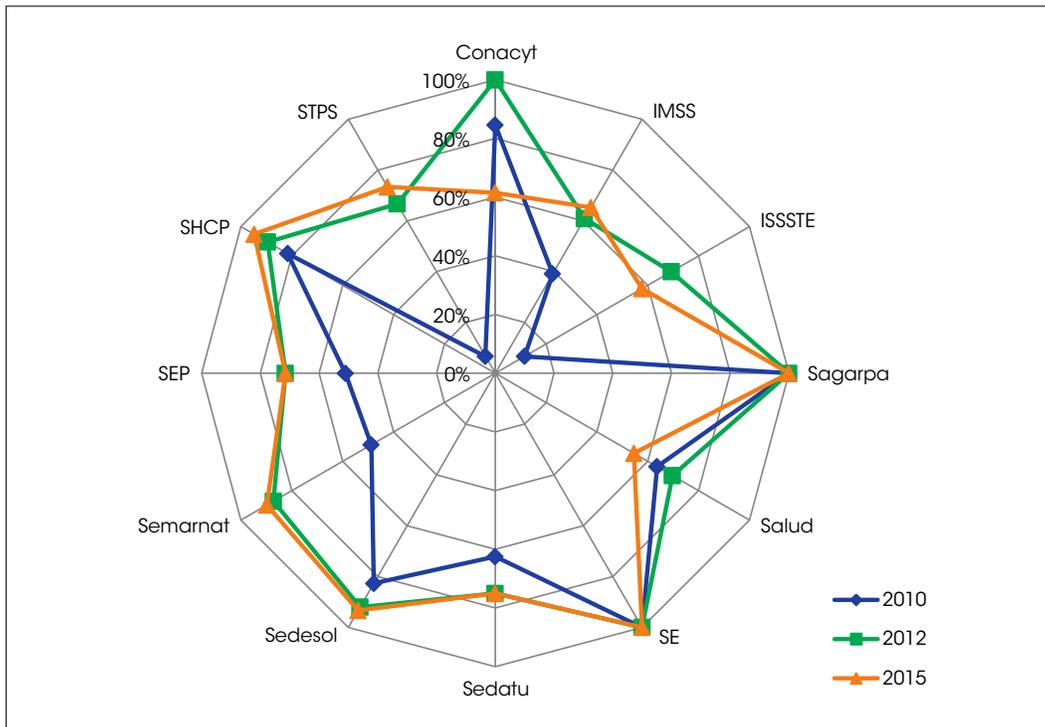
Relevancia de los indicadores

En 2010 solo 59 por ciento de los indicadores se consideraba relevante para el monitoreo del objetivos asociados, en 2012 esta proporción se incrementó a 80 por ciento y en 2015 representa 78 por ciento. En la gráfica 16 se observa cómo se modificó la relevancia de los indicadores al interior de cada una de las dependencias. Se observa que solo los indicadores de los programas coordinados por el Conacyt y Salud redujeron en algún grado la relevancia de la información. En cambio, algunos indicadores coordinados por la SE y Sagarpa mantuvieron en cien por ciento la relevancia de la información.

Los cambios tocantes a la relevancia de los indicadores se vinculan quizá por parte de los programas en la definición o descripción de sus objetivos. Es im-

portante indicar que el criterio de relevancia no evalúa si la información es importante o no, sino si está relacionada con los factores fundamentales de los objetivos. Por tanto, dado que los indicadores considerados en el análisis son los mismos, el único factor que puede modificar el criterio de relevancia es la mejora en los objetivos de los programas. Si se tienen en cuenta los resultados de la calidad de las matrices, se concluye que eso es coherente porque entre 2010-2015 la calidad de los objetivos mejoró sustancialmente si se omiten los indicadores de la planeación nacional, y como estos se incorporan en 2015, quedaron excluidos de la información del análisis.

Gráfica 16. Tasa de relevancia, indicadores 2010-2015

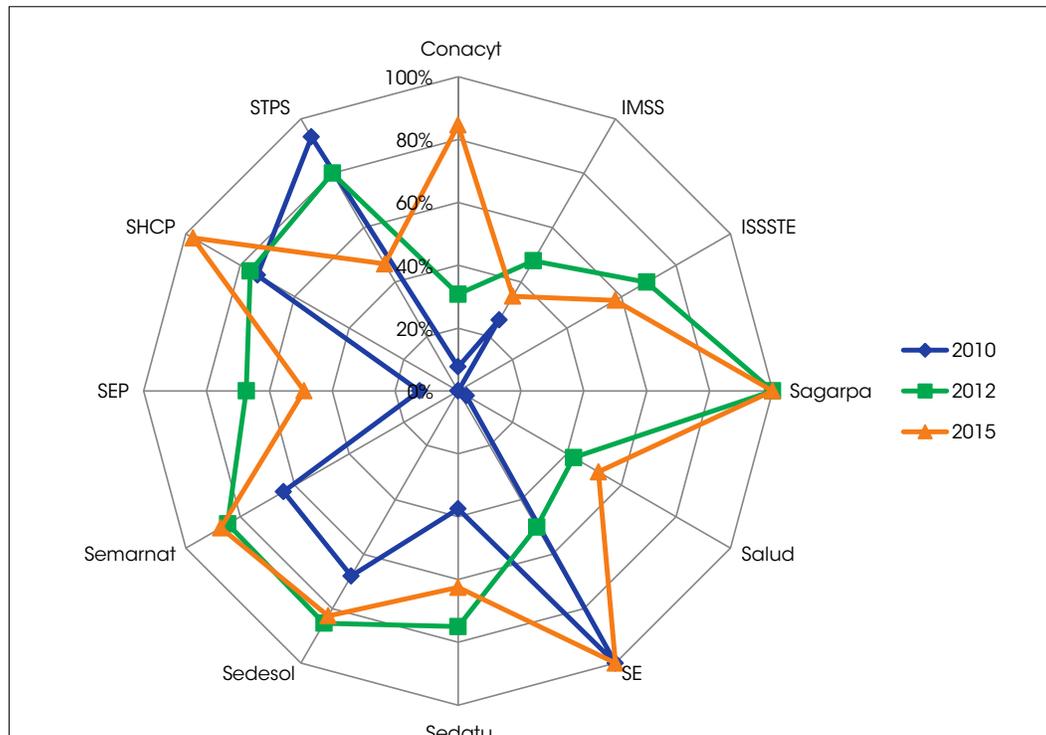


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se esperaría que el diagrama naranja estuviera al exterior del diagrama verde; a su vez, se esperaría que el diagrama verde estuviera fuera del diagrama azul. ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

En la gráfica 17 se presentan los datos sobre la claridad de los indicadores. Como se observa, otro aspecto de la mejora de la importancia de los indicadores se vincula directamente con la claridad de los indicadores (descripción de variables y descripción del método de cálculo). En 2010, solo 43 por ciento de los indicadores se consideró "claro", es decir que la información descrita permitía comprender "qué" medían; en 2012 esta proporción se incrementó a 70 por ciento, y en 2015 es de 69 por ciento.

Gráfica 17. Tasa de claridad, indicadores 2010-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se esperaría que el diagrama naranja estuviera al exterior del diagrama verde; a su vez, se esperaría que el diagrama verde estuviera fuera del diagrama azul. ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.



Los coordinadores y operadores de los programas son los expertos en el diseño de su programa, sobre lo que se hace o no se hace. Sin embargo, en ocasiones los programas no tenían claridad sobre la información a proporcionar a la ciudadanía, por lo que era común describir un indicador que si bien era correcto y adecuado para el seguimiento de objetivos, no resultaba claro para personas ajenas al programa. El problema más común era incluir términos técnicos propios de los programas o instancias coordinadoras pero ajenos al lenguaje de la ciudadanía. En cuanto se solucionó este aspecto, varios indicadores mejoraron la relevancia, ya que ahora es más precisa la vinculación entre la información que requieren los objetivos y la información que aportan los indicadores.

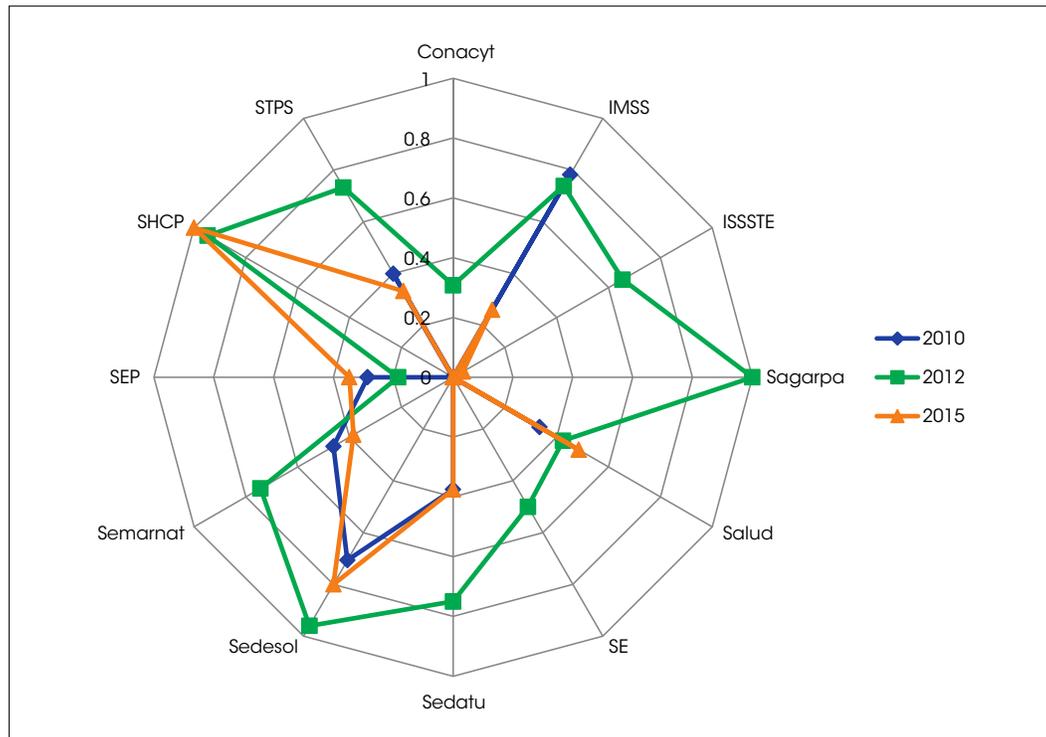
Monitoreabilidad de los indicadores

Esta información se muestra en la gráfica 18. A diferencia de los criterios de relevancia y claridad, los resultados son más dispersos. Del total de indicadores analizados, en 2010 se consideró que apenas 38 por ciento de estos describía de manera adecuada los medios de información que permiten evaluar y corroborar de manera independiente la información que se presenta en los indicadores.

Similar al comportamiento de los otros criterios, los indicadores que satisfacen este requerimiento se incrementaron a 67 por ciento, aunque en 2015 la cifra declinó a 50 por ciento. Los medios de verificación son una de las características más sensibles por dos motivos:

- 1) Los programas tienden a modificar la información relacionada sobre dónde se “encuentran” debido a que para los propios coordinadores es sencillo saber dicha ubicación pero es complicado que piensen por la ciudadanía cuando reportan en las matrices de indicadores.
- 2) Cada valoración realizada es más estricta. En 2010 los criterios eran más laxos, pero en 2015 se presupone que ya ha madurado el proceso de construir indicadores y los criterios son más estrictos. Por ejemplo, en 2010 bastaba con que los programas definieran algún documento como “informe de la dirección”; en 2015 se refuerza ese criterio y se indica a los programas que todos los informes deben contener un nombre propio, el nombre de la dirección encargada de generar dicho documento y la frecuencia de actualización de la información.

Gráfica 18. Tasa de monitoreabilidad, indicadores 2010-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumple el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumple. De manera ideal, se esperaría que el diagrama naranja estuviera al exterior del diagrama verde; a su vez, se esperaría que el diagrama verde estuviera fuera del diagrama azul. ASS se refiere al ramo "Aportaciones a la Seguridad Social" coordinado por IMSS-Prospera.

Dentro de los indicadores de los programas sociales hay un conjunto de indicadores que se monitoreó entre 2010 y 2015; sobre este pequeño sistema de monitoreo resaltan algunos datos interesantes:

- 1) Pese a los diversos factores que han influido en la permanencia y calidad de los indicadores, destaca la apropiación, por parte de los programas, de mantener y dar seguimiento a un conjunto de indicadores.
- 2) En promedio, estos indicadores mejoraron mucho su *relevancia* y su *claridad* entre 2010 y 2015. Respecto del criterio de *monitoreabilidad*, las mejoras han sido menores.
- 3) Si bien tal comportamiento no ocurre de manera generalizada, se considera que este acotado número de indicadores representa un minúsculo sistema de indicadores del ámbito social que cumple las características deseables.

Consideraciones sobre la sostenibilidad

Antes de continuar, es necesario precisar algunos puntos:

- 1) El análisis no implica que los programas hayan dejado de dar seguimiento al desempeño, sino que algunos indicadores se han sustituido por otros. Desde 2008 los programas cuentan con un mayor número de indicadores para medir el desempeño, pero se ha dejado de dar un seguimiento homogéneo a cierta información.
- 2) La permanencia de los indicadores únicamente contempla la información registrada en el PASH. En consecuencia, es posible que los programas aún den seguimiento a la información mediante sistemas alternos, algo que es necesario cuestionar debido a que la matriz de indicadores se construyó pensando en agrupar la información más relevante del programa.
- 3) El análisis debe ser complementado con información sobre la calidad dado que una primicia debería ser que el criterio para suprimir indicadores fuera la calidad. Al respecto, la sustitución de información será apropiada en la medida en que los nuevos indicadores aporten información más adecuada (o relevante) sobre el desempeño del programa.

La recopilación continua tiene como objetivo acumular datos sobre el desempeño para emitir juicios con base en información suficiente. La sostenibilidad de la información permite que los programas den seguimiento a la misma información y evita que año con año se generen nuevos indicadores para el monitoreo. Lo anterior no implica que los programas no puedan sustituir indicadores, pero deben hacerlo con base en un criterio de mejora. Los resultados del análisis de la sostenibilidad de los indicadores son diversos y, entre estos, los más importantes son:

- La permanencia de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, alcanzando su tasa máxima en setenta por ciento. En cambio, entre 2012 y 2014 la permanencia de los indicadores decayó cuando menos 24 puntos porcentuales, aunque se observó una recuperación significativa para 2015.
- La permanencia de los indicadores del periodo 2012-2015 es mayor que la del periodo 2008-2012: 24 y 9 por ciento, respectivamente. En los últimos años se ha mejorado la sostenibilidad de los indicadores. Sin embargo, es necesario fortalecer la apropiación de indicadores por parte de los programas sociales.
- Para algunas dependencias la sustitución de información es coherente. Se observa que algunas instancias incluyen nuevos indicadores con mejores características que aquellos que son eliminados. Idealmente se espera que los buenos indicadores replacen a los de menor calidad.

- Los indicadores han mejorado la relevancia y la claridad de sus indicadores entre 2010 y 2015 de acuerdo con un seguimiento puntual de la información.
- La sostenibilidad y permanencia de los indicadores son aspectos muy relacionados. En ambos casos, mediante distintos instrumentos de medición se observa que “algo” ocurrió después de 2012 que afectó la consolidación de estos mecanismos del sistema de monitoreo.

Sin entrar en el ámbito de la evaluación, consideremos lo siguiente: un carpintero se propone realizar por lo menos Y sillas en el año t ; en el año $t + 1$ el mismo carpintero fabricó X mesas, mientras en el año $t + 2$ decidió construir Z baúles. ¿Cómo se evalúa su desempeño? Un primer análisis sería comparar las Y sillas, X mesas y Z baúles con su respectiva meta. Esta comparación es sencilla dado que el carpintero hizo el número de sillas, mesas y baúles correspondiente, así que tuvo un desempeño adecuado. Si se quiere analizar su desempeño entre el año t y el año $t + 1$, eso se complica. Como el carpintero fabricó sillas un año, y en el siguiente mesas, entonces no se cuenta con evidencia para determinar si el año t fue mejor o peor que el año $t + 1$.

El carpintero tiene derecho a decidir qué quiere fabricar cada año porque él es el dueño de su carpintería. Pero si él quisiera evaluar “cómo va” su negocio, sería imposible porque eso amerita comparar información distinta. Algo similar sucede con los programas públicos. Como tienen distintos objetivos e indicadores es posible evaluar su desempeño en años particulares, pero se dificulta comparar el desempeño entre diversos periodos.

La información forma parte de la evidencia que deben mostrar los programas para indicar de manera objetiva que han cumplido los objetivos para los que fueron creados. La falta de permanencia de los indicadores impide evaluar las políticas públicas de manera continua en el tiempo. Si se pretende que la formulación de políticas gubernamentales, la asignación de recursos presupuestales y la planeación nacional estén en función del análisis del desempeño, primero se debe asegurar el aspecto más básico, la sostenibilidad de los indicadores, y por ende, de la información.

Capítulo 5

Característica: uso y práctica de la información

El uso de la información es la característica más complicada de evaluar. La información puede ser generada de manera periódica y con base en estándares de calidad; sin embargo, es difícil determinar con precisión si la información se utiliza. Considerando este aspecto, para determinar si existe uso de la información se consideraran dos fuentes: las experiencias de las Unidades de Evaluación de las Coordinadoras de Sector expuestas en el Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales²⁴ y los resultados del proyecto coordinado por el CONEVAL para determinar el uso de la MIR como instrumento de monitoreo.²⁵

Medición del uso de la matriz de indicadores

Ante la ausencia de investigaciones previas sobre el uso de la información de las MIR es necesario explorar sus principales variables (de uso). En respuesta, el CONEVAL diseñó un estudio exploratorio cuyos resultados preliminares se derivan del desarrollo del proyecto "Uso de la Matriz de Indicadores para Resultados y sus Indicadores como Herramientas de Monitoreo". Es necesario señalar que estos resultados son de carácter informativo. Los datos corresponden a una prueba piloto aplicada a nueve programas sociales coordinados por tres dependencias federales. El CONEVAL desarrollará y aplicará el instrumento a todos los programas y acciones sociales en 2015.

²⁴ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo el II Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: Avances y Retos en la Construcción de Indicadores en México los días 21 y 22 de julio de 2014. Este seminario tuvo como objetivo analizar los avances y retos de la implementación, a nivel federal, de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como instrumento de monitoreo de programas y acciones sociales, y analizar casos internacionales que pudieran aportar elementos clave para el establecimiento del Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales de México.

²⁵ El objetivo principal del proyecto Uso de la Matriz de Indicadores para Resultados y sus Indicadores como Herramientas de Monitoreo fue evaluar la práctica y utilidad que proporcionan los programas de desarrollo social, las Unidades de Evaluación de las Coordinadoras de Sector, las unidades de planeación y los tomadores de decisiones de las dependencias federales a la MIR. Para ello se elaboró una metodología, la cual se aplicó en una prueba piloto a un conjunto seleccionado de programas sociales y a sus respectivas áreas coordinadoras. De esta manera se construyó un indicador para medir la práctica y la utilidad de la MIR, instrumento que permite una comparación adecuada entre las distintas instancias evaluadas.

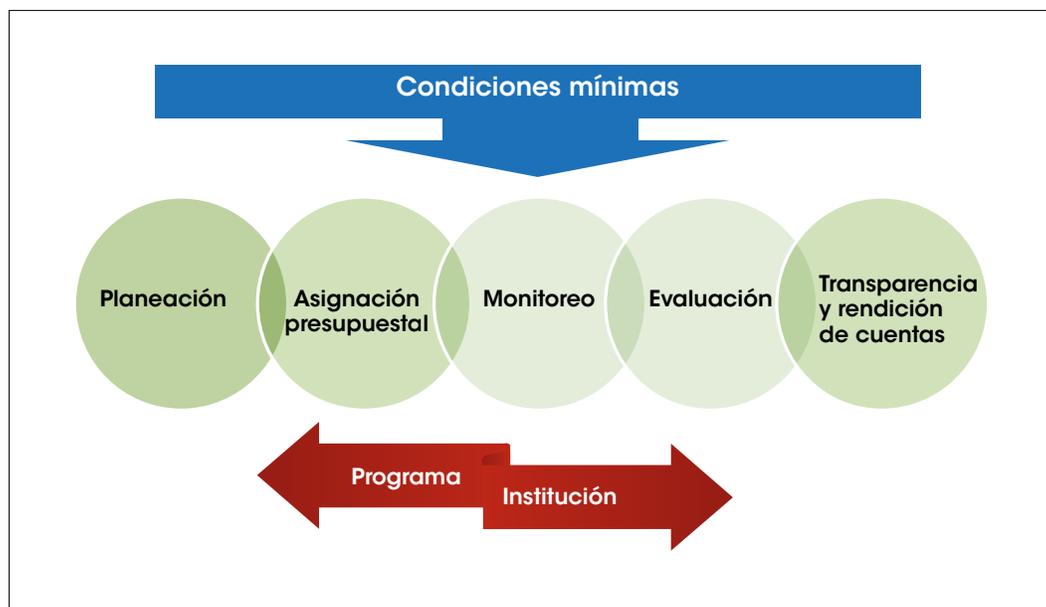
Marco metodológico

El marco conceptual para evaluar el uso de la MIR considera tres elementos clave:

- 1) Se identificó un conjunto de condiciones mínimas necesarias para la utilización de la MIR.
- 2) Se definieron los usos potenciales de la MIR con base en el ciclo de vida de un programa.
- 3) Algunas actividades en los procesos considerados tienen un enfoque sectorial y, por tanto, rebasan el ámbito de acción de cada programa.

Es preciso señalar que en dicho análisis estos elementos clave son valorados en un uso mínimo, para lo cual se determinaron características básicas del uso y práctica de la información de las MIR e indicadores; el análisis deberá incorporar cada vez más características acordes con un mayor uso y práctica que permitan la mejor toma de decisiones.

Figura 3. Ámbitos para evaluar las matrices de indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Asimismo, las áreas para evaluar la utilización de la MIR se identificaron con base en el ciclo de vida de los programas públicos:

- 1) *Planeación (estratégica y operativa)*. El uso de la MIR en el proceso de planeación es importante para fortalecer el diseño de los programas, promover su alineación y congruencia con las prioridades sectoriales, y garantizar que las estrategias operativas se orienten al cumplimiento de los objetivos del programa y del sector.

- 
- 2) *Asignación presupuestal.* El proyecto de presupuesto de egresos de cada sector se debe formular año con año; con ese objeto hay que definir la estructura programática y analizar los requerimientos presupuestales para que, una vez autorizado el presupuesto, se elabore el calendario financiero para el ejercicio de los recursos.
 - 3) *Monitoreo.* El seguimiento del desempeño es necesario para verificar los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas, y para realizar los ajustes necesarios en la operación. Un adecuado monitoreo requiere contar con indicadores, metas y medios de verificación para medir el desempeño. Por lo anterior, se analiza el uso de la MIR en las siguientes actividades:
 - Evaluación. Los Lineamientos para la Evaluación de Programas (DOF, 2007) establecen distintos tipos de evaluaciones en las cuales la MIR es clave. Por ejemplo, la evaluación de consistencia y resultados analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.
 - Rendición de cuentas y transparencia. La presentación clara y resumida de los objetivos y el diseño de los programas, así como la manera de medir su desempeño a través de los indicadores, metas y medios de verificación, convierte a la MIR en una herramienta útil para la transparencia y rendición de cuentas.

Con base en el marco conceptual expuesto se proponen dos distintos tipos de indicadores que permiten medir el uso de la MIR. Su propósito es distinguir entre dos ámbitos de utilización de la matriz, a nivel de programa y a nivel institucional. Ambos indicadores se construyen a partir de respuestas binarias (Sí/No) a preguntas, denominadas ítems, referentes al uso de la MIR. Los ítems se agrupan en componentes que reflejan actividades o dimensiones específicas de los procesos ya señalados. Entonces, la respuesta afirmativa a un ítem denota un uso exitoso de la MIR en el componente correspondiente. La valoración de cada componente se considera positiva en la medida de que exista al menos un ítem con respuesta afirmativa respecto del uso de la MIR en dicha actividad o dimensión. Por último, cada indicador valora los componentes positivos respecto del total de componentes existentes. Los indicadores son los siguientes:

- *Indicador del uso de la matriz a nivel programa.* Aporta información sobre el uso que otorga la unidad responsable del programa en todos los procesos (planeación, asignación y seguimiento presupuestal; monitoreo, evaluación, y transparencia y rendición de cuentas) y permite realizar comparaciones entre las unidades responsables de distintos programas. Es importante señalar que el indicador reflejará la práctica en todos los procesos, pero desde la opinión de la unidad señalada como responsable del programa.

- *Indicadores del uso de la matriz a nivel institucional.* Proporciona información sobre el uso que otorga la institución en cada proceso específico (planeación, asignación presupuestal, monitoreo y evaluación), salvo el proceso de transparencia y rendición de cuentas por las características ya señaladas. Los indicadores permitirán realizar comparaciones entre distintas instituciones. Es importante señalar que este indicador refleja la práctica desde el punto de vista de la institución y no de un programa en particular.

La aplicación piloto de la metodología consistió en diseñar dos instrumentos para medir el uso de la MIR conforme al marco conceptual definido y aplicarlo a una muestra de programas presupuestarios S y U. El primer instrumento es el Cuestionario de diagnóstico sobre la práctica y uso de la MIR en las Unidades Responsables de Programas, el cual consta de seis secciones. La primera se refiere a aspectos generales de la MIR y las siguientes secciones se enfocan en el uso de la MIR en los procesos de planeación, seguimiento y asignación presupuestal; monitoreo, evaluación, y transparencia y rendición de cuentas. Además, se elaboró el Cuestionario de diagnóstico sobre la práctica y uso institucional de la MIR en las dependencias coordinadoras de sector. Este cuestionario está dividido en diferentes secciones que se aplicaron de manera selectiva a cada unidad responsable del proceso institucional. La primera y la última sección del cuestionario, relacionadas con aspectos generales de la MIR y su utilización, se aplicaron a todas las unidades coordinadoras de procesos, mientras que las secciones correspondientes a los usos institucionales de la MIR en cada proceso se aplicaron solamente a la unidad coordinadora correspondiente.

Cuadro 6. Sectores y programas de la prueba piloto

Dependencia	Programa	Centralizado/ desconcentrado/ descentralizado	UR coordinadoras de sector
Secretaría de Economía (SE)	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft)	Centralizado	<i>Planeación:</i> Dirección General de Planeación y Evaluación
	Programa de Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera (Fondo ProMéxico) ²⁶	Fideicomiso público	<i>Presupuesto:</i> Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
	Programa de Fomento a la Economía Social (Fonaes)	Desconcentrado	<i>Monitoreo:</i> Dirección General de Planeación y Evaluación <i>Evaluación:</i> Dirección General de Planeación y Evaluación <i>Evaluación:</i> Dirección General de Planeación y Evaluación
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Programa Escuelas de Tiempo Completo (ETC)	Centralizado	<i>Planeación:</i> Dirección General de Planeación y Estadística Educativa
	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMyC)	Desconcentrado	<i>Presupuesto:</i> Dirección General de Planeación y Estadística Educativa y Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros
	Programa del Deporte (Cultura Física)	Descentralizado	<i>Monitoreo:</i> Dirección General de Planeación y Estadística Educativa y Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros <i>Evaluación:</i> Dirección General de Evaluación de Políticas

²⁶ En adelante nos referiremos a este programa como ProMéxico.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart)	Fideicomiso público	<i>Planeación:</i> Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
	Programa opciones Productivas (POP)	Centralizado	<i>Presupuesto:</i> Dirección General de Programación y Presupuesto
	Programa de Inclusión Social (Prospera)	Desconcentrado	<i>Monitoreo:</i> Dirección General de Seguimiento y Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales <i>Evaluación:</i> Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Principales hallazgos

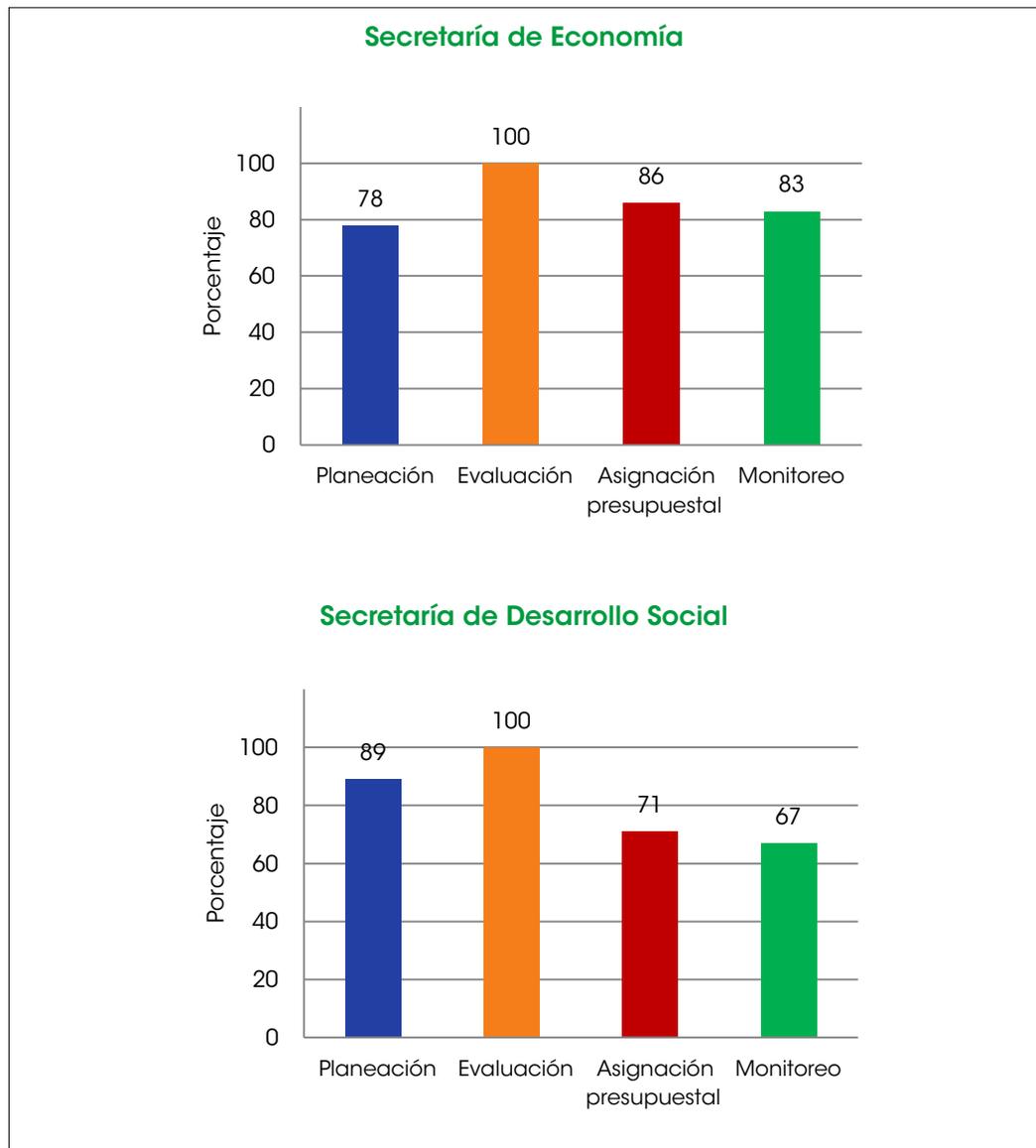
En esta sección se presentan los principales hallazgos relacionados con el uso de la matriz de indicadores para resultados. Cabe precisar que tal “uso” se refiere a un conjunto de requisitos mínimos en los que se puede utilizar la información de la matriz de indicadores en distintas áreas y que por ningún motivo reflejan el empleo exhaustivo de la información.

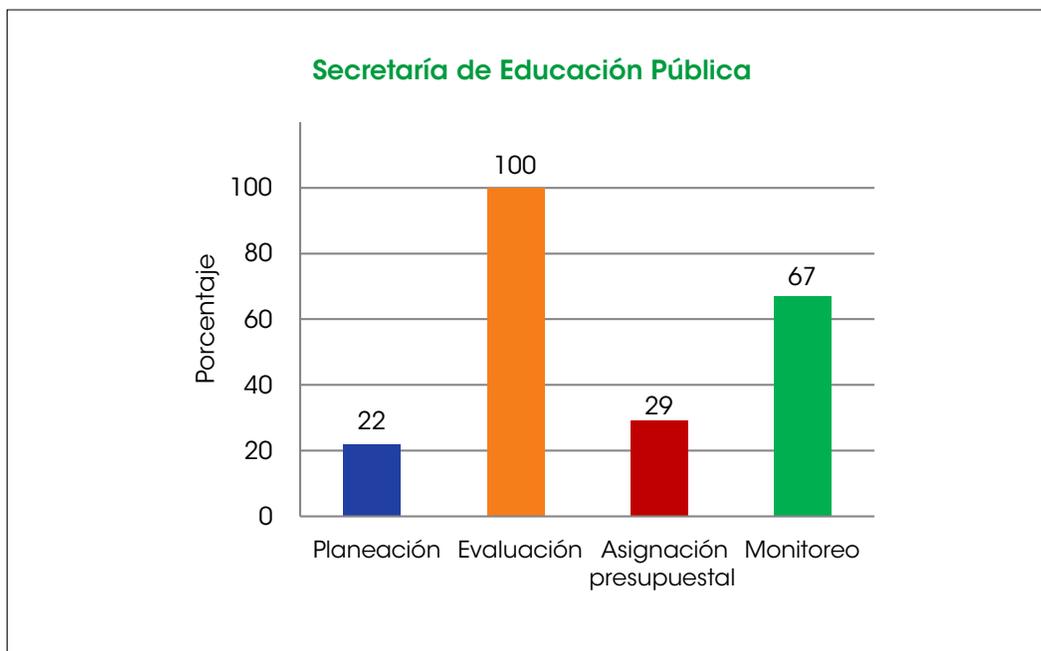
El uso de la MIR por parte de los programas varía mucho entre los procesos considerados. Los programas hacen un uso exhaustivo de la herramienta en los procesos de evaluación y rendición de cuentas. Esto se debe quizás a una combinación de incentivos normativos y liderazgo técnico por parte del CONEVAL en el proceso de evaluación. El empleo de la MIR decrece en los procesos de planeación y monitoreo, y es muy bajo en las actividades de asignación y seguimiento presupuestal. Este último es un ámbito que depende directamente de la SHCP y de las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias federales.

En la gráfica 19 se presentan el grado de utilización de la matriz de indicadores en cada uno de los procesos presupuestarios para las tres dependencias seleccionadas para el proyecto. En cuanto a las actividades institucionales de *evaluación*, hay un uso destacado de la MIR en un nivel básico. Sin embargo, aunque todas las dependencias participantes han incorporado las MIR entre el material de análisis de sus evaluaciones, aún no se consolida el uso de la herramienta con fines estratégicos, como por ejemplo en la identificación de necesidades particulares de evaluación con base en la MIR. También destaca el uso de la MIR en evaluaciones que se establecen en la normativa.

Por otra parte, en las actividades de *monitoreo* hay un uso moderado de la MIR. Si bien existen actividades con un uso generalizado, como el monitoreo de objetivos sectoriales y de los objetivos de resultados y gestión del programa, también se aprecia un uso incipiente de la MIR para difundir los resultados entre los tomadores de decisiones y los responsables a nivel subnacional. El contraste entre estos resultados y los niveles expresados por los programas puede deberse a una inadecuada difusión del monitoreo a nivel sectorial, por lo cual es posible que los programas no conozcan el uso de la MIR en este proceso.

Gráfica 19. Uso de la MIR por tipo de proceso, por dependencias





Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los resultados no son generalizables a toda la dependencia dado que se construyeron con base en los resultados para un conjunto seleccionado de programas.

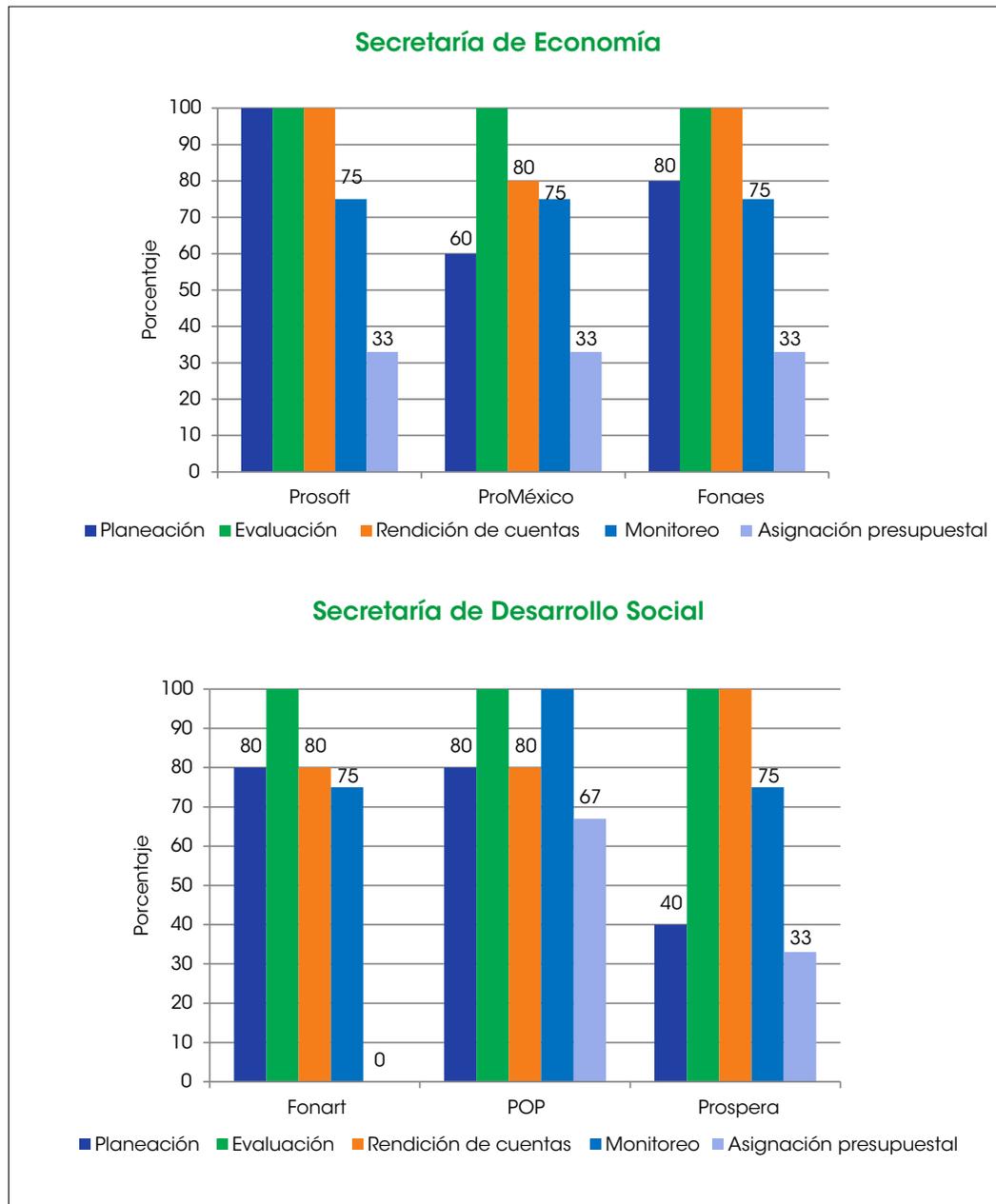
De forma similar, el uso de la MIR en el *proceso de asignación y seguimiento presupuestal* presenta un nivel apenas adecuado. Hay un uso homogéneo de las MIR en las actividades vinculadas a la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de metas, tanto de resultados como de gestión, pero es escaso su uso en la ampliación o reducción de recursos con base en el desempeño de los programas. También es necesario consolidar su uso como práctica institucional y documentarla.

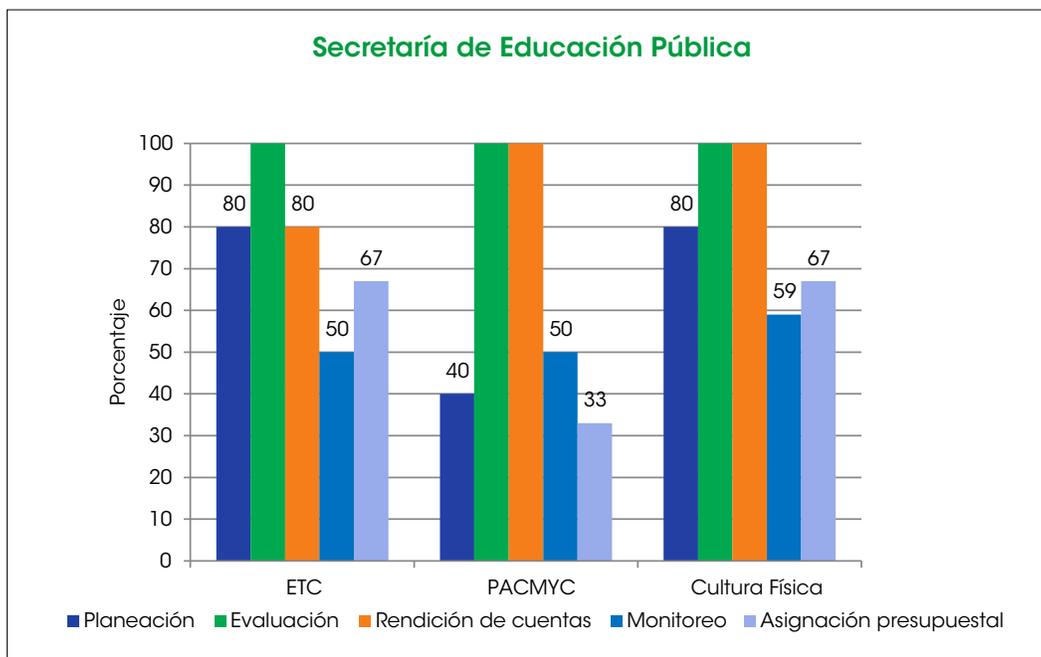
Los resultados anteriores son destacables, aunque en cierto sentido eran esperados. La normativa mandata la utilización de la matriz de indicadores en los procesos de evaluación. Asimismo, no obstante que el monitoreo está menos normado en ese sentido, es un proceso complementario de la evaluación. En el caso de la planeación y la asignación presupuestal (entendido como el uso de los indicadores para la negociación presupuestal ante la SHCP), no están normados. En concreto, algunas instituciones utilizan en algún grado la información de la matriz de indicadores (objetivo e indicadores principalmente) para dar seguimiento o retroalimentar procesos presupuestarios que no establece explícitamente la normativa.

En la gráfica 20 se muestran los resultados de la utilización de la matriz de indicadores entre los programas seleccionados para el ejercicio piloto. Los resultados son muy similares. En procesos de evaluación la matriz es un instrumento utilizado con frecuencia, pero en los otros procesos presupuestarios se observan diferencias notables entre los programas coordinados dentro de la misma entidad. Por ejemplo, el Prosoff de la SE trata de incluir la información

de los indicadores en el proceso de planeación; en cambio, ProMéxico hace un uso menor de la información en dicho proceso. Mientras POP o Prospera de la Sedesol utilizan información del desempeño de los indicadores para gestionar recursos, el Fonart la emplea muy poco para ese proceso. Otra vez, pese a que los programas no están obligados a utilizar la información en los procesos presupuestarios, pareciera que los indicadores son útiles a los programas en estos procesos.

Gráfica 20. Uso de la MIR por tipo de proceso, por programas





Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: los resultados no son generalizables a toda la dependencia dado que se construyeron con base en los resultados para un conjunto seleccionado de programas.

Aunque todavía hay un margen importante para fortalecer las condiciones para el uso de la MIR, en términos generales se encontró que las unidades responsables de los programas y de las unidades coordinadoras de los procesos sectoriales cumplen los prerequisites para su adopción y apropiación. En particular, los actores clave reportaron tener conocimiento de la MIR y de su metodología, y tener una participación activa en el proceso de su elaboración y revisión.²⁷

Los esfuerzos para fortalecer la calidad de las MIR deben continuar, sobre todo en la parte de los indicadores, aunque la percepción generalizada sobre la herramienta se inclina al lado positivo. La mayoría de los actores clave consideran buena la calidad de la MIR como herramienta de apoyo para los distintos procesos, excepto para la asignación y seguimiento presupuestal. Tanto las unidades responsables de los programas como las unidades coordinadoras reportaron medir los indicadores conforme a las especificaciones y periodicidad establecida. Sin embargo, la utilización de la MIR podría verse limitada por la falta de una serie histórica (cuando menos para los tres años recientes) de los indicadores en varios programas.

²⁷ En la SEP se detectó que la Dirección General de Organización coordina una parte del proceso de planeación (elaboración de reglas de operación), pero los responsables de los programas no la consideraron un actor calificado para valorar el uso de la MIR.



En cuanto a la utilización de la MIR por parte de las unidades responsables de los programas, la prueba piloto arrojó que el uso general es adecuado (74 por ciento), si se considera un nivel de exigencia bajo. No obstante, hay una heterogeneidad importante en el empleo de la herramienta entre los distintos procesos, y en menor medida entre programas.

Se detectaron algunos patrones en la utilización de la MIR por parte de las unidades responsables de los programas en el marco de las actividades específicas de cada proceso. Por ejemplo, el uso destacado de la MIR en el monitoreo del desempeño de los programas, con una adecuada difusión de los resultados entre tomadores de decisiones. Además, como era de esperarse, la utilización más extensa de la MIR ocurre en las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados, y desempeño. Por último, existe una práctica casi generalizada de incluir la MIR en los documentos normativos de los programas, tales como reglas de operación o lineamientos operativos, y todos los programas reportaron publicar su matriz en internet; asimismo destaca el uso de indicadores de la MIR en los informes oficiales de seguimiento y de rendición de cuentas.

Por otro lado, las actividades con mayor potencial de mejora incluyen el uso de la MIR para revisar el diseño de los programas, la asignación presupuestal al interior de los programas y el reporte de avances en el cumplimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción de la planeación sectorial y nacional. También se puede fortalecer el uso de la MIR en la definición de la agenda de evaluación de los programas, y la medición de sus indicadores como insumo para el diseño muestral de las evaluaciones. Así también, a lo largo de todos los procesos se encontró que la MIR ha sido poco utilizada para desarrollar sistemas informáticos que permitan optimizar su uso.

Se detectó también diversidad en los arreglos institucionales en las dependencias coordinadoras de sector, la cual se debe analizar para entender la dinámica institucional en la que se utiliza la MIR. En tanto que los procesos de asignación presupuestal y de evaluación son coordinados por una sola unidad (la cual es el enlace con la SHCP y el CONEVAL, respectivamente), los procesos de planeación y monitoreo pueden ser coordinados por más de una unidad en cada dependencia. Por ejemplo, en la Secretaría de Economía tanto las áreas de planeación como de presupuesto participan en el diseño de los programas, y en la Sedesol dos unidades participan en la coordinación de los procesos de monitoreo. Las entrevistas realizadas evidenciaron indicios de dificultades en la coordinación cuando participa más de una unidad en un proceso.

Uso de la información: perspectiva de las coordinadoras

Las Unidades de Evaluación de las Coordinadoras de Sector son las entidades que coordinan los procesos de monitoreo y evaluación de los programas sociales en cada dependencia federales. Cada una de estas cuenta con una amplia experiencia en sus propios procesos presupuestales y aún más relevante, conocen las fortalezas y retos de todos los programas presupuestarios en la utilización de sus sistemas de monitoreo.

En la sección anterior se mostró que los programas y las coordinadoras de sector utilizan en alguna medida la información de los indicadores para retroalimentar o dar seguimiento a los procesos presupuestarios. Sin embargo, las propias coordinadoras han detectado fortalezas y oportunidades de mejora con el propósito de fortalecer las condiciones para el uso de la MIR. Entre las fortalezas se indicó:

- 1) Algunas dependencias discuten la definición de metas de los indicadores de resultados con las coordinaciones de asesores del secretario y subsecretarios a los que pertenecen.
- 2) Algunos programas han desarrollado sistemas de monitoreo complementarios. Derivado de la anualidad de la matriz de indicadores, algunos programas han optado por generar sus propios sistemas de monitoreo para dar seguimiento al desempeño de los programas.
- 3) Los programas utilizan la información de los indicadores de la matriz para elaborar informes de seguimiento interno sobre los avances del programa.

Entre las oportunidades de mejora se señalaron:

- 1) Los programas han definido indicadores que no necesariamente les resultan valiosos o interesantes. Esto debido a que en los últimos años algunas áreas ajenas a las Unidad de Evaluación (planeación, programación, presupuestación e, incluso, control) han mostrado mayor interés sobre el monitoreo, lo que ha llevado a su participación en el diseño y construcción de indicadores. El problema es que varios de estos indicadores son útiles para cada una de las áreas en cuestión pero de poco interés para el programa.
- 2) Los resultados de los indicadores no son difundidos fuera de la dependencia. Los programas generan y actualizan información de manera continua, desafortunadamente varios de estos datos únicamente los conocen quienes generan la información y quien la solicitan pero no existe una cultura sobre la difusión de los resultados alcanzados.
- 3) El más relevante: la información de los indicadores aún no se vincula al proceso de asignación presupuestal. Este fue el mecanismo último para la gestión para resultados; en el marco de la instauración del sistema de evaluación y monitoreo se estableció que el cumplimiento de metas de los indicadores estaría vinculado a la asignación presupuestal. Después de ocho años y sin acciones concretas de la



SHCP para este objetivo, se observa cierto cansancio por parte de los programas dado la inversión de esfuerzo y tiempo que le dedican a la recopilación de información que no es utilizado para el propósito original.

Consideraciones sobre el uso y la práctica

El objetivo último de un sistema de monitoreo es que los tomadores de decisiones utilicen la información de los indicadores para prevenir, detectar y corregir problemas del desempeño de sus programas. Un elemento fundamental para la existencia de un sistema de monitoreo es la demanda de información por algún actor que utilice la información generada. Si los sistemas de información carecen de un actor demandante de información, el sistema de monitoreo se reduce a un sistema de indicadores que, en alguna medida, pudiera ser útil.

Los resultados del análisis del uso de la información de los indicadores son diversos; y los más importantes son los siguientes:

- Los programas y las Unidades de Evaluación utilizan la información de la matriz de indicadores en diversos procesos de los ciclos operativos-resultados de los programas. Los resultados muestran que los programas utilizan en algún grado (bajo) la información de los indicadores tanto en el proceso de planeación (estratégica y operativa) como de asignación presupuestal (formulación del proyecto de presupuesto); en un grado medio para el monitoreo (seguimiento del desempeño), y en grado alto para la evaluación (la matriz de indicadores como insumo), rendición de cuentas y transparencia.
- Aun cuando los programas o las coordinadoras de sector no están obligados a utilizar la información de los indicadores en todos los procesos señalados, estos los utilizan en algún grado.
- Aunque todavía hay un margen importante para fortalecer las condiciones para el uso de la MIR, en términos generales se encontró que se cumplen los prerequisites para la adopción y apropiación de la MIR por parte de las unidades responsables de los programas y de las unidades coordinadoras de los procesos sectoriales.
- El principal reto de la consolidación del sistema de monitoreo es la vinculación entre el seguimiento de indicadores y metas con la asignación presupuestal. Si bien el sistema de monitoreo puede existir (y ha existido) sin esta vinculación, cabe recordar que esta fue una de las bases con las que se estableció el sistema de monitoreo y evaluación en la Administración Pública Federal.

Capítulo 6

Resultados del diagnóstico al sistema de monitoreo

Es complejo consolidar un sistema de monitoreo para un conjunto de programas públicos, pero lo es aún más evaluar las características básicas de ese sistema. El presente libro constituye una primera aproximación para determinar el estado actual del sistema de monitoreo de los programas federales de desarrollo social en tres aspectos esenciales: *sostenibilidad y calidad de los indicadores, y uso de la información.*

Existen las condiciones adecuadas para la consolidación de un sistema de monitoreo de los programas sociales que cumpla las características mencionadas. Sin embargo, la consolidación del sistema se ha visto obstaculizada por diversos factores. En concreto, el estado actual del sistema de monitoreo puede resumirse de la siguiente manera:

Sobre la calidad de los indicadores:

- El sistema ha mejorado la calidad de sus indicadores. Considerando los indicadores que han permanecido en el sistema, una mayor proporción de indicadores contó con más características mínimas.
- La calidad es un aspecto determinado por factores externos. La baja calidad de algunos objetivos e indicadores de la planeación nacional afectó sobremanera el diseño de indicadores, a nivel de resultados principalmente.
- La incorporación del enfoque hacia resultados ha disminuido al interior de los programas de desarrollo social. En el año 2014, pese a la planeación nacional, algunos programas decidieron no medirse con base en resultados sino incorporar solo aspectos de servicios o gestión.

Sobre la sostenibilidad de los indicadores:

- Se ha mejorado la permanencia de los indicadores de los programas sociales; sin embargo, al interior de las instancias se observan heterogeneidades que deben ser corregidas.
- Algunas dependencias consideran que la sustitución de información es coherente. Se observa que algunas de ellas incluyen nuevos indicadores que tienen mejores características que aquellos que eliminan.
- Al igual que la calidad, la permanencia de los indicadores es determinada por factores externos. Es necesario fortalecer la apropiación de indicadores por parte de los programas sociales.

Sobre la uso de la información:

- En diferentes intensidades, los programas y las unidades utilizan la información de las matrices de indicadores en procesos de planeación, formulación del proyecto de presupuesto, seguimiento del desempeño, evaluación, rendición de cuentas y transparencia, aun cuando en algunos de esos procesos no estén obligadas.
- Es posible potenciar el uso de los indicadores por parte de los programas y unidades coordinadoras, ya que existe un alto grado de adopción y apropiación de la MIR por parte de las unidades responsables de los programas y de las unidades coordinadoras de los procesos sectoriales. Es importante, seguir recuperando la calidad de varios indicadores y el uso de series históricas.
- Un requisito para consolidar el sistema de monitoreo es la vinculación del seguimiento de indicadores y metas por medio de la asignación presupuestal. Es necesario que la SHCP y las oficinas presupuestales de las dependencias hagan un uso más intensivo de los resultados de los indicadores y el cumplimiento de metas para este objetivo.

En esta primera elaboración de un diagnóstico de un sistema de monitoreo se consideraron distintas mediciones con el objetivo de tener una visión más imparcial sobre sus alcances y retos. Los resultados muestran un sistema complejo en algunos aspectos. Para definir el actual sistema, se podría decir que se trata de un *sistema de monitoreo preliminar* debido a que aún es posible impulsar el uso de la información, además de fortalecer la permanencia y retomar la calidad de los indicadores con bases sólidas que permitirán su consolidación en el corto o mediano plazo. Otro resultado importante fue detectar las fortalezas y oportunidades de mejora del actual sistema de monitoreo, no únicamente de manera general sino en un aspecto particular. Ahora se cuenta con información más precisa de las entidades y programas, lo que permitirá potenciar sus actuales sistemas de monitoreo. Sin duda, los resultados del diagnóstico fortalecerán la labor del CONEVAL en el proceso de consolidar el sistema de monitoreo de los programas sociales.

Capítulo 7

Recomendaciones para consolidar un sistema de monitoreo

¿Para qué construir un sistema de monitoreo? La respuesta es compleja. Su construcción tiene propósitos específicos y cada uno refleja las necesidades del país que las implementa. Por consiguiente, la utilización del mismo dependerá de la información que este aporte en función del objetivo para el que se diseñó. Puesto que la generación y recopilación de información implica esfuerzo y tiempo por parte de los operadores de los programas, su escasa utilización implica que estos sistemas carecen de razón de ser.

Si se ha de establecer un motivo, tal vez el principal sería la evidencia. Esta evidencia es un aspecto fundamental mediante el cual los programas muestran sus avances y logros de manera objetiva. La evidencia también constituye una necesidad por parte de la ciudadanía debido a que su necesidad de saber cuáles son las acciones realizadas por el gobierno y en qué medida se han solucionado los problemas que la afectan. Por tal motivo, es indispensable que México consolide un sistema de monitoreo para dar seguimiento al desempeño de los programas y acciones federales de desarrollo social.

En virtud de ello, el CONEVAL presenta las siguientes recomendaciones para consolidar el actual sistema de monitoreo:

- Retomar la sensibilización sobre la importancia del enfoque hacia resultados a nivel de los tomadores de decisión, en particular los titulares de las unidades responsables de programa y coordinadoras de procesos sectoriales. Para este grupo podría explorarse un mecanismo ejecutivo de sensibilización sobre la utilidad de los sistemas de monitoreo con base en ejemplos concretos sobre el uso de la herramienta en la Administración Pública Federal, complementado con buenas prácticas internacionales.
- Fomentar que los programas proporcionen un seguimiento y recopilen información sobre sus indicadores por periodos amplios. La matriz es un instrumento flexible de gran utilidad, pero es necesario complementarla con mecanismos que aseguren que los programas realizarán un seguimiento por determinado periodo, cuando menos respecto de la información de servicios y de resultados.
- Impulsar que los programas publiquen y difundan las series históricas de sus indicadores. Se podría impulsar la uniformidad en el contenido de algunas secciones de los informes oficiales con base en la matriz de indicadores, o promover la publicación de información de desempeño con base en la matriz de indicadores en apartados especiales



de las páginas de internet de las dependencias. Idealmente, la presentación de esta información debería ser de fácil acceso y comprensible para la ciudadanía.

- Para asegurar el enfoque hacia resultados y el seguimiento de indicadores, cuando menos a nivel sectorial, es necesario diseñar y constituir un sistema de monitoreo constituido por los principales indicadores de cada uno de los sectores. Estos indicadores deberían ser seleccionados de manera objetiva por investigadores académicos especialistas en cada uno de los sectores.²⁸
- Además, en futuros ejercicios de planeación sectorial se podrían emitir lineamientos que permitan una vinculación entre las matrices de indicadores de los programas y los objetivos, estrategias y líneas de acción de aquellos planes sectoriales que sean más efectivos que la simple coincidencia de indicadores a nivel de Fin. La vinculación debe obedecer a las necesidades del sector y de los programas.
- Incentivar la participación de actores externos para mejorar la calidad de los indicadores. Las oportunidades de mejora de la calidad de la MIR parecen concentrarse en la selección de indicadores, pero no desde el punto de vista técnico o metodológico sino de incentivos. En particular, es necesario tener en cuenta los incentivos que generan los actores externos para la selección de indicadores apropiados y suficientes dirigidos a medir el desempeño de los programas. Ante la diversidad de incentivos generados por los actores externos, el CONEVAL puede optar entre promover una mayor coordinación y/o enfocarse en la identificación, medición y reporte de un subconjunto de indicadores estratégicos de la MIR vinculados a los objetivos sectoriales.
- Utilizar los indicadores y metas de los programas sociales en el marco de la asignación presupuestal. Los indicadores tienen amplias oportunidades de mejora que se relacionan en buena medida con la implementación efectiva del Presupuesto Basado en Resultados.

²⁸ El Anexo G consta de una breve recapitulación sobre la relevancia de los sistemas de monitoreo sectoriales; ahí se describen algunos sistemas en curso que se han implementado en Perú y Sudáfrica. El primero tiene un enfoque hacia resultados, mientras que el segundo considera un enfoque de calidad hacia el ciudadano.

Anexos

Anexo A

Metodología para la construcción de la tasa de permanencia

Antes de definir la tasa de permanencia de los indicadores es conveniente explicar las definiciones de indicador *único* e *indicador permanente*. Un programa puede definir un número de indicadores para el monitoreo de sus objetivos para diversos años, pero un indicador no debe repetirse necesariamente para el periodo siguiente. Con la finalidad de conocer el número de indicadores para un periodo determinado basta con sumar el número de indicadores. Para contabilizar el número de indicadores es suficiente con sumar los indicadores de cada año, pero se pueden realizar conteos adicionales, como por ejemplo los relativos a:

- El conteo de *indicadores únicos*. El número de indicadores sin considerar las repeticiones de los mismos en distintos años. Este conteo permite eliminar del cálculo la duplicidad de información en un determinado periodo. Por ejemplo, para cuatro años consecutivos en los que se reporta un *mismo indicador*, se contabiliza un indicador debido a que este se repite. En cambio, si para estos años el indicador fuera diferente, entonces se contabilizarían cuatro indicadores.
- El conteo de *indicadores permanentes*. Los indicadores que aparecen de forma consecutiva en un periodo. Así se omiten aquellos que solo fueron monitoreados un año y se conoce el número de indicadores que continúan el seguimiento en determinados periodos. Por ejemplo, en un año específico se definen los indicadores "A" y "B", mientras que el año siguiente se monitorean los indicadores "B" y "C"; de ahí resulta que el indicador "B" mantuvo su monitoreo en el periodo de análisis.

Para que un indicador se reporte como permanente es indispensable que haya estado en los periodos inicial y final.

Estos conteos aportan información variada que permite conocer tanto el número *real* de indicadores sin considerar las duplicidades como el número de indicadores que permanecen en un periodo. No obstante, es posible obtener otra medida entre el cociente del número de *indicadores que permanecen* respecto del número de *indicadores únicos*, como se aprecia en el cuadro A1.

Cuadro A1. Construcción de la tasa de permanencia

Año t	Año $t+1$	Año $t-2$	Año $t-3$
A	A	A	A
A	A	A	B
A	B	B	D
B	A	A	C

Conteo de indicadores únicos $t, t+1, t+2$	Conteo de indicadores permanentes $t, t+1, t+2$	Tasa de permanencia
(1)	(2)	(3)=(2)/(1)
1	1	100
2	0	0
3	0	0
2	1	<u>50</u>

Conteo de indicadores únicos $t, t+1, t+2, t+3$	Conteo de indicadores permanentes $t, t+1, t+2, t+3$	Tasa de permanencia
(1)	(2)	(3)=(2)/(1)
1	1	100
2	0	0
3	0	0
3	0	0

Fuente: CONEVAL.

De esta manera, para un periodo determinado el cociente entre ambas variables muestra la proporción de indicadores que permanecieron del inicio al final del periodo considerando los cambios en el número de indicadores en el mismo periodo. Este cociente se denomina *tasa de permanencia de los indicadores*.

La consolidación de un sistema de monitoreo implica que la información que se usa para medir el desempeño de los programas debe ser sostenible. Para realizar una recopilación continua de información es necesario generarla de la misma manera. La *tasa de permanencia de los indicadores* da una idea más clara sobre la proporción de los ajustes que realizan los programas. En

consecuencia, una baja tasa de permanencia implica continuos ajustes en los instrumentos de monitoreo y, por ende, mayor dificultad para definir un sistema de monitoreo. Por el contrario, una alta permanencia de los indicadores conlleva una baja rotación de indicadores y un monitoreo más continuo.

La información sobre las MIR de los programas públicos de 2008 a 2015 se obtuvo de la página de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).²⁹ Para el manejo de la información recabada se vincularon las bases de datos de los indicadores para el periodo 2010-2013 a partir de tres variables llave: 1) un *identificador único a nivel de programa*,³⁰ 2) un *identificador único a nivel de indicador para el ejercicio fiscal t* y 3) un *identificador único a nivel de indicador para el ejercicio fiscal t - 1*. De esta manera se generó una base de datos que permite dar seguimiento puntual a los indicadores de los programas del ámbito social, por lo que es sencillo identificar qué indicadores desaparecieron entre un año fiscal y otro. Asimismo, para un conjunto de estos indicadores se cuenta con información de las características mínimas que deben cumplir de acuerdo con los criterios del CONEVAL.³¹

²⁹ Véase <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp> en la sección Sistema de Evaluación del Desempeño (Última consulta: 01/09/2014).

³⁰ La variable se construye a partir de la información sobre el "ciclo presupuestal" + "clave de la Unidad Responsable" + "clave del ramo" + "clave de modalidad presupuestas" + "clave de los programas presupuestal".

³¹ La información tiene una debilidad dado que se basa en la captura que se realiza en el PASH. Para tratar de subsanar este problema se incluyó información sobre el "nombre" de los *indicadores únicos* para que los interesados verifiquen que se trata del mismo indicador año con año, pese a que algunos de ellos cambiaron de nombre. Sin embargo, nuestro procedimiento no considera aquellos casos en los que se modificaron las *variables llave* de los indicadores por errores de captura. Por supuesto, cualquier error en la información es responsabilidad del autor del presente libro y no de las fuentes primarias de la información.



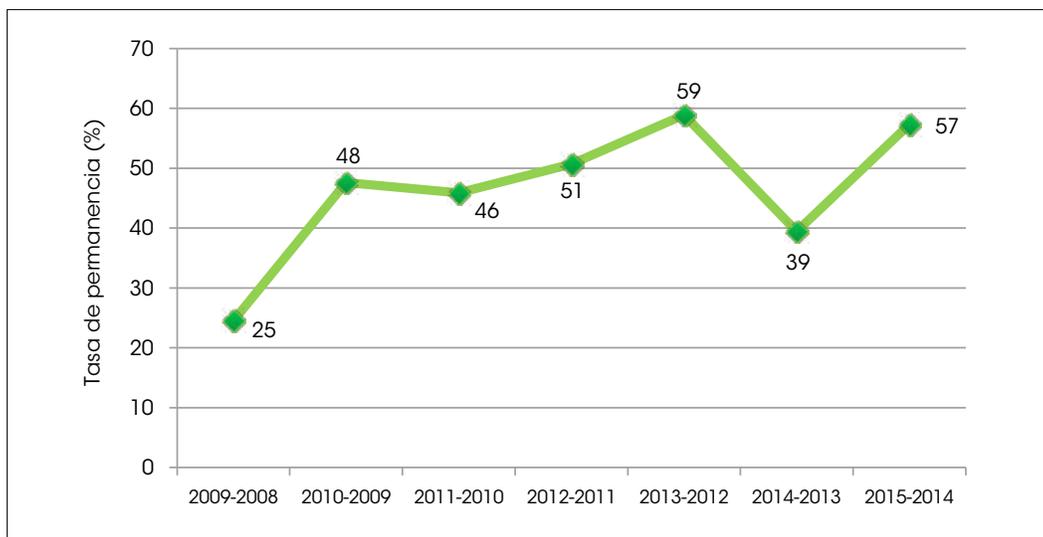
Anexo B

Tasa de permanencia de los programas públicos, 2008-2015³²

Sobre los programas sociales y no sociales

En la gráfica B1 se muestra la tasa de permanencia para todos los programas públicos del ámbito federal, social y no social que cuentan con una matriz de indicadores registrada en el PASH entre 2008 y 2015. Se observa que entre 2008 y 2009 la tasa de permanencia fue de veinticinco por ciento; de cien indicadores definidos en 2008 se dio seguimiento a veinticinco en 2009. En el periodo siguiente la tasa se ubicó en 48 por ciento, lo que quiere decir que se continuó el monitoreo de 48 indicadores en 2010 por cada cien de los definidos en 2009. Para los periodos subsecuentes la tasa de permanencia se incrementó hasta el periodo 2012-2013, cuando representó 59 por ciento. No obstante, para el periodo 2013-2014 esta cayó a 39 por ciento, casi veinte puntos porcentuales menos.

Gráfica B1. Tasa de permanencia de los indicadores sociales y no sociales



Fuente: Elaboración propia.

³² Para obtener más información, véase el Anexo A.



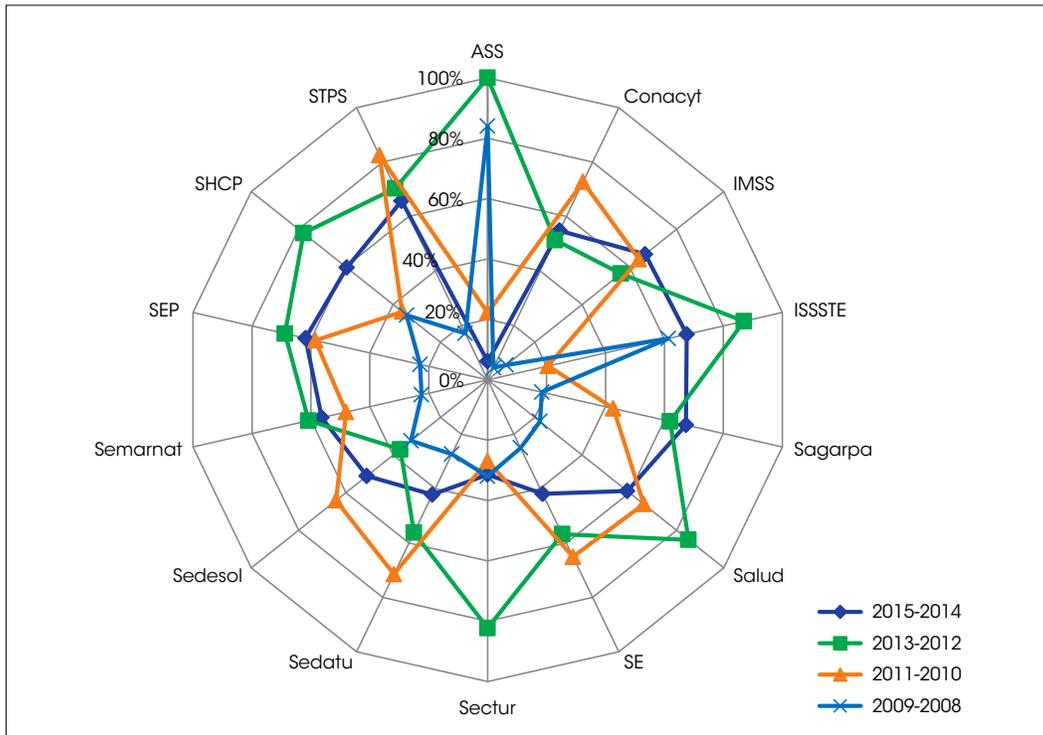
En 2012 y 2013 se dio el cambio de gobierno a nivel federal, lo que implica ciertos ajustes a la política pública; sin embargo, es interesante observar que existe estabilidad de los indicadores entre 2012 y 2013. En cambio, para el periodo 2013-2014 se observa una drástica reducción en la permanencia de la información. En 2013 se emitió Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por lo que para 2014 los programas tuvieron que modificar algunos elementos de sus programas para alinearse con los nuevos ejes de política pública. Para el ejercicio siguiente, 2014-2015, se observa que la tasa de permanencia fue de 57 por ciento, similar al periodo previo al cambio de poderes.

Un aspecto importante de un sistema de monitoreo es la sostenibilidad de la información, lo que implica la necesidad de que haya una recopilación continua de información sobre el desempeño de los programas. Sin embargo, la información disponible muestra que existe un proceso de generación y eliminación de indicadores que imposibilita la sostenibilidad. Al revisar la permanencia de los indicadores entre 2008 y 2015, se observa una tasa de dos por ciento; de cien indicadores definidos en 2008, únicamente se monitorean dos indicadores en 2015. En términos prácticos, la información que se desprendía de los indicadores en 2008 difería por completo de la información de la gestión en 2015; de los 3,976 indicadores registrados en 2008 aún se da seguimiento a solo 69 y se carece de información sobre 3,907. Es importante señalar que nos referimos a una pérdida en los indicadores mas no a la información utilizada para su construcción, aunque esto último también es posible.

Sobre los programas sociales

En la gráfica B2 se muestra la tasa de permanencia para algunas dependencias y periodos seleccionados que contempla todos los programas presupuestarios. Al parecer no hay un patrón regular sobre la permanencia de los indicadores. Por ejemplo, la totalidad de los indicadores del programa IMSS-Oportunidades (ASS) se mantuvo entre 2012 y 2013, pero entre 2014 y 2015 casi todos fueron sustituidos. Al revisar la matriz de indicadores del programa se evidencia el hecho, de que los indicadores de este programa cambiaron radicalmente en 2015 respecto de años anteriores.

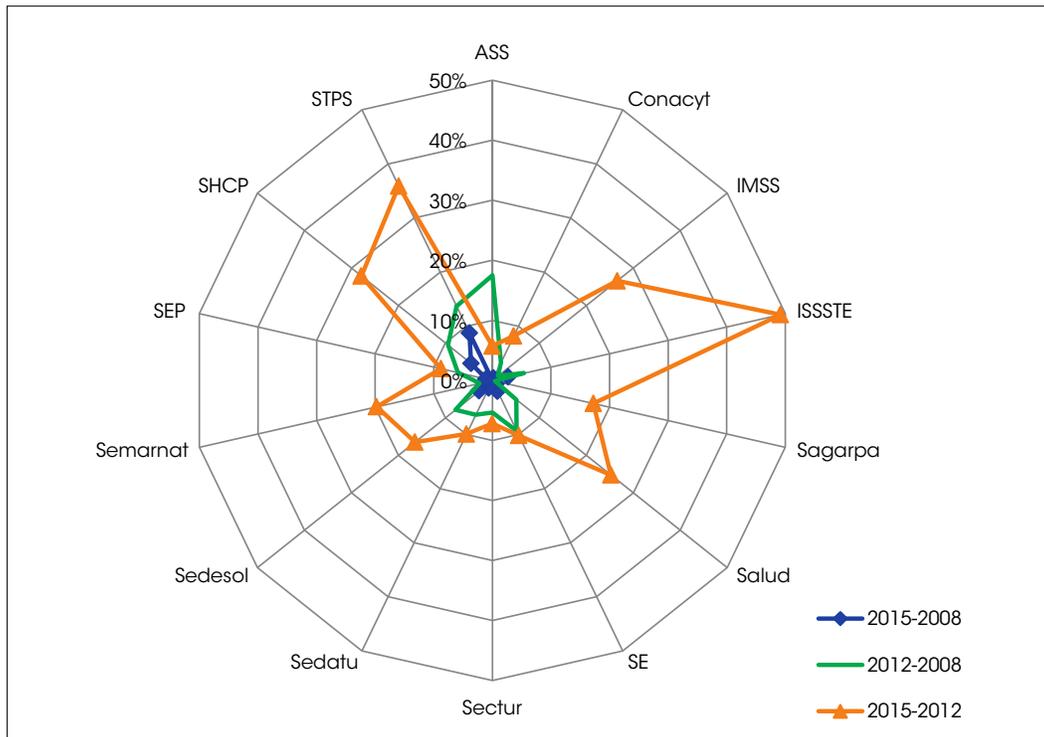
Gráfica B2. Tasa de permanencia de los indicadores sociales, periodos seleccionados



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica B3 se aprecia la tasa de permanencia para de las dependencias seleccionadas en los periodos 2008-2012, 2012-2015 y 2008-2015. En detalle, la tasa de permanencia entre 2008 y 2015 fue en promedio de nueve por ciento; no obstante, esa tasa es heterogénea entre las diversas instancias. Para instituciones como el IMSS-Oportunidades, Conacyt, IMSS, Sagarpa y Sector, el seguimiento de sus indicadores de 2008 a 2015 reportó casi cero, mientras que los programas coordinados por la SHCP y la STPS tuvieron la permanencia más alta, aunque solo ascendía a 4.5 y 8.7 por ciento, respectivamente. En cada ejercicio presupuestal es visible una heterogeneidad en el mantenimiento de la continuidad de los indicadores. Se deduce que la decisión de modificar los instrumentos de monitoreo depende de factores internos de cada programa.

Gráfica B3. Tasa de permanencia de los indicadores sociales, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia.

En el periodo 2008-2012 el mayor seguimiento del número de indicadores correspondió a IMSS-Oportunidades y STPS con tasas de 18 y 14 por ciento, respectivamente. Por otro lado, instancias como IMSS y Sagarpa tuvieron tasas de 1.2 y 0.5 por ciento, por lo que sus indicadores registrados en las matrices de indicadores mostraron una rotación elevada. Respecto del periodo 2012-2015, en general se observa un mayor seguimiento de indicadores, ya que la tasa promedio de este periodo fue de 18 por ciento, doce puntos porcentuales más que en el periodo 2008-2012. Para este último, el ISSSTE y la STPS tuvieron una tasa de permanencia de sus indicadores de 49 y 36 por ciento, cada uno, mientras que IMSS-Oportunidades y Sectur mostraron tasas de 6 y 7 por ciento, respectivamente.

Anexo C

Metodología del diagnóstico de matrices de indicadores

El análisis y valoración de las matrices de indicadores se llevó a cabo mediante un estudio de gabinete con base en información que procede del PASH. La revisión se realizó en dos etapas: primero con apoyo de un conjunto de evaluadores externos y el segundo a cargo del CONEVAL. Para simplificar y sistematizar el análisis del cumplimiento de los criterios de diseño, el CONEVAL desarrolló dos instrumentos de apoyo metodológico:

- 1) Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (Ficha MIR).
- 2) Ficha de Evaluación de Indicadores (Ficha de Indicadores).

Estas fichas de evaluación se conforman de reactivos binarios (Sí/No) que identifican si la MIR y los indicadores de un programa poseen ciertas características; con la *Ficha MIR* se analiza el resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos en su conjunto para determinar si la MIR cumple los aspectos metodológicos de la MML y con la normativa aplicable. La *Ficha MIR* se estructura en tres grandes apartados: planeación nacional, lógica vertical y lógica horizontal, a su vez constituidos por dieciséis reactivos. Por su parte, la *Ficha de Indicadores* analiza, para cada uno de los indicadores, si estos son relevantes, adecuados, claros y monitoreables; cada una de estas características se muestran como un rubro en la Ficha. En total, se aplican nueve reactivos a cada uno de los indicadores incluidos en la MIR.

Es importante señalar que estos instrumentos han sido validados estadísticamente por un consultor externo experto en la elaboración de instrumentos de medición. El mecanismo de revisión, los criterios utilizados y la descripción de las características básicas de la matriz de indicadores para resultados puede consultarse en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/mml.aspx>

Cuadro C1. Estructura general de la Ficha MIR y de la Ficha de Indicadores

Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados	
Rubro	Reactivos
1) Planeación nacional	1
2) Lógica vertical	7
3) Lógica horizontal	8
Ficha de Evaluación de Indicadores	
Rubro	Reactivos
1) Claridad	3
2) Relevancia	2
3) Monitoreable	2
4) Adecuado	2

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A partir de los resultados se elabora una calificación para cada uno de los rubros de las fichas. Por medio de esta calificación se analizan las fortalezas y deficiencias de cada MIR y sus indicadores; asimismo, se definen y elaboran esquemas de planeación para mejorar la matriz de indicadores de los programa mediante una semaforización sencilla que categoriza la calidad del diseño de la matriz y la calidad de los indicadores. Estos semáforos se muestran en el cuadro 2.

Cuadro C2. Semáforos de categorización

	Rango de calificación	Semáforo
Diseño destacado	De 85 a 100 puntos	
Diseño adecuado	De 70 a 85 puntos	
Diseño moderado	De 50 a 70 puntos	
Diseño con oportunidad de mejora	De 0 a 50 puntos	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.



Por medio de las clasificaciones es factible conocer la estructura general de los programas y los tipos de ajustes que requieren, Por ejemplo, respecto de la construcción de indicadores, un semáforo rojo indica que la mayoría de los indicadores definidos por el programa son inadecuados para el monitoreo de sus objetivos. En cambio, un semáforo verde implica que los indicadores, en lo general, son relevantes para el seguimiento.

Las matrices se categorizan en tres rubros:

- 1) *Aspectos generales.* Se considera el diseño general de la matriz de indicadores en cuanto a la lógica vertical y la lógica horizontal. Mediante estos aspectos se conoce la calidad general de cada uno de los programas.
- 2) *Diseño de objetivos.* Se refiere únicamente al diseño de la lógica horizontal y la alineación de los programas con la planeación nacional. Este rubro considera principalmente el diseño de objetivos y la definición de supuestos.
- 3) *Construcción de indicadores.* Se examina la lógica horizontal para determinar la relevancia de los indicadores para el monitoreo de los objetivos. Asimismo, se analiza si los medios de verificación cumplen con las características mínimas.

En resumen, cada una de las matrices de los programas es valorada en tres rubros que a su vez se dividen en cuatro categorías, lo cual permite que los programas comprendan de manera sencilla y clara cuál es la calidad de su matriz de indicadores.



Anexo D

Instrumentos de revisión y evaluación

Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados

Rubros de evaluación de la lógica interna de la matriz de indicadores	
1) Planeación nacional	Criterios
1.1 El programa tiene relación directa o es congruente con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado.	<p>El Fin del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:</p> <p>a) ¿Existen conceptos comunes entre el Fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?</p> <p>b) ¿El logro del Fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?</p> <p>Si al menos una de las opciones es afirmativa, se dará por cumplido el elemento.</p>
2) Lógica vertical	Criterios
2.1 Se incluyen las Actividades necesarias y suficientes para la consecución de cada Componente.	<p>a) ¿Las Actividades (con excepción de las transversales) son únicas (no hay repetición entre sí)?</p> <p>b) ¿Las Actividades son las necesarias para generar los Componentes?</p> <p>c) ¿Las Actividades son las suficientes para generar los Componentes?</p> <p>d) ¿La redacción de los objetivos de las Actividades cumple con la redacción sugerida en la MML?</p> <p>e) Con excepción de las Actividades transversales, ¿los objetivos de las Actividades se repiten en algún otro nivel de la MIR?</p> <p>f) ¿Se encuentran ordenadas de manera cronológica?</p> <p>Los criterios a), b) y c) determinan la calificación. Si las tres preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>

<p>2.2 Los componentes son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa.</p>	<p>a) ¿Los objetivos de los Componentes son únicos a lo largo de la matriz (sin repetición)?</p> <p>b) ¿Los Componentes son los necesarios para alcanzar el Propósito establecido?</p> <p>c) ¿Los Componentes son los suficientes para alcanzar el Propósito establecido?</p> <p>d) ¿La redacción de los objetivos de los Componentes cumple con la redacción sugerida en la MML?</p> <p>Los criterios <i>a)</i>, <i>b)</i> y <i>c)</i> determinan la calificación. Si las tres preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>
<p>2.3 El Propósito es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.</p>	<p>a) ¿El objetivo del Propósito es único?</p> <p>b) ¿El objetivo del Propósito está identificado como un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo?</p> <p>c) ¿La población objetivo está claramente definida y acotada, geográfica o socialmente?</p> <p>d) ¿Es la consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes?</p> <p>e) ¿La redacción del objetivo del Propósito cumple con la redacción sugerida en la MML?</p> <p>Los criterios <i>a)</i>, <i>b)</i>, <i>c)</i>, <i>d)</i> y <i>e)</i> determinan la calificación. Si las cinco preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>
<p>2.4 Si se contribuye al logro del Fin y se mantienen vigentes los Supuestos asociados a este, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.</p>	<p>a) ¿El objetivo del Fin tiene asociado al menos un Supuesto?</p> <p>b) ¿El Supuesto está fuera del ámbito de control del programa?</p> <p>c) Si se mantiene el Supuesto, ¿se considera que el cumplimiento del Fin implica el logro de un objetivo jerárquicamente superior?</p> <p>Los criterios <i>a)</i> y <i>b)</i> determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>
<p>2.5 Si se logra el Propósito del programa presupuestario y se cumplen los Supuestos asociados a este, se contribuirá al logro del Fin. (Lógica vertical)</p>	<p>a) ¿El objetivo del Propósito tiene asociado al menos un Supuesto?</p> <p>b) ¿El Supuesto está fuera del ámbito de control del programa?</p> <p>c) Si se mantiene el Supuesto, ¿se considera que el cumplimiento del Propósito implica el logro del Fin?</p> <p>Los criterios <i>a)</i> y <i>b)</i> determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>

<p>2.6 Si se producen los Componentes detallados y se cumplen los Supuestos asociados a estos, se logrará el Propósito del programa presupuestario. (Lógica vertical)</p>	<p>a) ¿Los Componentes tienen asociados al menos un Supuesto? b) ¿El Supuesto está fuera del ámbito de control del programa? c) Si se mantienen los Supuestos, ¿se considera que la entrega de los Componentes implica el logro del Propósito?</p> <p>Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>
<p>2.7 Si se completan las Actividades programadas y se cumplen los Supuestos asociados a estas, se lograrán producir los componentes. (Lógica vertical)</p>	<p>a) ¿Las Actividades tienen asociados al menos un Supuesto? b) ¿El Supuesto está fuera del ámbito de control del programa? c) Si se mantienen los Supuestos, ¿se considera que la realización de las Actividades implica la generación de los Componentes?</p> <p>Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>
<p>3) Lógica horizontal</p>	<p>Criterios</p>
<p>3.1 Los indicadores a nivel de Fin permiten monitorear el programa y analizar el logro del Fin.</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Fin cumple el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.</p>
<p>3.2 Los indicadores a nivel de Propósito permiten monitorear el programa y analizar el logro del Propósito.</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Propósito cumple el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.</p>
<p>3.3 Los indicadores a nivel de Componentes permiten monitorear el programa y analizar el logro de cada uno de los Componentes.</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Componente cumple el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.</p>
<p>3.4 Los indicadores a nivel de Actividades permiten monitorear el programa y analizar el logro de cada una de las Actividades.</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Actividad cumple el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.</p>

<p>3.5 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Fin son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Fin cumple el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.</p>
<p>3.6 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Propósito son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Propósito cumple el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.</p>
<p>3.7 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Componentes son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Componente cumple el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.</p>
<p>3.8 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Actividades son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).</p>	<p>Este criterio se cumple si cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores del nivel de Actividad cumple el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.</p>

Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados

Rubros de Evaluación de Calidad de los Indicadores de Resultados	
1) Claridad	
	1.1 ¿La fórmula de cálculo del indicador es coherente con su nombre?
	1.2 ¿Existe coherencia en los elementos (numerador y denominador) que conforman la fórmula de cálculo del indicador?
	1.3 ¿La descripción de las variables de la fórmula de cálculo permite tener claridad sobre cualquier concepto incluido en la misma?
2) Relevancia	
	2.1 ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?
	2.2 ¿El indicador está asociado a una(s) meta(s) específica(s) de acuerdo con la frecuencia de medición establecida?
3) Monitoreable	
	3.1 ¿El indicador tiene un valor de línea base para su seguimiento?
	3.2 ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados, y los medios de verificación planteados son congruentes?
4) Adecuado	
	4.1 ¿Existe congruencia en el establecimiento de metas anuales y sexenales?
	4.2 ¿La dimensión del indicador está bien identificada (eficacia, eficiencia, calidad, economía)?



Anexo E

Diagnóstico de las matrices de indicadores, 2015

Cada dos años el CONEVAL lleva a cabo una revisión, análisis y emisión de recomendaciones a las matrices de indicadores del ámbito del desarrollo social. El objetivo de este diagnóstico es valorar la calidad de los instrumentos de monitoreo que emplean los programas y acciones sociales. En 2014 se identificó el estado vigente, los avances y los nuevos retos de los programas sociales en la definición y construcción de un sistema de monitoreo.

El *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* elaborado por el CONEVAL define las políticas públicas que están sujetas al proceso de revisión y aprobación de indicadores.³³ Con base en ese documento se determinó revisar, analizar y, en su caso, emitir recomendaciones de mejora a las matrices vigentes de 232 programas y acciones del ámbito social. Asimismo, se valoró y emitió recomendaciones a los 2,665 indicadores (69.9 por ciento *indicadores de gestión* y 30.1 por ciento *indicadores de resultados*) definidos para monitorear el desempeño de los programas.

Cuadro E1. Programas y acciones sociales valorados, 2008-2015

Dependencia	Diagnóstico 2008	Diagnóstico 2010	Diagnóstico 2012	Diagnóstico 2014
Aportaciones a Seguridad Social (ASS/IMSS-Oportunidades)	1	1	1	1
Secretaría Educación Pública (SEP)	38	73	76	47
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	4	9	8	11
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	-	9	8	7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	-	19	16	22
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (PASEB)	-	2	-	-

³³ Para obtener más información, véase <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

Dependencia	Diagnóstico 2008	Diagnóstico 2010	Diagnóstico 2012	Diagnóstico 2014
Secretaría de Agricultura, Gananadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	8	8	15	24
Secretaría de Salud (Salud)	8	14	15	23
Secretaría de Economía (SE)	8	13	11	11
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	20	20	22	20
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	23	27	19	32
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	17	18	21	9
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)	3	3	3	17
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)	3	3	3	7
Secretaría de Turismo (Sectur)	-	-	-	1
Total de programas	133	219	218	232

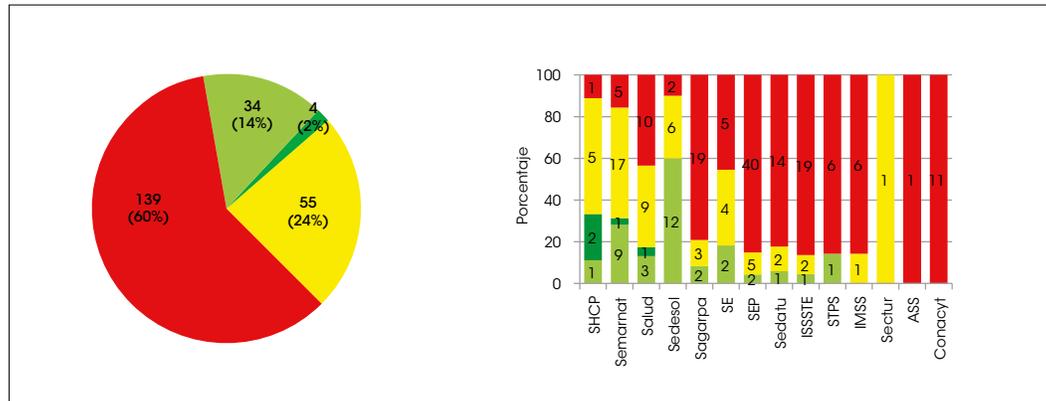
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la valoración de los aspectos generales, el CONEVAL clasificó los 232 programas del ámbito social en las siguientes cuatro categorías:

- 1) Matrices con diseño destacado (2%): aquellas matrices que cuentan con un diseño consistente tanto en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores de desempeño. Estas matrices pueden necesitar algunos cambios menores en la estructura de sus objetivos o indicadores que no significan un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).
- 2) Matrices con diseño adecuado (14%): aquellas en proceso de consolidación, en las cuales se precisan mejorar la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores de desempeño. Estas matrices requieren cambios menores en la estructura de su matriz que les permitan fortalecer su lógica vertical y su lógica horizontal (marcadas en color verde claro).
- 3) Matrices con diseño moderado (24%): aquellas que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, así que deben realizar 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 encuentran asociados (marcadas en color amarillo).
- 4) Matrices con oportunidad de mejora (60%): aquellas que presentan problemas en la lógica vertical y son amenazadas por la indefinición de sus objetivos. Requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia de su diseño (marcadas en color rojo) y, con ello, de sus indicadores.

En la gráfica E1 se muestran la distribución de los programas clasificados dentro de cada una de sus coordinadores de sector. Se observa que dieciséis por ciento de los programas y acciones sociales (destacado y moderado) elaboró una matriz de indicadores coherente con el diseño del programa, aunque estas 38 matrices aún podrían mejorar algunos elementos relacionados con la precisión de sus objetivos e indicadores. Por otro lado, se detectó que 55 programas cuentan con un diseño moderado, que apremia a realizar ajustes principalmente en la definición de sus objetivos. De estos programas, sesenta por ciento son coordinados por Semarnat, Salud y Sedesol, con 17, 9 y 6 programas, respectivamente. De igual manera, se detectaron 139 matrices que presentan serias deficiencias. La mayoría de estos programas son coordinados por la SEP, ISSSTE, Sagarpa y Sedatu, y en conjunto agrupan 66 por ciento de los programas con deficiencias.

Gráfica E1. SemafORIZACIÓN sobre aspectos generales, 2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

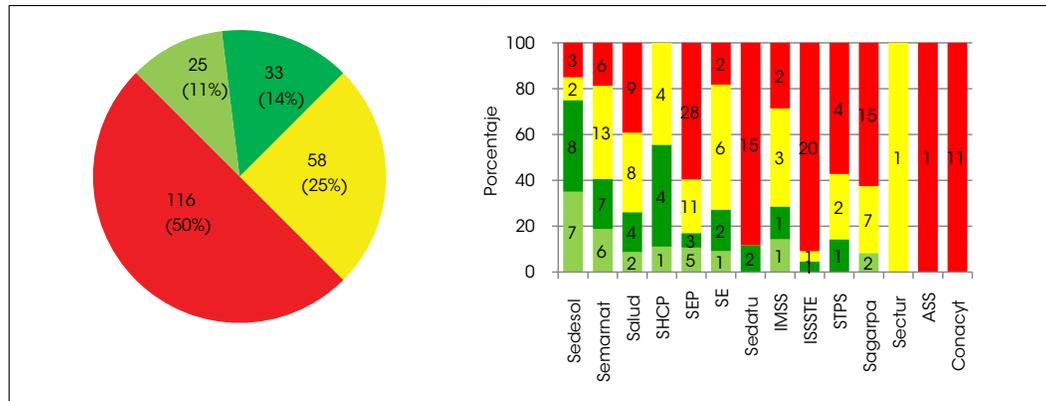
Con el análisis del aspecto general de las matrices se logra una noción general sobre las fortalezas y debilidades de los programas porque estos presentan diferencias sustanciales en cuanto al diseño de su lógica horizontal y su lógica vertical. Para tener una mejor apreciación en los siguientes apartados se presentan los resultados del análisis realizado al diseño de objetivos y a la construcción de indicadores; en ambos casos se detectó un retroceso considerable respecto del análisis de 2012.

Valoración de objetivos, 2015

Los indicadores son los instrumentos que permiten monitorear el cumplimiento de los objetivos. Con ellos se puede conocer, entre otras cosas, el grado de cumplimiento de los objetivos dado que aportan información sobre los avances de los mismos. La relevancia de los indicadores es que son la base de un sistema de monitoreo, ya que indican cuál información debe ser recopilada y analizada sistemáticamente para conocer el desempeño de los programas públicos. En virtud de ello, contar con indicadores relevantes y adecuados para el seguimiento facilitará la construcción de un sistema de monitoreo.

La valoración de la pertinencia de los indicadores se realizó considerando el número de indicadores de cada nivel de la matriz. De acuerdo con el Anexo C, para determinar la relevancia de los indicadores es necesario que, en cada nivel, cuando menos cincuenta por ciento de los indicadores cumpla el "reactivo 2.1"; este mismo criterio se aplica al aspecto de la monitoreabilidad, pero con el "reactivo 3.2".³⁴

Gráfica E2. Semaforización sobre lógica horizontal, 2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

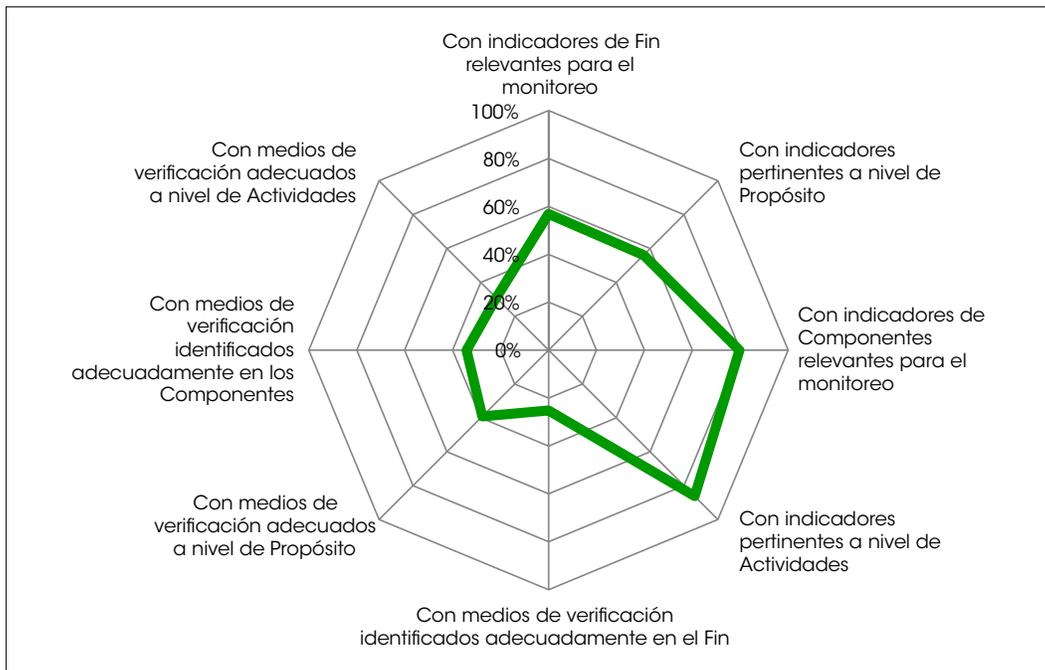
En la gráfica E2 se muestran los resultados generales de la valoración de la construcción de indicadores y la definición de medios de verificación. Se detectó que 25 por ciento de los programas cuenta con indicadores adecuados para el monitoreo de sus objetivos (destacado y adecuado); otro 25 por ciento tiene un diseño moderado de sus indicadores, por lo que se requiere fortalecer algunos aspectos en estos instrumentos, y por último, 50 por ciento (116 programas) de las matrices carece de instrumentos de monitoreo adecuados para el seguimiento de sus objetivos, ya que los indicadores no aportan la información que los objetivos requieren. En resumen, parte importante de los programas y acciones de desarrollo social definió en su matriz de indicadores los instrumentos adecuados para el monitoreo de sus objetivos.

En la gráfica E3 se muestran algunos resultados más precisos sobre el diseño de indicadores y la descripción de sus medios de verificación. El principal problema de la mayoría de los programas del ámbito social es describir los medios de verificación que permitan a la ciudadanía monitorear los datos que se les ha informado. A nivel de gestión, únicamente veintiocho por ciento de los programas aporta información suficiente sobre sus medios de verificación; a nivel de resultados esto representa veintiséis por ciento. El resto de los programas no describe de manera suficiente "dónde" puede encontrar la ciudadanía la información necesaria y suficiente sobre los datos reportados en sus indicadores. A la fecha, aún se describen estos medios de verificación como "bases de datos" o "informes" sin precisar nombres, áreas responsables o frecuencias de actualización.

³⁴ Para obtener más información, véase el Anexo C.

Los programas han logrado avances considerables en cuanto al diseño y la construcción de indicadores relevantes para el monitoreo de los aspectos de gestión. Se considera que 86 por ciento de los programas cuentan con indicadores relevantes para el seguimiento de sus actividades, mientras que a nivel de componentes 79 por ciento de los programas tiene los instrumentos adecuados. Sin embargo, a nivel de resultados se observa que los indicadores son insuficientes porque apenas 54 por ciento ha definido indicadores adecuados. Cabe destacar que la falta de relevancia de los indicadores para el monitoreo de resultado guarda relación estrecha con la falta de identificación adecuada de los objetivos principales.

Gráfica E3. Características de la lógica horizontal, 2015



En el cuadro E2 se muestran algunos ejemplos de los retrocesos detectados en la construcción de indicadores. Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica (S236) pasó de dar seguimiento al "Porcentaje de publicaciones realizadas... en revistas internacionales especializadas" a monitorear el "Promedio de proyectos de investigación...". Asimismo, el Programa Escuelas de Tiempo Completo (S221) decidió dejar de monitorear a nivel de Fin la "Tasa de variación en el nivel de logro de los alumnos..." y consideró más adecuado el indicador de "Número de escuelas de tiempo completo".

Cuadro E2. Retrocesos en la definición de objetivos

Dependencia	Programa social	Nivel	2012	
SE	S-016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur)	Propósito	Razón de creación de microempresas de las mujeres rurales de bajos ingresos beneficiarias de microcréditos.	
SE	S-017 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes)	Fin	Porcentaje de ocupaciones generadas por el programa en el segmento de micronegocios de bajos ingresos.	
SE	S-020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Fin	Generación de empleos formales por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	
Conacyt	S-236 Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	Fin	Porcentaje de publicaciones realizadas por investigadores mexicanos en revistas internacionales especializadas.	
Salud	S-037 Programa Comunidades Saludables	Fin	Disminución en la tasa de morbilidad de enfermedades prevenibles (calculado por Dirección General de Epidemiología).	
Salud	S-200 Caravanas de la Salud	Fin	Porcentaje del total de población que habita en comunidades aisladas y con alta marginación que es atendida por el programa.	
Salud	S-202 Sistema Integral de Calidad en Salud	Fin	Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud que muestren avances en la confianza de los ciudadanos en las instituciones de salud.	
Sedesol	S-118 Programa de Apoyo Alimentario	Propósito	Prevalencia de baja talla para la edad en niños menores de cinco años de edad beneficiarios del programa.	
Sedesol	S-070 Programa de Coinversión Social (PCS)	Fin	Proporción de Actores Sociales apoyados por el PCS con capital social.	

	2015	Comentario
	Porcentaje de mujeres rurales que cuentan con microcréditos respecto de las mujeres rurales susceptibles de contar con servicios formales de microfinanzas.	Se ha perdido el enfoque de resultados en la definición de indicadores; estos reflejan ahora aspectos de gestión.
	Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MiPyME respecto del periodo anterior.	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el indicador no refleja los resultados principales del programa.
	Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MiPyME respecto del periodo anterior.	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el indicador no refleja los resultados principales del programa.
	Promedio de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico realizados, relacionados con los proyectos apoyados.	Se ha modificado el enfoque de resultados; el actual indicador refleja únicamente un aspecto de resultados.
	Prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de edad.	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el actual indicador únicamente se enfoca en un aspecto de la salud.
	Razón de mortalidad materna (RMM).	Se definieron indicadores que no están vinculados con las acciones del programa.
	Tasa de hospitalización por diabetes no controlada con complicaciones de corto plazo (indicador definido por la OCDE).	Se definieron indicadores que no están vinculados con las acciones del programa.
	Porcentaje de individuos de hogares elegibles para ser atendidos por el programa con seguridad alimentaria.	Se han definido indicadores que reflejan aspectos de gestión a no de resultados.
	Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario.	Se han omitido indicadores de resultados que se derivaban de diversas evaluaciones por indicadores de gestión.

Dependencia	Programa social	Nivel	2012	
Sedesol	S-071 Programa de Empleo Temporal (PET)	Propósito	Porcentaje de beneficiarios del programa que perciben mejoría en sus ingresos por su participación en este respecto los encuestados.	
Conacyt	S-190 Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	Fin	Índice de crecimiento de recursos de alto nivel que se dedican a la investigación y/o docencia en México.	
Conacyt	S-192 Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	Fin	Índice Global de Calidad (IGCA) relativo a la posición que ocupa México en la variable Calidad de las instituciones de investigación científica.	
SEP	S-204 Cultura Física	Fin	Porcentaje de personas encuestadas que participan en el Programa Nacional de Cultura Física que lo califican favorable.	
SEP	S-205 Deporte	Fin	Cambio en los resultados obtenidos en competencias fundamentales del ciclo olímpico en turno respecto de las competencias fundamentales del ciclo olímpico inmediato anterior.	
SEP	S-221 Programa Escuelas de Tiempo Completo	Fin	Tasa de variación en el nivel de logro de los alumnos de Escuelas de Tiempo Completo.	
Sedesol	S-054 Programa de Opciones Productivas	Fin	Variación en el ingreso después de dos años de apoyado el proyecto.	
Sedesol	S-057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	Fin	Porcentaje de artesanos beneficiados que incrementaron su ingreso derivado de la actividad artesanal.	
Sedesol	S-065 Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Propósito	Permanencia en el aula de la población beneficiaria infantil de 6 a 18 años durante el periodo de medición.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Matrices de Indicadores para Resultados del Ejercicio Fiscal 2015.

	2015	Comentario
	Promedio de días para intervenir ante la declaración de emergencias o desastres naturales.	Se modificaron los indicadores de resultados por indicadores vinculados a las "acciones" realizadas por el programa.
	Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por las Instituciones de Educación Superior (IES) respecto del Producto Interno Bruto (PIB).	Se modificaron los indicadores de resultados por indicadores que reflejan las acciones del programa.
	Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por las Instituciones de Educación Superior (IES) respecto del Producto Interno Bruto (PIB).	Se modificaron los indicadores de resultados por indicadores que reflejan las acciones del programa.
	Proporción de estudiantes que se incluyen en el Registro Nacional del Deporte.	Se ajustaron los indicadores definidos por indicadores que no dependen de las acciones del programa.
	Proporción de estudiantes que se incluyen en el Registro Nacional del Deporte.	Se ajustaron los indicadores definidos por indicadores que no dependen de las acciones del programa.
	Número de escuelas de tiempo completo.	Se perdió el enfoque de resultados al definir indicadores que reflejan la gestión del programa.
	Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio.	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el actual indicador es menos específico respecto de las acciones del programa.
	Porcentaje de micronegocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor dos años.	Se perdió el enfoque de resultados al definir indicadores que reflejan la gestión del programa.
	Porcentaje de la cobertura de apoyos económicos directos	Se modificaron los indicadores de resultados por indicadores que reflejan la gestión del programa.

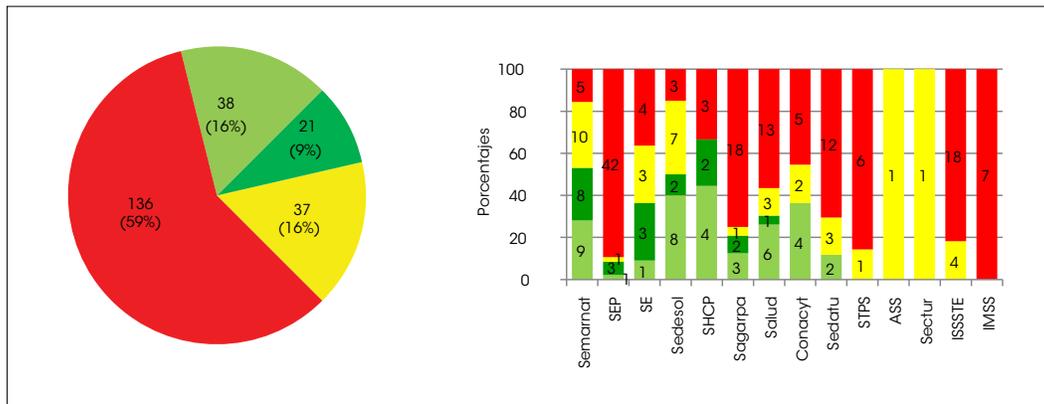


La gestión es un aspecto que debe ser monitoreado por las diversas instancias públicas. Esta información permite retroalimentar los procesos esenciales que realizan los programas: dispersión de recursos, entrega de bienes o servicios, avance en la cobertura, etcétera. Sin embargo, los indicadores de gestión no proporcionan información relevante sobre la solución de los problemas públicos. Por tal motivo, poner más énfasis en la gestión en lugar de los resultados es un retroceso importante que debe ser corregido por los responsables de los programas sociales.

Valoración de indicadores, 2015

Una característica importante de la matriz de indicadores es que en ella se deben definir los objetivos que pretenden alcanzar los programas y acciones sociales. A su vez, los objetivos se separan por niveles: Actividades, Componentes, Propósito y Fin; cada nivel permite diferenciar el ámbito de control del programa relacionado con su gestión (Actividades y Componentes) del ámbito de resultados (Propósito y Fin) que refleja la solución a problemas públicos concretos. La coherencia entre los objetivos y los supuestos en sus distintos niveles se denomina *lógica vertical*, la cual permite determinar la coherencia de las acciones del programa para la solución de un problema público.

Gráfica E4. SemafORIZACIÓN sobre lógica vertical, 2015

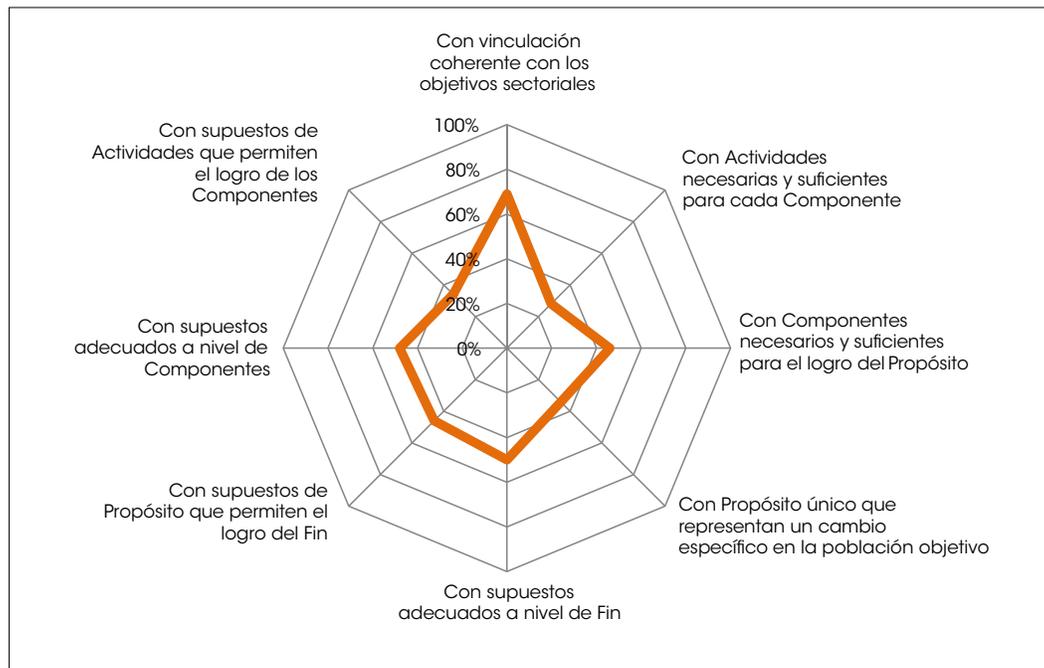


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La gráfica E4 muestra los resultados de la valoración realizada a la coherencia entre los objetivos y los supuestos. Con base en los resultados, se encontró que cinco por ciento (59 programas) de las matrices ha definido objetivos y supuestos acordes con sus acciones realizadas. Por otro lado, dieciséis por ciento (37 programas) presenta algunos problemas en la definición de estos aspectos, principalmente a nivel de resultados. Por último, 59 por ciento (136 programas) de las matrices presenta deficiencias en el diseño de sus objetivos y supuestos.

Los resultados anteriores implican que buen número de los programas públicos tiene problemas para identificar los objetivos que pretende solucionar. En la matriz de indicadores, los objetivos definen los aspectos principales para la construcción de sus indicadores; si los objetivos son deficientes, lo más probable es que los indicadores sean inadecuados. Por ejemplo, de los diecisiete programas y acciones de la Sedatu se detectó que doce presentan dificultades en la definición de objetivos y supuestos, pero también se encontró que cinco programas que han definido objetivos que describen adecuadamente sus acciones. Esta heterogeneidad implica diferencias en el conocimiento e interés por parte de los coordinadores en definir de manera clara los objetivos del programa que coordinan.

Gráfica E5. Características de la lógica vertical, 2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¿Qué falla? La definición de resultados. De manera más puntual, en la gráfica E5 se muestra la información respecto de la definición de objetivos y la identificación de supuestos. El principal aspecto de resultado se denomina *Propósito* en las matrices de indicadores, y en este se debe identificar la población objetivo de cada programa y precisar la problemática social que esperan solucionar. De acuerdo con los resultados, únicamente 34 por ciento de los 232 programas y acciones del ámbito social identificó de manera adecuada una "población objetivo" y un "resultado esperado"; el resto definió objetivos que solo reflejaban la gestión realizada.

Respecto de la gestión, la principal problemática de los programas se vincula a la definición de los bienes y servicios que proporcionan. Se encontró que solo veintiocho por ciento de los programas definió las actividades necesarias para generar cada uno de los componentes descritos, mientras que 46 por ciento de las matrices describía los componentes necesarios para el logro del objetivo. De igual modo se detectó que la mayoría de los programas no identificó de manera adecuada aquellas problemáticas ajenas a su operación susceptibles de afectar su desempeño para el cumplimiento de sus objetivos. Si bien los aspectos anteriores son relevantes, se descubrió una deficiencia preocupante debido a que está relacionada con la razón de ser de cada uno de los programas sociales: la identificación de los resultados esperados.



En el cuadro E3 se muestran algunos de los retrocesos detectados en la definición de objetivos a nivel de resultados para distintos programas. Por ejemplo, el IMSS-Prospera (S038) modificó su objetivo de “población... *mejora* su estado de salud” a “población... *tiene acceso* a servicios de salud de calidad”; por tanto, el primero refleja un resultado y el segundo se refiere a la gestión. Asimismo, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (S016) ajustó su objetivo de “mujeres [que] crean y *desarrollan microempresas...*” por otro que se refiere a los medios para lograr un resultado: “mujeres [que] cuentan con servicios integrales...”.

Estos cambios reflejan la pérdida del enfoque de resultados por parte de los programas públicos. Este cambio de enfoque no debe ser encasillado en un aspecto de redacción sino que reflejan un retroceso en la identificación y diferenciación entre la gestión y los resultados. Lo anterior implica un menor compromiso por parte de los programas para mostrar a la ciudadanía la razón de su existencia en la Administración Pública Federal. En el siguiente apartado se muestran los resultados respecto de la valoración de los indicadores y medios de verificación (lógica horizontal).

Cuadro E3. Retrocesos en la definición de objetivos

Dependencia	Programa social	Nivel	2012
IMSS-Prospera	S038 Programa IMSS-Prospera	Propósito	La población que carece de seguridad social, adscrita al Programa IMSS-Oportunidades, y que habita prioritariamente en zonas rurales y urbano-marginadas del país, <i>mejora</i> su estado de salud.
Conacyt	S-192 Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	Propósito	Las instituciones, centros de investigación, laboratorios, organismos y empresas <i>han generado</i> conocimiento científico y capacidades de desarrollo tecnológico e innovación.
Conacyt	S-236 Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	Propósito	Los <i>investigadores nacionales</i> cuentan con acceso a infraestructura adecuada para realizar actividades de investigación y desarrollo tecnológico competitivas a nivel mundial.
Salud	S-037 Programa Comunidades Saludables	Fin	Contribuir a que la población de los municipios con localidades de 500 a 2500 habitantes, <i>mejoren</i> la calidad de su salud a través del control de los determinantes que inciden en las enfermedades prevenibles.
Salud	S-037 Programa Comunidades Saludables	Propósito	Los municipios con localidades de 500 a 2,500 habitantes <i>cuentan con población capacitada</i> y asesorada para el control de los determinantes en salud que inciden en las enfermedades prevenibles.
Salud	S-202 Sistema Integral de Calidad en Salud	Propósito	El Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD) está <i>implantado</i> en los establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud y logra contribuir a la operación de servicios de salud efectivos, seguros y eficientes.
SE	S-016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur)	Propósito	Mujeres rurales emprendedoras de bajos ingresos <i>crean y desarrollan</i> microempresas a través del acceso al financiamiento.
SE	S-017 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes)	Propósito	Población con ingresos anuales por hogar iguales o menores al decil 6 que se usa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares <i>pesos crea y consolida</i> unidades productivas
SE	S-151 Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft)	Propósito	Las capacidades competitivas de las personas y las empresas del sector de TI y servicios relacionados se <i>fortalecen</i> .

2015	Comentario
Como parte del Sistema de Protección Social en Salud, la población que carece de seguridad social y que habita prioritariamente en zonas rurales y urbano-marginadas, adscrita territorialmente al Programa, tiene acceso a servicios de salud de calidad.	Se ha modificado el enfoque de resultados por un aspecto de gestión, el acceso a los servicios de salud,
Los proponentes que atienden las demandas de los sectores establecidas en cada convocatoria <i>promueven</i> el desarrollo y la consolidación de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de los sectores.	Se ha modificado precisión de la población objetivo del programa además, el enfoque de resultados ha dejado de ser preciso.
Las <i>instituciones de investigación y empresas</i> cuentan con la infraestructura para realizar actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación.	Se ha modificado la población objetivo del programa perdiendo objetividad sobre "quiénes" reciben los bienes del programa.
Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante el <i>desarrollo</i> de conductas saludables y corresponsables en las comunidades de los municipios de alta y muy alta marginación donde opera el programa.	Se ha modificado la claridad de los objetivos del programa en relación con la política pública y se ha perdido el enfoque hacia resultados.
Los municipios de alta y muy alta marginación <i>cuentan con comunidades</i> que realizan acciones de Promoción de la Salud y Prevención de Enfermedades.	Se ha modificado la claridad del objetivo del programa y perdiendo el enfoque hacia resultados.
Unidades Médicas de las Instituciones Públicas del Sistema Nacional de Salud que <i>realizan acciones</i> en materia de Seguridad del Paciente y contribuyen a mejorar la calidad de la atención médica.	Se ha modificado el cambio específico que pretende alcanzar el programa; ahora se describe únicamente un aspecto de gestión.
Las mujeres de áreas rurales <i>cuentan</i> con servicios integrales de microfinanzas formales que les otorga el Fomtur para impulsar sus unidades económicas.	Se ha modificado la orientación hacia resultados del programa, únicamente se describe un aspecto de gestión.
Los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que <i>desarrollan y fortalecen sus capacidades</i> técnicas, administrativas, financieras, formación de capital, de gestión y comercialización, visibilizan sus aportaciones.	Se ha reducido el alcance de los objetivos del programa aunque se mantiene un enfoque hacia resultados.
Contribuir al crecimiento del sector de Tecnologías de la Información en México a través de <i>subsidios</i> .	Se ha modificado la claridad del objetivo y se ha perdido la precisión sobre la población objetivo.

Dependencia	Programa social	Nivel	2012
Sedesol	S-052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	Propósito	Los <i>hogares beneficiarios en pobreza patrimonial</i> acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.
Sedesol	S-118 Programa de Apoyo Alimentario	Propósito	Familias beneficiarias, en particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, <i>mejoran</i> su alimentación y nutrición.
Sedesol	S-155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	Fin	Contribuir a <i>disminuir</i> la violencia contra las mujeres, a través de la prevención y atención que brindan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.
Semarnat	S-046 Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)	Fin	Contribuir a la <i>conservación</i> de los ecosistemas y su biodiversidad a través del uso y aprovechamiento sustentable en las Áreas Protegidas, zonas de influencia y otras modalidades de conservación.
SEP	S-222 Programa de Escuela Segura	Propósito	Las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa <i>mejoran su seguridad escolar</i> .

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las Matrices de Indicadores para Resultados del Ejercicio Fiscal 2015.

	2015	Comentario
	Apoyar a los <i>hogares beneficiarios</i> mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.	Se ha perdido la claridad en la población objetivo del programa.
	Las familias beneficiarias <i>amplían</i> sus capacidades de alimentación.	Se han definido objetivos más abstractos.
	Contribuir a <i>construir</i> una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres.	Se han definido objetivos más abstractos el enfoque hacia resultados no es claro.
	Contribuir a <i>recuperar la funcionalidad</i> de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural mediante el fomento actividades productivas alternativas apropiadas a las características de cada región y el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de su desarrollo.	Se ha modificado la claridad de los objetivos del programa en relación con la política pública aunque se mantiene el enfoque hacia resultados.
	Escuelas públicas de educación básica atendidas por el programa a fin de mejorar sus <i>condiciones de convivencia escolar</i> .	Se han definido objetivos poco claros aunque el enfoque hacia resultados parece mantenerse.

Anexo F

Metodología del análisis de la permanencia y la calidad, 2010-2015³⁵

Con el mecanismo para generar la tasa de permanencia de los indicadores es posible vincular los resultados del Diagnóstico de Revisión de Matrices de Indicadores para Resultados. En concreto, es posible estudiar las características de los indicadores que mantuvieron su monitoreo entre 2010, 2012 y 2015, pero además se puede analizar las características de aquellos indicadores que fueron eliminados o se integraron en un periodo específico. De esta manera, es posible analizar si la sustitución es coherente con la lógica de un proceso de mejora.

Cuadro F1. Distribución de los indicadores, 2010-2015

	2010	2012	
Permanecieron	2.341	2.341	-
Eliminados	2,272	-	-
Nuevo	-	3,766	-
Total	4.613	6,107	-
		2012	2015
Permanecieron	-	2,205	2.205
Eliminados	-	3,902	-
Nuevo	-	-	4,424
Total	-	6,107	6,629

Fuente: Elaboración propia con información del PASH y del *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social Sociales* del CONEVAL.

³⁵ Una limitación del análisis es la información disponible. Si bien se puede realizar un seguimiento puntual de todos los indicadores desde 2008, el Diagnóstico para dicho año no contempló la valoración específica de los indicadores sino únicamente el análisis y la valoración de las matrices de indicadores para resultados. En 2010 se cuenta con información para los indicadores en particular; el problema reside en las características de la misma. Por desgracia, no hay información sobre el indicador llave que permite vincular la información año con año; por tal motivo, la vinculación se realiza mediante la revisión y vinculación manual de la información. El problema reside en que no fue posible emp arejar toda la información de los indicadores 2010 con las características analizadas, lo que limita las observaciones y, en cierto sentido, la magnitud del análisis.

En el cuadro F2 se muestran la distribución de los indicadores. En 2010 había 4,613 indicadores registrados para dar seguimiento a los programas federales. De estos, 51 por ciento (2,341 indicadores) aún fue monitoreado en 2012; en cambio, 2,272 indicadores (49 por ciento) dejaron de tener seguimiento. Por otro lado, en 2012 se integraron 3,766 nuevos indicadores; con esto, en 2012 se registraron 6,107 indicadores. De los indicadores registrados en 2012, únicamente 2,205 mantuvieron su seguimiento en 2015 (36 por ciento); en cambio, 3,902 perdieron su continuidad. En 2015 se agregaron 4,425 indicadores nuevos, sumando los 6,629 indicadores incluidos en las matrices de indicadores. Al considerar únicamente los programas del ámbito social, se observa la estructura de la información en el cuadro F2.

Cuadro F2. Distribución de los indicadores del ámbito social, 2010-2015

	2010	2012	
Permanecieron	1,024	1,024	-
Eliminados	458	-	-
Nuevo	-	650	-
Total	1,482	1,674	-
		2012	2015
Permanecieron	-	766	766
Eliminados	-	908	-
Nuevo	-	-	1,096
Total	-	1,674	1,862

Fuente: Elaboración propia con información del PASH y del *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* del CONEVAL.

La permanencia de los indicadores nos permite determinar la proporción de la información que continúa en monitoreo por parte de los programas. No obstante, una baja permanencia de la información no necesariamente es negativa si la información que es eliminada se sustituye con datos de mejor calidad. Esto es relevante dado que en el proceso continuo se espera que los indicadores que permanecen en el tiempo sean aquellos que presentan las mejores características, mientras que los indicadores que desaparecen deberían tener menos aspectos deseables.



Sistemas de monitoreo en curso: experiencias internacionales

En muchas ocasiones la importancia de contar con un sistema de monitoreo puede generar inercias positivas sobre el seguimiento puntual de programas presupuestarios y sobre todo para lograr las inercias adecuadas con el propósito de contar con un Presupuesto Basado en Resultados. Tener un sistema de monitoreo de los programas y acciones sociales permitirá detectar aquellas razones principales por las cuales estos no han logrado sus objetivos y/o determinar aquellos casos de éxito en el impacto sobre una población objetivo, así como sobre el avance de alguna problemática de política pública. Si bien un sistema de monitoreo puede funcionar para conocer de manera ex post las problemáticas que enfrentaron los programas, la intención primordial de contar con un sistema de monitoreo es poder conocer a la *brevidad posible* aquellos programas que no necesariamente cumplieron las metas trazadas. Esto último permite a los tomadores de decisiones saber y conocer más a fondo los temas en los cuales la política pública no surte los efectos esperados.

Identificar los aspectos susceptibles de mejora es esencial y resulta necesario, mas no es suficiente. En este caso, el sistema de monitoreo a implementar deberá tener como objetivo primordial ser una fuente de información confiable y de calidad, así como un mecanismo de exposición para conocer cómo van los programas y acciones sociales en el cumplimiento de resultados. Sin embargo, si bien es recomendable conocer a fondo los programas y acciones también es importante saber en términos de "estrategias" u "objetivos" si los programas presupuestales contribuyen al combate de una problemática de política pública. Ya sea que se trate de un enfoque de gestión o un enfoque de resultados, lo relevante es que la información se utilice para retroalimentar y evaluar el desempeño de los programas. Si bien el enfoque de resultados es una característica esencial de la evaluación y del monitoreo, la gestión aún es un aspecto relevante. La decisión de considerar uno u otro enfoque dependerá de las necesidades de cada país.

El caso de Sudáfrica es un caso particular en que el sistema de monitoreo se centra en conocer la satisfacción de los beneficiarios de los programas y servicios gubernamentales. Lo anterior no implica que aspectos como sostenibilidad, calidad o uso queden excluidos de dicho sistema; al contrario, el sistema cuenta con permanencia de su información y calidad en su construcción, y el uso se observa en la corrección y mejora de la prestación de servicios.

Caso Sudáfrica: Frontline Service Delivery Monitoring (FSDM)

El monitoreo conocido como *Citizen Based Monitoring* es el enfoque que vigila el desempeño del gobierno respecto de las experiencias de los ciudadanos. Este evalúa la calidad y el desempeño de los bienes y servicios que proporcionan las dependencias con base en los siguientes aspectos:

- 1) Accesibilidad.
- 2) Visibilidad y señalización.
- 3) Gerencia, administración y tiempos de espera.
- 4) Trato digno.
- 5) Higiene y comodidad.
- 6) Seguridad.
- 7) Horarios de apertura y cierre de las instalaciones.
- 8) Sistema de quejas.

Las calificaciones obtenidas comprenden los rangos de 1 (desempeño pobre) a 4 (muy buen desempeño). El objetivo del monitoreo es demostrar el valor agregado que obtienen los ciudadanos e informar a las dependencias sobre la calidad de los servicios que prestan. Esta información se proporciona a la agencia final encargada de brindar el servicio o entregar el bien.

Algunos hallazgos de las dependencias visitadas por primera vez fueron:

- En los aspectos trato digno, accesibilidad y horarios de apertura y cierre, los resultados fueron positivos.
- En los aspectos sistema de quejas, gerencia, administración y tiempos de espera, visibilidad y señalización, y seguridad, se evidenció que requieren intervención.

Con base en el monitoreo se lograron algunos resultados importantes:

- Todas las agencias/dependencias visitadas presentaron mejoras en los ocho aspectos relevantes.
- El puntaje en promedio de las dependencias enfocadas en la educación pasó de 1.29 a 2.48 para los ocho aspectos.
- Las agencias/dependencias enfocadas en el sector salud partieron de 1.69 y terminaron en 2.76
- En promedio, ocho de las nueve provincias del país presentaron una mejoría significativa en la calidad de sus servicios.

A partir del programa implementado en Sudáfrica, las agencias de gobierno han empezado a reconocer, entre otras cosas, la importancia estratégica del desempeño que deben presentar. Un mensaje fundamental es que con la ayuda del monitoreo se ha logrado: 1) considerar las necesidades de la población y entender cómo el gobierno interviene en la problemática de política pública; 2) identificar de forma puntual y oportuna los aspectos relevantes que permiten conocer la opinión de los ciudadanos; 3) crear demanda para las mejoras necesarias con ayuda del sistema de monitoreo; 4) generar un flujo de información y evidencia sobre la experiencia de los ciudadanos y la percepción del servicio brindado, y 5) iniciar un círculo virtuoso que comprende el monitoreo en primera instancia, seguido del análisis, de la acción concreta basada en el análisis y de la retroalimentación por parte de los ciudadanos a través del monitoreo.

Referencia:

The Presidency Republic of South Africa. Department: Performance Monitoring and Evaluation, Frontline Service Delivery Monitoring (FSDM). Programme. Annual Findings Report 2013/14.

De otro lado, en el caso de Perú se trata de un sistema que pone mayor énfasis en los resultados. El sistema RESULTA es un mecanismo de monitoreo de los principales objetivos de los programas presupuestarios implementados en ese país. La característica esencial del sistema es la recopilación continua de información y su publicación. La información a la que se accede en el sistema es de tipo financiero, relativa a la entrega de bienes y servicios y sobre resultados intermedios. El sistema presenta de manera interactiva los avances y logros alcanzados por los programas en cuanto a desarrollo y ejecución de actividades, además de concentrar información sobre los principales resultados alcanzados. Obviamente, la información sobre la gestión se recopila con mayor frecuencia que la información relativa a resultados, pero ambas se aprovechan para realizar acciones de planeación y programación en el marco del ciclo presupuestal.

Caso Perú: Portal RESULTA

El gobierno peruano ha implementado de manera progresiva un conjunto de acciones basadas en el enfoque del Presupuesto por Resultados (PbR). El monitoreo consiste en la medición periódica de la magnitud de los cambios en los indicadores que conecta los insumos que compran las instituciones con los servicios que ofrecen y con los resultados esperados por los ciudadanos.

Con la implementación del PbR se pudo contar con un sistema de monitoreo denominado RESULTA, a través del cual se conoce el avance en los indicadores de resultados y productos de los distintos programas presupuestales.

Este portal proporciona información principalmente sobre tres dimensiones esenciales de cada programa:

- *Financiera.* Se monitorea el gasto de cada programa de forma mensual a nivel de pliegos, departamentos, productos y actividades.
- *Física.* Da seguimiento a la entrega de productos y actividades respecto de su meta; el análisis se realiza de forma semestral.
- *Desempeño.* Se analizan los indicadores de Resultados Específicos (soluciones a problemáticas en la población objetivo) y los de Resultado Final (cambio en las condiciones económicas o sociales de la población identificada). El análisis es nacional y, cuando es posible, por regiones naturales o departamentos.

Uno de los objetivos de RESULTA es lograr transitar de un análisis puramente financiero a un monitoreo que considere la secuencia insumo-producto-resultado. Estos análisis se realizan con base en criterios de pertinencia y confiabilidad, y de acuerdo con estándares de transparencia y replicabilidad.

El sistema de monitoreo fue desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual se somete a constante mejora. Entre los objetivos de mejoras actuales destacan:

- El ordenamiento de programas presupuestales por sectores.
- La actualización de las fichas técnicas de los indicadores.

La implementación del sistema de monitoreo se refleja en algunos logros relevantes:

- Se empieza a priorizar el gasto público.
- Se privilegia la transparencia de los programas.
- Se utilizan métodos estadísticos para determinar si el programa tiene algún impacto a través de los indicadores.

Referencia:

Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto de Perú.



Cada uno de los sistemas de monitoreo mencionados tiene objetivos distintos pero basados en los principios de *recopilación continua* y de *calidad de la información* sobre el desempeño. Resulta aún más relevante que en ambos casos se emplea la información para implementar acciones correctivas.

Recomendaciones puntuales por ramo/sector y análisis detallado por indicador

Ante la problemática del uso incompleto de la información generada se ha insistido en la conveniencia de emitir recomendaciones puntuales sobre las problemáticas encontradas, sobre todo respecto del diseño de los programas y de cómo estos consideran apropiado medir resultados. En ese sentido, contar con recomendaciones brindaría un sustento a los programas y a los tomadores de decisiones para que se efectúe una u otra acción. El razonamiento subyacente es que se piensa que si estos tomadores de decisiones cuentan con herramientas útiles, confiables y suficientes incorporarán el uso de evaluaciones, análisis e información en general en las decisiones respectivas.

En cuanto al carácter de las recomendaciones, estas podrían incluir, entre otros temas:

- El cumplimiento de criterios mínimos, tales como la lógica vertical y la lógica horizontal, incorporados en la MML.
- Mejores prácticas en otros casos del ámbito internacional (mejores intervenciones).
- Bienes y servicios que sean probados para contribuir a una mayor eficacia y eficiencia.

Así pues, es fundamental saber de manera estratégica si los objetivos son los adecuados, pero igual de importante es conocer las herramientas que pueden modificar el rumbo de estas. Con el propósito de ajustar las estrategias y objetivos es necesario contar con indicadores que ofrezcan indicios de la ruta de la política pública. Debido al constante requerimiento de conocer esos indicadores, se debe contar con un sistema de monitoreo sobre las estrategias y los objetivos sectoriales, pero sobre todo de los indicadores asociados a aquel; es decir, conocer la situación particular de cada ramo o sector (carencias, problemáticas, oportunidades de mejora, etcétera.) y efectuar el monitoreo de esa situación mediante el uso de indicadores de resultados o de impacto.

¿Para qué contar con un sistema de monitoreo de estrategias y/o de indicadores sectoriales?

Con base en las experiencias de Estados Unidos y otros países como Australia, donde a pesar de los esfuerzos constantes e innovadores que permitieron en su momento implementar un sistema de evaluación y monitoreo, cuyos resultados fueron muy utilizados por los involucrados, no se ha logrado inculcar una cultura de evaluación del desempeño o de resultados ni un Presupuesto Basado en Resultados. Ante esta dificultad es normal e incluso deseable que tanto los responsables de la elaboración de políticas públicas como los encargados de evaluarlas se pregunten para qué es necesario monitorear las estrategias y/o los indicadores sectoriales. La respuesta a esta pregunta consta, en principio, de varias partes:

- 1) Ante la escasez de recursos humanos especializados y monetarios que tienen los gobiernos, es primordial y conveniente saber en qué se invierten tales recursos públicos y qué resultados se obtienen.
- 2) No basta solo con saber en qué se invierten los recursos públicos, también es útil determinar con qué fin. Según este razonamiento, sorprende que en la actualidad los programas presupuestarios suelen no conocer a fondo la razón de la intervención. Inclusive hay casos en que los programas no son capaces de identificar con claridad la problemática de política pública que pretenden atender ni diseñar las intervenciones necesarias y suficientes para lograrlo.
- 3) Aunado a lo anterior, el aspecto sobre la evaluación, ya sea de gestión o de resultados e impacto, sirve para conocer si los programas encargados de contribuir a la solución de una problemática utilizan las herramientas (métodos de intervención) apropiados para hacer frente al reto de política pública. Conocer de forma convincente si las intervenciones elegidas son las mejores incrementa la probabilidad de éxito de los programas.

Por todo lo anterior, se busca, entre otras cosas, incrementar el uso de la información para la toma de decisiones, sobre todo a través de la constante mejora de la calidad de la información que los involucrados generan. Como bien resaltan varios autores, la calidad de un sistema de monitoreo depende en gran medida de la calidad de los indicadores. Así pues, si se logra incrementar la calidad de los indicadores, es muy probable que los sistemas de monitoreo consigan su propósito.

Además de las razones ya expuestas, es importante contar con un sistema de monitoreo de indicadores a nivel sectorial por la facilidad comparable de dar seguimiento a estrategias, programas y acciones a nivel federal. Por ejemplo, en el caso de México y específicamente para las políticas públicas relacionadas con el desarrollo social, la existencia de 235 programas (en 2015) y acciones de desarrollo social con más de 2,500 indicadores representa un esfuerzo más alto que si se analizaran las estrategias u objetivos federales y los indicadores asociados a unas y otros.

Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social 2015: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores

Para establecer un sistema de monitoreo se requieren indicadores que proporcionen información relevante y sirva de base para la consecución de los objetivos de los programas y las políticas de desarrollo social. Desde 2008 en México se han implementado acciones concretas orientadas a diseñar, construir y consolidar un sistema de monitoreo de los programas y acciones federales de desarrollo social. Con el propósito de analizar las principales características, fortalezas y debilidades, y los retos del sistema de monitoreo del ámbito social, el CONEVAL elaboró un diagnóstico para estudiar tres características esenciales: la calidad de los indicadores, su sostenibilidad en el tiempo y el uso de la información proveniente de los indicadores de los programas y de la política social.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Bld. Adolfo López Mateos 160
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón
C.P. 01060, México, Distrito Federal
www.coneval.gob.mx

