

Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Hacia la integración de un
sistema de indicadores de los
programas y acciones sociales

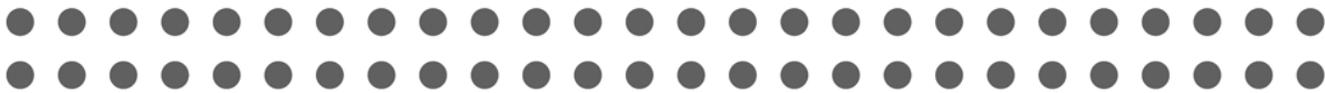


COÑEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Hacia la integración de un
sistema de indicadores de los
programas y acciones sociales



COŇEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

*Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados.
Hacia la integración de un sistema de indicadores de los programas y acciones sociales*

Primera edición, Diciembre 2014
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, Distrito Federal

ISBN: 978-607-95986-8-3

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados. Hacia la integración de un sistema de indicadores de los programas y acciones sociales*. México, DF: CONEVAL, 2014.



CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis

SECRETARÍA EJECUTIVA **Gonzalo Hernández Licona**
Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO Édgar A. Martínez Mendoza
José Manuel del Muro Guerrero
Freddy Damián Urbina Romero
Gabriela Gutiérrez Salas



CONTENIDO



INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN - ORIENTACIÓN A RESULTADOS	7
CAPÍTULO 2. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN A NIVEL FEDERAL	11
CAPÍTULO 3. INTEGRACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES SOCIALES	15
CAPÍTULO 4. BALANCE DE RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MIR EN MÉXICO	31
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	47
CAPÍTULO 6. SIGUIENTES PASOS	51

INTRODUCCIÓN

Para los gobiernos es indispensable contar con información oportuna, objetiva y relevante acerca del desempeño de las políticas públicas implementadas, especialmente de sus resultados, de manera que sea posible determinar si se ha dado solución a las problemáticas para las que fueron creadas o, de no ser así, contar con información para mejorarlas.

Surge entonces la pregunta ¿cómo se obtiene dicha información? Una alternativa es mediante el monitoreo y la evaluación. La primera indica lo que funciona y lo que no, y aporta alternativas de cómo puede mejorarse; a su vez, los indicadores permiten hacer un seguimiento no sólo en el corto plazo, sino también en el mediano plazo, del cumplimiento de los objetivos, además de que son usados como insumo para la evaluación.

La implementación de cualquiera de estas herramientas no es una tarea sencilla, sobre todo cuando se parte de un esquema de gestión pública tradicional en el que el número de productos entregados y el presupuesto ejercido representan las principales formas de medir resultados y rendir cuentas.

En el caso de México, para introducir el uso del monitoreo y la evaluación a la gestión pública, el CONEVAL diseñó un sistema orientado al desarrollo social que considera todas las etapas de vida de cualquier política pública (programa, proyecto, estrategia, etcétera), lo que se tradujo en la necesidad de contar con distintos tipos de evaluación (diseño, procesos, impacto, entre otras) y de indicadores de diversos niveles de objetivos (resultados, servicios y gestión).¹

En este sistema, en lo que se refiere al monitoreo, se llevaron a cabo diversas actividades para que los programas y las acciones sociales² contaran con indicadores para medir sus objetivos y, a partir de éstos, construir un sistema de indicadores. Entre ellas se encuentra la implementación de la Matriz de In-

¹ Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública (2007): <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/LineamientosGenerales.aspx>

² El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social es una herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/default.aspx>

dicadores para Resultados, construida con base en la Metodología de Marco Lógico, como el instrumento para elaborar los indicadores.³

En este documento se describe la experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados; en el capítulo primero se explica cómo se institucionalizó el monitoreo y la evaluación en México y en el segundo, cómo surgió la necesidad de construir el sistema de indicadores de los programas y las acciones sociales. Después, en el capítulo tercero se describe el marco de este sistema, así como las acciones realizadas para la ejecución de la matriz, las acciones para su mejora y el seguimiento de los indicadores. En los tres últimos capítulos se presentan los resultados, las conclusiones y los siguientes pasos.

De acuerdo con Rist y Zall (2004), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el monitoreo y la evaluación de la siguiente forma:

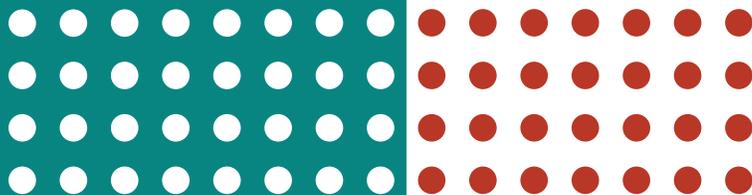
- ⋮ El monitoreo es un proceso continuo que usa la recolección sistemática de información sobre indicadores específicos para advertir a los tomadores de decisión y hacedores de política pública sobre el grado de avance y logro de los objetivos planteados y de la utilización de los recursos asignados.
- ⋮ La evaluación es una valoración sistemática y objetiva de un programa, proyecto o política finalizada o en curso, que incluye el análisis del diseño, la implementación y los resultados obtenidos. Su objetivo es determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia de la implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad.

³ La *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* se encuentra disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

CAPÍTULO

1

Institucionalización del monitoreo y la evaluación-orientación a resultados



A partir de los años noventa surgieron cada vez con mayor frecuencia en México iniciativas que buscaban fortalecer las acciones de monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas a nivel federal. Éstas fueron impulsadas tanto por actores del Poder Ejecutivo como del Legislativo en distintos momentos. En el cuadro 1 se presenta un resumen.

Cuadro 1. Iniciativas que impulsaron la institucionalización del monitoreo y la evaluación

Año	Iniciativa	Responsable	Resumen
1995 - 2000	Programa de Modernización de la Administración Pública	Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	Su objetivo era aumentar la eficiencia y eficacia gubernamental, así como combatir la corrupción. Incluía un subprograma de medición y evaluación que solicitaba fijar objetivos y metas a nivel institucional y establecer indicadores de desempeño por dependencia o entidad para evaluar los resultados de los programas en términos de calidad, costos y efecto sobre sus beneficiarios.
1998	Presupuesto de Egresos de la Federación	Congreso de la Unión	Estableció la generación de informes trimestrales a la Cámara de Diputados para dar seguimiento a indicadores del ejercicio del gasto.
1999	Presupuesto de Egresos de la Federación	Congreso de la Unión	Determinó que los programas debían contar con reglas de operación e indicadores.
2000	Presupuesto de Egresos de la Federación	Congreso de la Unión	Estableció que los programas con reglas de operación debían generar evaluaciones. ⁴
2000 - 2005	Sistema de Metas Presidenciales	Secretaría de la Función Pública	El Presidente de la República pactó con cada uno de los responsables de las dependencias un conjunto de indicadores y de metas a las cuales se les daría seguimiento y evaluación mediante un tablero de control; los indicadores se enfocaron a medir avances de gestión y servicios.
2001	Auditoría Superior de la Federación	Congreso de la Unión	Se creó el órgano encargado de revisar la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio del gasto con estándares reconocidos por la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).
2002	Acuerdo de Requisitos Mínimos	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Especificó estándares de cómo realizar las evaluaciones y quiénes podían participar en ellas.
2002	Instituto Federal de Acceso a la Información	Congreso de la Unión	Se creó el organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, proteger los datos personales que están en manos del Gobierno Federal y resolver sobre las negativas de acceso a información de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Fuente: CONEVAL, 2013.

⁴ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, artículo 70 (diciembre, 2000).

Estas acciones fueron en parte resultado del contexto político nacional e internacional; en el caso de México, en el año 2000 se inició un proceso de mayor democracia y, por primera vez, el partido político en el Poder Ejecutivo no tenía la mayoría representativa en el Congreso. Asimismo, a nivel internacional organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE impulsaron esquemas de transparencia, rendición de cuentas y gestión para resultados en otros países.

A pesar de lo anterior, las iniciativas mencionadas no permearon en una institucionalización propiamente dicha del monitoreo y la evaluación, ya que los elementos que se dieron como resultado de éstas fueron más bien ejercicios aislados para los cuales no se dispone de evidencia de que hayan tenido una relación entre sí.

A partir de 2004, el Congreso retomó en su agenda el impulso al monitoreo y la evaluación con una visión integral. En ese año se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),⁵ la cual dio origen al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Asimismo, en materia de monitoreo y evaluación, la LGDS establece que los programas de desarrollo social deberán evaluarse anualmente y contar con indicadores de resultados, servicios y gestión para medir su cobertura, calidad e impacto, los cuales serán aprobados por el CONEVAL.

También, en 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,⁶ en la cual se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño, que busca realizar una valoración del desempeño de los programas con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer el resultado del ejercicio del gasto. Un aspecto destacable es que por normativa se instauró el vínculo entre los indicadores del citado sistema y el Presupuesto de Egresos de la Federación, al establecer la obligatoriedad de incluirlos en este último documento y darle seguimiento al resultado a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

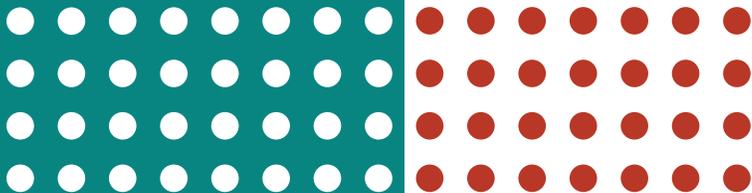
Con lo anterior se generó un respaldo normativo a la institucionalización de las acciones de monitoreo y evaluación en México, las cuales fueron la base para diseñar un esquema integral, como se verá en el siguiente capítulo.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004. Última reforma 7 de noviembre de 2013.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006. Última reforma 24 de enero de 2014.

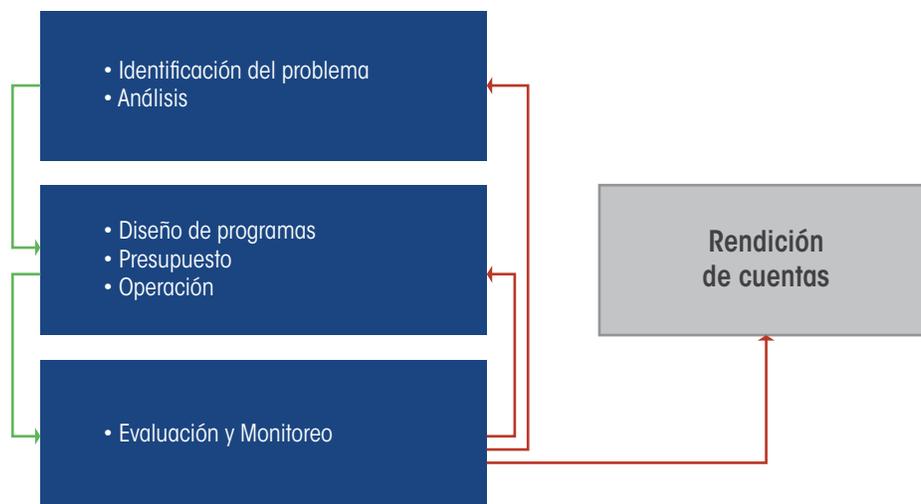
CAPÍTULO 2

Sistema de monitoreo y
evaluación a nivel federal



Un esquema de planeación de política pública debe iniciar con la identificación y el análisis de las problemáticas, de manera que se cuente con información sobre las causas que las generan y las consecuencias que tienen para la población afectada.

● **Diagrama 1.** Proceso de planeación de políticas públicas

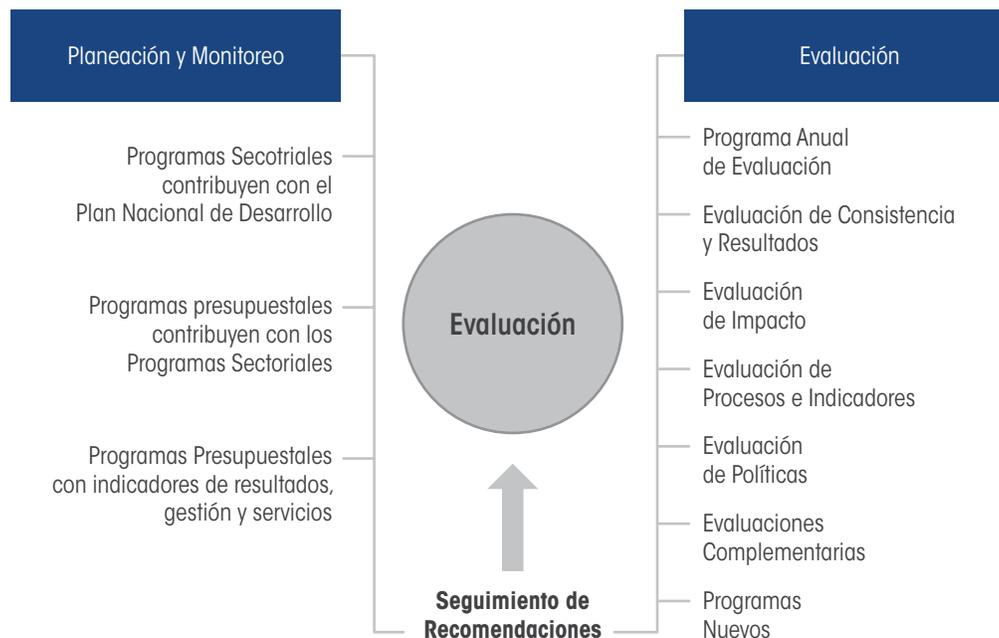


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En seguida, se deben definir las acciones para su solución, asignar presupuesto y ejecutarlas. El monitoreo y la evaluación proporcionan información sobre las acciones implementadas de manera que éstas puedan mejorarse, además de que contribuyen directamente a la rendición de cuentas.

De acuerdo con lo anterior y con la base normativa establecida, el CONEVAL diseñó un sistema de monitoreo y evaluación que considerara aspectos fundamentales y permitiera vincular tanto la planeación y el monitoreo como la evaluación, teniendo como eje principal la consecución de resultados, como se muestra en el diagrama 2.

● **Diagrama 2.** Sistema de Monitoreo y Evaluación a nivel federal



Fuente: CONEVAL, 2013.

En el lado izquierdo se encuentran la planeación y el monitoreo; aquí se vinculan los elementos de la planeación nacional con los programas presupuestarios y sus indicadores de resultados, servicios y gestión; al hacer esto, es posible tener indicadores para monitorear el logro de los objetivos de los programas presupuestarios a nivel micro y de los objetivos nacionales a nivel macro.

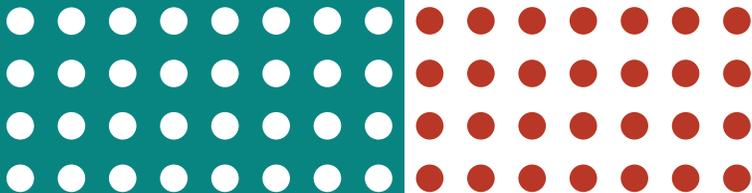
En el lado derecho, desde la perspectiva de la evaluación, se establecen los diferentes tipos de evaluación que permiten obtener diversas visiones de cómo un programa está tratando de resolver una problemática; entre ellas, la de consistencia y resultados, la de impacto y la de procesos, con las cuales se busca obtener información del desempeño de los programas o políticas en las distintas etapas de su implementación.

Uno de los elementos principales en este diagrama es el del seguimiento a las recomendaciones, puesto que vincula la información que proviene del monitoreo y la evaluación con el proceso de toma de decisiones; la información por sí misma no es útil sino hasta que es usada para mejorar las políticas públicas.

Para llevar a la práctica los elementos de monitoreo y evaluación que se señalan en el sistema, se emprendieron diversas acciones para las que se contó con la participación de varios actores en distintos momentos. En el siguiente capítulo se describen las acciones específicas en materia de monitoreo.

CAPÍTULO 3

Integración de un sistema de indicadores para los programas y las acciones sociales



El sistema de monitoreo y evaluación diseñado por el CONEVAL incluye como parte fundamental del monitoreo los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas presupuestarios. En un diagnóstico realizado en 2006 se identificó que, aun cuando desde años atrás ya existía normativa que establecía que los programas sociales debían tener indicadores, los retos en la materia eran importantes (ver cuadro 2).

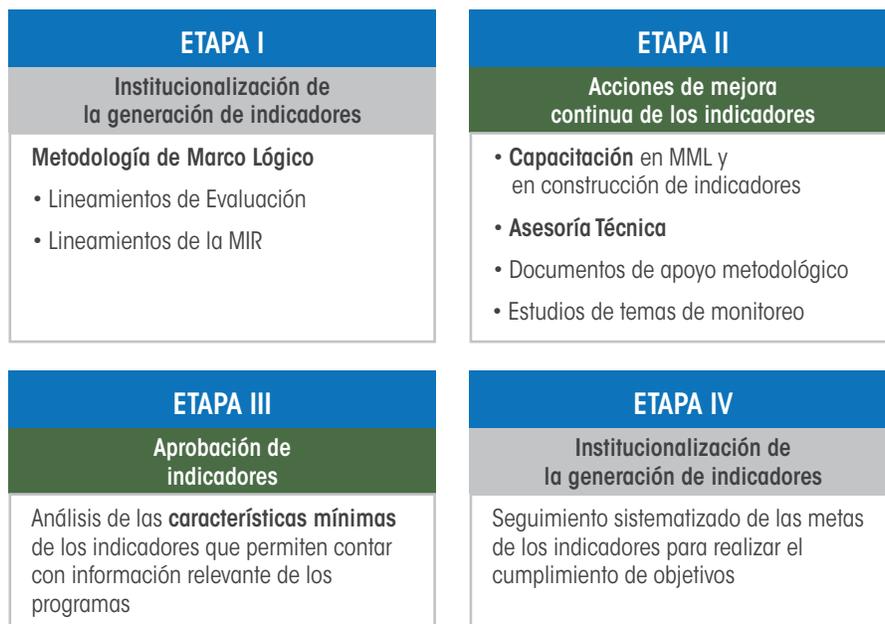
Cuadro 2. Retos iniciales en materia de indicadores, 2006

- ⋮ Existían elementos de monitoreo desarticulados conceptual, metodológica y operativamente.
- ⋮ La medición de resultados en los programas no era una prioridad.
- ⋮ Existían diagnósticos poco claros sobre las problemáticas a resolver.
- ⋮ Los programas tenían poca claridad sobre el objetivo central para el cual habían sido creados; esto generaba problemas en su diseño.
- ⋮ Predominaban los indicadores de producto y presupuesto, incluso algunos duplicaban la información reportada.
- ⋮ Las metas establecidas por los programas carecían de un mecanismo de planeación.
- ⋮ No existía un lenguaje común en materia de indicadores ni tampoco una metodología estandarizada para su construcción.

Fuente: CONEVAL, 2013.

Con este antecedente, el CONEVAL definió un esquema de actuación que permitiera, en un primer momento, tener indicadores de resultados, servicios y gestión para todos los programas y las acciones sociales; posteriormente, mejorar su calidad; y por último, hacer un seguimiento de éstos. Todo ello con la finalidad de integrar un sistema de indicadores en el cual el monitoreo de los objetivos, en especial de los objetivos de resultados, se realizara de manera sistematizada. Este esquema comprende los elementos considerados en el diagrama 3.

● **Diagrama 3.** Elementos del sistema de indicadores de los programas y las acciones sociales



Fuente: CONEVAL, 2013.

En el diagrama 3, los cuadros grises se refieren al establecimiento de las bases metodológicas y normativas para que los programas y las acciones sociales construyan indicadores de manera homogénea y es, por tanto, la base de los demás elementos. Los cuadros verdes corresponden a las acciones para mejorar la calidad de los indicadores y las capacidades técnicas en los servidores públicos. A continuación se presentan en forma específica estos elementos.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GENERACIÓN DE INDICADORES: IMPLEMENTACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

La base de un sistema de indicadores es como su nombre lo indica: los indicadores mismos. En 2006 existían diversas deficiencias en cuanto a su construcción; para solventarlas y establecer la base del sistema, el CONEVAL tomó como referencia la experiencia de organismos internacionales y las aplicaciones que hacían otros países, como Canadá, Colombia, Perú, Chile, entre otros, y exploró el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML) como una herramienta de apoyo para clarificar el objetivo central de los programas y construir indicadores que midieran el logro de dicho objetivo. En la adaptación al caso de México, se

le llamó Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Con el uso generalizado de ésta se buscaba principalmente lo siguiente:

- Clarificar la lógica causal de los programas y las acciones sociales, y revisar las teorías o los supuestos que subyacen al diseño inicial de una intervención gubernamental. Asimismo, establecer los vínculos causales entre los factores endógenos y exógenos de la gestión, y asociarlos con los resultados atribuibles y externos a su operación.
- Mejorar el diseño de los programas y las acciones para fortalecer su operación. La herramienta hace evidente la existencia de múltiples objetivos, de bienes y servicios que no contribuyen al cumplimiento del objetivo del programa y la inclusión de actividades no conducentes a su realización.
- Construir indicadores de resultados, principalmente para tener información relevante del desempeño del programa. Con ello se pretendía evitar la generación masiva de indicadores de productos o servicios y, por tanto, la multiplicación de las tareas de monitoreo con mucha información, la cual no siempre era importante para la toma de decisiones.
- Finalmente, generar la base para el sistema de indicadores de los programas y las acciones sociales.

En el diagrama 4 se muestra el esquema existente en 2006 y al cual se buscaba transitar con la implementación de la MIR.

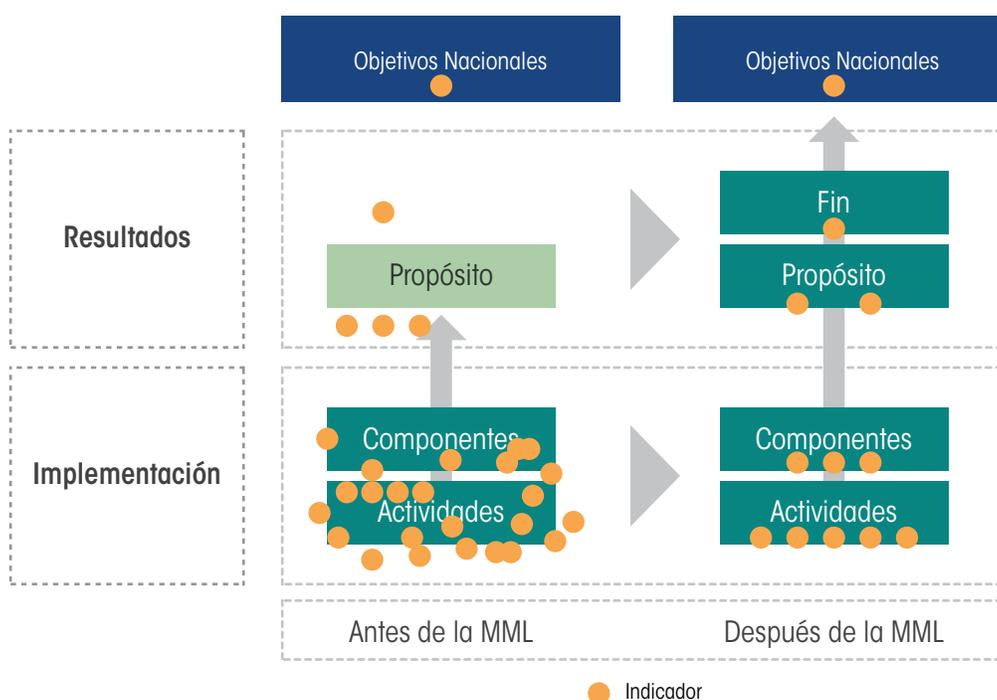
El diagrama 4 revela cómo antes de la implementación de la MML en México, un programa estándar tenía claridad al establecer los productos (componentes) que entregaba a su población beneficiaria y el conjunto de acciones (actividades) para la producción de dichos componentes; sin embargo, al determinar una cantidad numerosa de indicadores alrededor de esos componentes-actividades, básicamente proporcionaban información sobre el ejercicio de recursos, de entrega de bienes y, quizás, una parte importante de dichos indicadores eran redundantes y no ofrecían información adicional respecto de los demás indicadores.

También, en dicho diagrama se muestra que un programa estándar no tenía establecidos los resultados que pretendía obtener con la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria; además, el indicador para dar seguimiento a este nivel estaba alejado de los posibles resultados que pudiera obtener el programa; es decir, una parte importante de los programas tenía como objetivo disminuir la pobreza extrema, mejorar

la calidad de vida, aumentar el ingreso de los mexicanos, entre otros, los cuales, si bien se enfocan a problemáticas concretas, éstas no pueden ser solucionadas con tan sólo la acción de un programa. Así, la vinculación con la planeación nacional quedaba alejada y sin mucha relación con los resultados de los programas.

Con la MML, el objetivo a implementarse se ubica en el lado derecho, el cual muestra que los objetivos se relacionarían, de manera sistemática, coherente y directa, para establecer un conjunto de indicadores suficiente que permitiera contar con información relevante de cada uno de los objetivos del programa y, además, que tuvieran vinculación con la planeación nacional.

● **Diagrama 4.** Implementación de la MIR para los programas presupuestarios



Fuente: CONEVAL, 2013.

Con base en lo anterior, el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) definieron de manera conjunta la normativa necesaria para que los programas elaboraran su MIR. En primera instancia, se emitieron los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal

(Lineamientos de Evaluación),⁷⁸ en los cuales se estableció que las dependencias y entidades debían elaborar la MIR de los programas presupuestarios con base en la MML.

Después, en julio de 2007, como parte de los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008 (Lineamientos MIR),⁹ el CONEVAL publicó la *Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la administración pública federal*, que busca vincular la MIR de cada programa con el proceso de planeación y presupuestación.

Una vez realizado esto, se inició la implementación de la MIR de manera gradual, con un grupo de programas presupuestarios de la administración pública federal, incluidos los programas y las acciones de desarrollo social (modalidad presupuestaria S y U¹⁰), mientras que era opcional para las demás modalidades presupuestarias. El primer paso fue impartir pláticas de sensibilización a los servidores públicos de altos niveles (titulares de dependencias y entidades, subsecretarios, directores generales) con la finalidad de generar sinergias al interior de las dependencias y entidades y facilitar la construcción de la MIR. Esta sensibilización consistió en una introducción de lo que es la MML, en la que se destacaron las ventajas de su aplicación y la importancia de establecer objetivos e indicadores, sobre todo indicadores de resultados.

Posteriormente, se emprendió una campaña de capacitación en MML mediante la organización de cursos teórico-prácticos en los que participaron los directivos, operadores y responsables de los programas. La intención era no sólo generar conocimiento sobre la metodología, sino también la elaboración de las MIR. Esta tarea se desarrolló con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución con experiencia en la aplicación de la MML en la administración pública, sobre todo en el caso de Chile. Así, un equipo de consultores expertos del ILPES apoyó en la impartición de los cursos para la elaboración de las MIR y retroalimentaron los ejercicios realizados.

⁷ Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2007.

⁸ Se debe mencionar que estos lineamientos sentaron las bases de todo el sistema de monitoreo y evaluación, ya que también señalaron: las directrices generales para la formulación de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; los tipos de evaluación; el seguimiento de resultados; y la difusión, organización y contratación de las evaluaciones.

⁹ Con oficio circular 307-A.-1593 del 17 de julio de 2007, la SHCP emitió los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008 que establecen las directrices del proceso de programación y presupuestación para el próximo ejercicio fiscal con un enfoque de gestión para resultados.

¹⁰ Modalidad "S" se refiere a los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y "U" corresponde a los programas presupuestarios otros subsidios.

En estos cursos se contó con la presencia de 520 funcionarios federales de dependencias, entidades y programas de la SHCP y de las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); Economía (SE); Educación Pública (SEP); Salud, Trabajo y Previsión Social (STPS); Reforma Agraria (hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU), Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Desarrollo Social (Sedesol), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e incluso dependencias y entidades que no coordinan programas sociales, como la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, Gobernación, Energía y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Como resultado, a ocho meses de haber iniciado el proceso de transformación en la construcción de indicadores, para el ejercicio fiscal 2008 se registraron 452 MIR de programas presupuestarios en el portal aplicativo de la SHCP (PASH), de las cuales 133 correspondieron a programas de desarrollo social. El presupuesto de los 452 programas con MIR para 2008 representó 42 por ciento del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año. Asimismo, el presupuesto de desarrollo social con indicadores representó el 100%.

La Matriz de Indicadores para Resultados

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

Gráficamente, la MIR es una tabla de cuatro por cuatro que ordena sus elementos en filas y columnas de la siguiente forma:

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Las filas presentan información acerca de cuatro niveles de objetivos, en donde:

- ⋮ Fin. Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de dependencia.
- ⋮ Propósito. Es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo a consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios) producidos o entregados por el programa.
- ⋮ Componentes. Son los bienes y servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito.
- ⋮ Actividades. Son las principales tareas o acciones que debe cumplir el programa para la producción de cada uno de los componentes.

Las columnas registran la información sobre el resumen narrativo o los objetivos, los indicadores, las fuentes de información y los factores externos o supuestos, cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos, en donde:

- ⋮ Resumen narrativo. Es la descripción de los objetivos de cada nivel de la MIR.
- ⋮ Indicadores. Miden logro de los objetivos de cada nivel de la MIR.
- ⋮ Medios de verificación. Son las fuentes de información para el cálculo y monitoreo de los indicadores.
- ⋮ Supuestos. Son los factores externos o situaciones ajenas al programa que deben cumplirse para el logro de los objetivos del programa.

Con esto, por primera vez, el país tenía información sistematizada del diseño de cada programa, así como una batería de indicadores que permitían, en un plazo inmediato, monitorear las principales actividades que ejecuta el operador del programa para hacer llegar los bienes y servicios a la población beneficiaria y, en el mediano plazo, medir el resultado de brindar éstos a los beneficiarios.

ACCIONES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS INDICADORES

Un factor de suma importancia en la generación de información es su calidad; si la información que produce un sistema no cuenta con ciertos criterios mínimos de calidad, las decisiones que puedan tomarse con dicha información carecen del sustento necesario para justificarlas. Con esta visión, el CONEVAL realizó una revisión de las MIR que se estaban cargando al sistema presupuestario y que, por lo tanto, serían no sólo para monitorear el desempeño de los programas, sino para dar un seguimiento al uso del presupuesto federal.

Por lo anterior, en 2008 se efectuó una primera revisión de los indicadores de 133 programas sociales en la que se observó la necesidad de:¹¹

- Definir mejor los indicadores de resultados, principalmente en cuanto a propósito, para medir el desempeño del programa y el cambio que, de manera efectiva, se había logrado en la población objetivo.
- Mejorar el planteamiento de los bienes y servicios otorgados por el gobierno a través de sus programas federales (componentes).
- Fomentar la vinculación de la matriz de indicadores con las reglas de operación de los programas.
- Difundir la lógica interna del programa, es decir, que se conociera el vínculo desde las actividades hasta los objetivos y resultados más amplios, ante todo entre los operadores del programa, pero sin dejar de lado a la ciudadanía en general.
- Promover un mayor compromiso por parte de los funcionarios de alto nivel en la construcción y validación de la matriz de indicadores.
- Fortalecer la coordinación entre el CONEVAL y la SHCP y la SFP, y especificar con mayor detalle la utilidad, los alcances y las limitaciones de la matriz de indicadores en el presupuesto basado en resultados.
- Monitorear de manera adecuada los resultados, los servicios y la gestión, ya que casi sesenta por ciento de las MIR presentaban serias deficiencias.

¹¹ El CONEVAL revisó las MIR de los programas federales (registradas en el PASH durante abril de 2008). Para la clasificación de las matrices, se consideraron dos variables principales: el cumplimiento de los elementos de la matriz de indicadores y la lógica interna del programa (lógica horizontal y vertical de la matriz de indicadores). Ver http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2008.pdf

De acuerdo con lo anterior, las principales áreas de oportunidad eran:

- Mejorar el planteamiento en la lógica del programa, principalmente en la identificación del objetivo para el cual había sido creado y los bienes y servicios entregados.
- Mejorar los indicadores de resultados de nivel propósito de modo que midieran el desempeño del programa y el cambio que se había logrado en la población objetivo.

ACCIONES DE MEJORA CONTINUA

A partir de lo anterior, el CONEVAL ha llevado a cabo de manera permanente acciones para mejorar los indicadores de los programas y las acciones sociales; entre ellas se encuentran cursos de capacitación, asesorías técnicas y emisión de documentos de apoyo metodológico.

Los cursos se imparten, en promedio, a cuarenta servidores públicos y son de dos tipos: "Metodología de Marco Lógico para construir la MIR" y "Construcción de indicadores de desempeño". El primero aborda los conceptos de la MIR y su aplicación al diseño, monitoreo y evaluación de programas públicos; el segundo se enfoca en los conceptos y características básicas que deben tener los indicadores, medios de verificación, metas, técnicas de medición, etcétera. En el cuadro 3 se muestra la información sobre los cursos realizados.

Cuadro 3. Cursos-taller dirigidos a dependencias y entidades de la administración pública federal, 2007-2013

Año	Metodología de Marco Lógico para construir la MIR		Construcción de indicadores de desempeño	
	Cursos	Asistentes	Cursos	Asistentes
2007*	18	1,119	-	-
2008	13	349	1	16
2009	5	299	15	547
2010	8	361	4	194
2011	7	249	5	96
2012	4	108	6	100
2013	7	269	1	33
Total	62	2,754	32	986

Total de cursos: 94. Total de asistentes: 3,740

Fuente: CONEVAL, 2013.

* Para este año se consideran también los cursos de capacitación organizados para generar la primera versión de las MIR de los programas presupuestarios en 2008, ejercicio que derivó en 452 MIR.

De acuerdo con el cuadro 3, de 2007 a 2013 el CONEVAL organizó 94 cursos-taller para las dependencias y entidades de la administración pública federal, en los cuales se capacitó a más de 3,500 servidores públicos; 62 cursos-taller se centraron en la MML para construir la MIR y 32, en el tema de indicadores.

En las capacitaciones participaron servidores públicos de las siguientes dependencias: SEP, Sagarpa, Salud, Economía, Sedesol, Semarnat, Reforma Agraria, hoy SEDATU, STPS, SHCP, Conacyt, IMSS, ISSSTE y entidades sectorizadas.

Por su parte, las asesorías técnicas son reuniones en las que participan servidores públicos de un programa o acción social, personal del CONEVAL y del ILPES-CEPAL y en las cuales se brinda apoyo acerca de problemáticas específicas de la MIR de un programa o acción social, como pudiera ser la definición del problema a resolver o la construcción de uno de sus indicadores.

A la par de este proceso de capacitación, el CONEVAL ha elaborado guías, manuales, notas y otros documentos cuyo propósito es orientar a los servidores públicos en temas de monitoreo enfocados al diseño y mejoramiento de los indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social. En el cuadro 4 se presenta la información emitida en dicha materia.

Cuadro 4. Documentos de apoyo metodológico emitidos por el CONEVAL

Documento	Contenido	Año de emisión
Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales ¹	Presenta el proceso de revisión de las características mínimas de los indicadores sociales.	2013
Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados ²	Explica en sencillos pasos cómo elaborar la MIR a la vez que introduce los conceptos de la MML.	2013
Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México ³	Muestra de manera esquemática cómo elaborar indicadores y los elementos que se deben considerar para ello.	2013
Boletín informativo de monitoreo ⁴	Presenta trimestralmente información relevante en materia de monitoreo.	2013

Fuente: CONEVAL, 2013.

¹ Ver <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

² Ver <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx>

³ Ver <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx>

⁴ Ver http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/boletin/boletin_dmpps.aspx

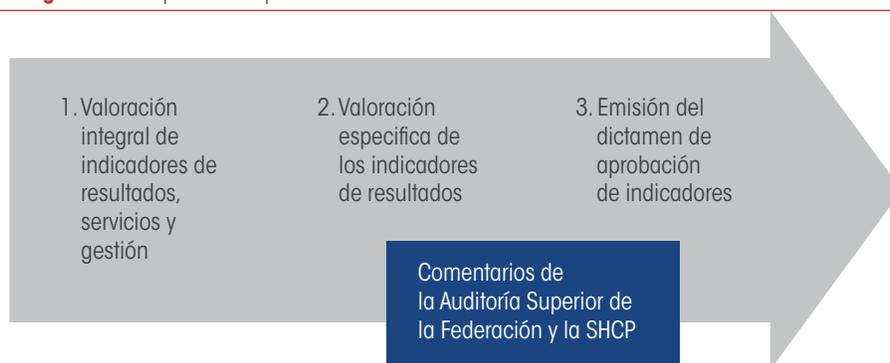
APROBACIÓN Y EVALUACIÓN DE INDICADORES

Los demás elementos del sistema de indicadores orientados a mejorar su calidad son la aprobación y la evaluación. La primera se refiere a las características mínimas que debieran tener los indicadores y la segunda, a las características deseables.

En cuanto a la primera, las acciones para llevarla a cabo se iniciaron en 2010 y continúan hasta hoy. La aprobación de indicadores es el proceso mediante el cual el CONEVAL determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos de dichos programas, en un punto definido en el tiempo.¹² El artículo 77 de la LGDS establece que el CONEVAL, antes de aprobar los indicadores, los someterá a consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que estimen pertinentes. Los indicadores que se aprueban corresponden a los de la MIR del programa.

El proceso de aprobación de indicadores tiene tres etapas:

● **Diagrama 5.** Etapas de la aprobación de indicadores



Fuente: CONEVAL, 2013.

1. Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión

En esta etapa se determina si los indicadores de resultados, servicios y gestión de un programa cumplen con los criterios mínimos de diseño. Éstos son relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad.

¹² Para conocer más sobre la aprobación de indicadores, consultar <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

Para esto, el CONEVAL utiliza dos instrumentos: la ficha de evaluación de la MIR, con la cual hace un análisis de ésta en su conjunto (lógica causal entre objetivos) y la ficha de evaluación integral de indicadores (ficha indicadores), diseñada para realizar un análisis de cada indicador de manera individual. Ambas fichas están integradas por reactivos binarios (sí/no).¹³

Con los resultados de la revisión, el CONEVAL integra un diagnóstico general y uno para cada dependencia, que incluye sugerencias de mejora emitidas por el mismo consejo. Esta información se envía a los programas para su consideración.¹⁴

2. Valoración específica de los indicadores de resultados

En esta etapa se determina si los indicadores de resultados de un programa cumplen con los criterios mínimos de consistencia; éstos son: pertinencia temática y factibilidad técnica. Para ello, el CONEVAL organiza la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores (MTRI) para cada programa, la cual estará integrada por servidores públicos del CONEVAL, un experto temático y, en su caso, un experto estadístico. Asimismo, se invita a servidores públicos responsables del programa social correspondiente, de la Unidad de Evaluación de la coordinadora de sector, de la SHCP y de la Auditoría Superior de la Federación, así como a otros involucrados que el CONEVAL considere pertinente.

La MTRI consiste en una discusión moderada por el CONEVAL en la cual los participantes hacen una revisión conjunta de los indicadores. Como resultado, el CONEVAL elabora un informe de revisión de indicadores de resultados, en el que se integra el análisis de los indicadores, sugerencias para su mejora y las acciones que el programa se compromete a ejecutar para mejorar los indicadores. Este informe es enviado al programa junto con el análisis de los indicadores realizado por la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación, como lo señala el artículo 77 de la LGDS.

3. Emisión del dictamen de aprobación de indicadores

Con base en los resultados de las dos etapas anteriores, el CONEVAL formula una propuesta de dictamen de aprobación para los indicadores de cada programa. Existen tres tipos de dictamen:

¹³ Las fichas de evaluación forman parte de la metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales y pueden ser consultadas en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodolog%C3%ADa%20para%20Aprobaci%C3%B3n%20de%20Indicadores%202014.pdf>

¹⁴ Con los resultados de esta revisión, se elabora el *Diagnóstico de las matrices de indicadores para resultados*, el cual incluye la valoración mencionada, además de un análisis de la evolución de las MIR de los programas que han permanecido vigentes desde 2008. La información puede ser consultada en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>

- Aprobación directa. Los indicadores cumplen con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa de desarrollo social.
- Aprobación condicionada. Los indicadores requieren modificaciones menores para cumplir con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa de desarrollo social.
- Aún no cumple con los criterios mínimos. Los indicadores requieren cambios para que puedan medir sus objetivos.

La propuesta de dictamen es presentada ante la Comisión Ejecutiva del CONEVAL para su acuerdo y, posteriormente, es enviada a su Comité Directivo para su aprobación. El resultado de esta etapa es notificado a los programas.

En lo que se refiere a la evaluación de indicadores, el CONEVAL se encuentra diseñando esta evaluación. Para ello, durante 2014 desarrolló diversas acciones enfocadas a determinar los aspectos de los indicadores que deben evaluarse y la manera más óptima de hacerlo.

El CONEVAL elabora el *Informe de aprobación de indicadores de los programas de desarrollo social*, que es el documento que se presenta al H. Comité Directivo; en él se señalan los programas de desarrollo social que se someten a consideración de la aprobación de sus indicadores y cuáles tendrán una aprobación directa, condicionada o, en su caso, aún no cumplen los criterios mínimos. Asimismo, se incluyen las principales acciones realizadas por esta institución para mejorar el diseño y la construcción de dichos indicadores. Se cuenta con cuatro informes: uno correspondiente al ejercicio fiscal 2012, dos para 2013 y uno para 2014.¹⁵

SEGUIMIENTO DE INDICADORES

El objetivo principal de la implementación de la MIR ha sido siempre monitorear el logro de los objetivos de los programas, especialmente de los objetivos de resultados, mediante indicadores que proporcionen información relevante, oportuna y confiable acerca de dichos logros. En este sentido, el elemento final del sistema de indicadores, una vez que éstos proporcionan dicha información, es el seguimiento al cumplimiento de sus metas.

¹⁵ Los informes de monitoreo de programas sociales están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/informes/informes.aspx>

Para ello, el CONEVAL ha desarrollado un proyecto de consulta de información en su página de internet, en la que se presenta para todos los indicadores de los programas y las acciones sociales su nombre, definición, método de cálculo, frecuencia de medición, valor de la línea base, valor de la meta programada y alcanzada para los dos últimos ejercicios fiscales y el dictamen de aprobación con el que cuenta el indicador.

Esta información está disponible para todo público y no requiere la instalación de aplicaciones informáticas o alguna otra herramienta para su consulta.

● **Diagrama 6** Pantalla de la página web del CONEVAL para consulta de indicadores de programas sociales



Dependencia: Economía

Unidad Responsable: Economía



Ver Programas



Ir al Inicio

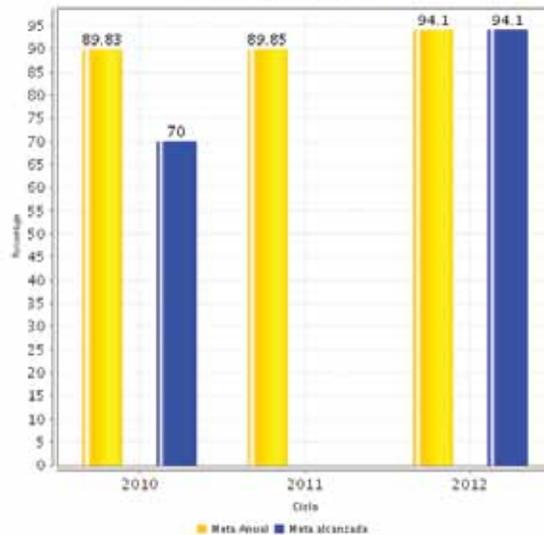
Nombre del programa de Desarrollo Social: Competitividad en Logística y Centrales de Abasto

Clasificación Presupuestaria: S 214

Año: 2012

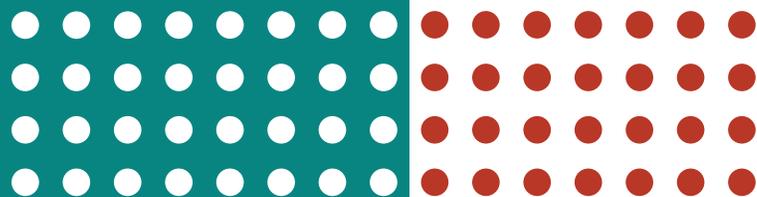
Datos de identificación del indicador		
Nombre del indicador:	Porcentaje de entregas completas y a tiempo que realizan las empresas usuarias y prestadoras de servicios logísticos apoyadas por el programa.	
Definición del Indicador:	Se requiere la eficacia del servicio en la entrega de productos o servicios que realizan las empresas apoyadas. Por entrega se entiende: Cumplimiento en la distribución de los productos o servicios comprometidos por una orden de entrega de las empresas a sus clientes.	
Método del cálculo:	$\frac{((\text{Entregas completas de las empresas usuarias y prestadoras de servicios logísticos apoyadas} / \text{Entregas totales de la muestra}) + (\text{Entregas a tiempo de las empresas usuarias y prestadoras de servicios logísticos apoyadas} / \text{Entregas totales de la muestra})) / 2 \times 100}{}$	
Dimensión del Indicador:	Eficacia	
Tipo Indicador para resultados:	Estratégico	
Tipo de valor de la Meta:	Absoluto	
Unidad de Medida:	Otra	
Frecuencia de medición:	Anual	
Línea Base		
Valor Línea Base:	94.1	
Año de la Línea Base:	2011	
Metas		
CICLO	META ANUAL	META ALCANZADA
2010	89.83	70
2011	89.85	-
2012	94.1	94.1
2012	-	-

Porcentaje de entregas completas y a tiempo que realizan las empresas usuarias y prestadoras de servicios logísticos apoyadas por el programa.



CAPÍTULO 4

Balance de resultados
de la implementación
de la MIR en México



A seis años de haber iniciado la implementación de la MML, este instrumento ha permeado dentro de la administración pública federal en distintos rubros:

- La MIR y sus indicadores forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta información se encuentra consolidada en el PASH, en el cual se incluye información sobre las líneas bases, metas y logros alcanzados para cada uno de los indicadores.
- Los indicadores de la MIR se informan, principalmente, al Congreso de la Unión mediante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Cada programa presupuestario debe señalar la meta alcanzada de cada uno de sus indicadores incluidos en la MIR.
- Las MIR, y sobre todo sus indicadores, son un insumo necesario para las distintas evaluaciones a las que se someten los programas sociales. Asimismo, este instrumento se utiliza para elaborar el diagnóstico de programas nuevos y debe ser incluido en las reglas de operación de los programas sujetos a este documento.
- El análisis de las MIR forma parte de los elementos que se evalúan en las auditorías de desempeño: los resultados de las políticas públicas se basan, fundamentalmente, en los indicadores contenidos en la MIR. Para analizar el cumplimiento de los objetivos, se revisan los indicadores estratégicos, y para evaluar los procesos, se analizan los indicadores de gestión.

Si bien estos son algunos de los usos de la MIR en el ámbito federal, también este instrumento es utilizado como un mecanismo de monitoreo; un ejemplo claro le corresponde a la Sagarpa, dependencia que ha generado las matrices estatales para los programas que ejercen recursos federales; esto ha permitido que:

- Los programas estatales tengan una alineación coherente con los programas federales. Si bien cada entidad tiene problemáticas específicas, la alineación les permite tener conocimiento sobre su contribución al ámbito federal.
- El monitoreo de los indicadores federales se realiza, mayoritariamente, con base en los indicadores estatales. La alineación permite a la Sagarpa contar con un desglose de información de sus programas. Existe coherencia en su información.
- En lo operativo, la Sagarpa tiene un mayor control sobre el seguimiento de sus programas presupuestarios.

GENERACIÓN DE INDICADORES

Gracias a una serie de mejoras implementadas en el periodo 2008-2014, todos los programas cuentan con indicadores enfocados a medir los resultados

por los cuales fueron creados. Los programas sociales tienen su origen en la atención y solución de una problemática central, ya sea desnutrición infantil, deserción escolar, productividad, pobreza, entre otras muchas más. En 2013, 730 programas presupuestarios contaban con un mejor diseño y con una MIR que identificaba los principales elementos del diseño del programa, así como indicadores de resultados, servicios y gestión para medir su desempeño. Estos programas representaron más de 75 por ciento del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año.

Cuadro 5. Evolución de las MIR de los programas presupuestarios, 2008-2013

Año	Total de MIR	Presupuesto (millones de pesos)	Gasto programable (millones de pesos)	Porcentaje que representa del gasto programable
2008	452	798,421.7	1,899,925.0	42.0
2009	514	947,015.8	2,320,352.4	40.8
2010	544	1,020,007.1	2,425,552.7	42.1
2011	696	1,281,989.6	2,622,527.9	48.9
2012	734	1,393,692.7	2,869,583.0	48.6
2013	730	2,342,390.3	3,060,775.5	76.5

Fuente: Elaboración propia con base en la información del PASH y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Nota: Las cifras se encuentran redondeadas.

El número de MIR registradas se incrementó 61.5 por ciento de 2008 a 2013 y cada año el presupuesto aprobado para estos programas representaba un porcentaje mayor del gasto programable. Sus indicadores también aumentaron en 62 por ciento, al pasar de 3,975 indicadores en 2008 a 6,464 en 2013. Los indicadores de resultados (fin y propósito) se elevaron en 41 por ciento y los de servicios y gestión (componentes y actividades), en 72 por ciento; en promedio, cada programa social contó con 11 indicadores para dar seguimiento a sus resultados, bienes, servicios y gestión.

Cuadro 6. Evolución de las MIR e indicadores de programas presupuestarios, 2008-2013

Año	Total de MIR	Indicadores				Total
		Resultados		Servicios/gestión		
		Fin	Propósito	Componente	Actividad	
2008	452	560	715	1,422	1,278	3,975
2009	514	553	767	1,598	1,958	4,876
2010	544	558	752	1,415	1,694	4,419
2011	696	751	869	1,660	2,159	5,439
2012	734	869	1,028	2,025	2,788	6,710
2013	730	833	962	1,933	2,736	6,464

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

Los programas y las acciones sociales, así como sus indicadores se muestran en el cuadro 7.

Cuadro 7. Evolución de las MIR e indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social, 2008-2013

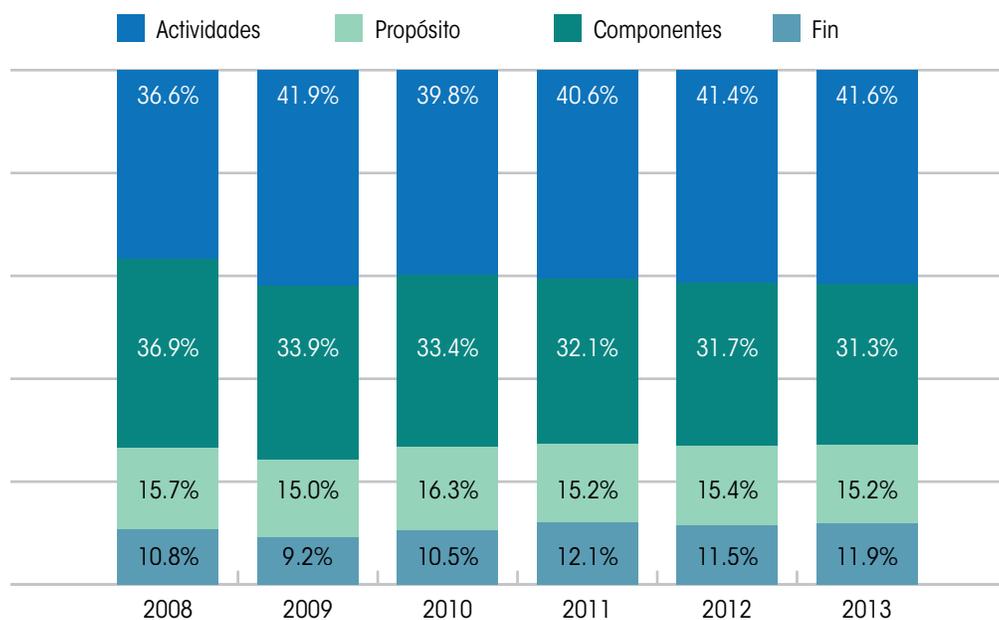
Año	Total de MIR	Indicadores				Total	Promedio de indicadores por MIR
		Resultados		Servicios/gestión			
		Fin	Propósito	Componente	Actividad		
2008	178	265	387	908	900	2,460	14
2009	217	246	399	905	1,118	2,668	12
2010	228	237	366	752	895	2,250	10
2011	254	283	354	749	946	2,332	10
2012	270	305	407	840	1,096	2,648	9
2013	258	305	390	805	1,070	2,570	10

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

Nota: Se refiere a los programas y las acciones sociales incluidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

El número de programas y acciones sociales que cuentan con indicadores de resultados de manera pública se ha ido incrementando año con año, al pasar de 178 en 2008 a 258 en 2013; de éstos, 170 son programas sociales y 88 constituyen acciones. En el mismo periodo, el total de sus indicadores aumentó en sólo 4.5 por ciento. Incluso, es de destacar que el promedio de indicadores por programa o acción social disminuyó de 14 a 10 para cada uno, lo que demuestra que la MIR se ha convertido en un instrumento más ejecutivo. El presupuesto de los programas y las acciones sociales para todo el periodo analizado fue de casi 25 por ciento del gasto programable.

● **Gráfica 1.** Proporción de indicadores de resultados y gestión programas y acciones sociales 2008-201



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

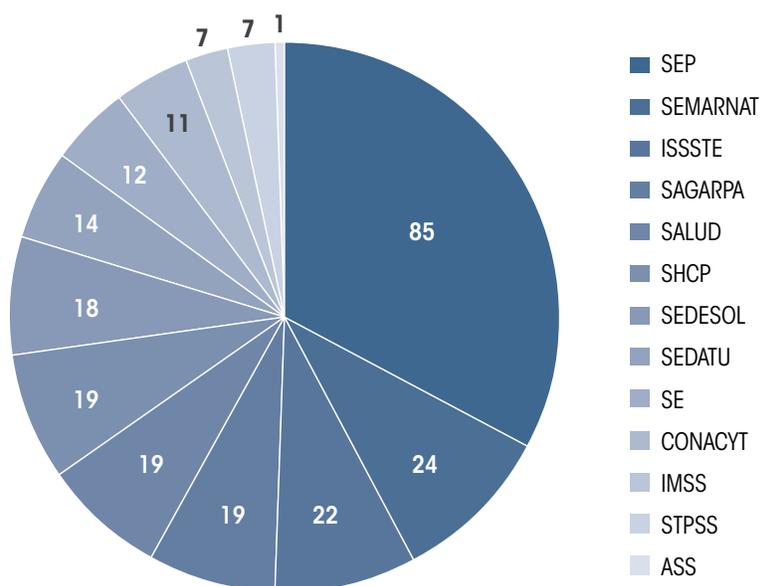
En la gráfica 1 se muestra que la proporción de indicadores de resultados, servicios y gestión respecto al total de indicadores por año se ha mantenido más o menos sin cambios. En 2013, el total de indicadores de resultados fue de 27 por ciento. Vale la pena mencionar que la pretensión no es que los programas y las acciones tengan más indicadores de resultados que de servicios y gestión, sino que éstos figuren en los programas, ya que, como se señaló, hasta antes de 2008 los programas presupuestarios en general tenían pocos o ningún indicador de resultados. Esto ha sido un gran avance para el país: todos los programas sociales cuentan hoy en día con indicadores de resultados, no sólo de sus productos o gestión, y han sido fundamentales para el desarrollo de evaluaciones que proporcionan información para la mejora del programa y sus resultados.

Actualmente, se cuenta con indicadores de resultados que miden el logro de objetivos nacionales como tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad por enfermedades diarreicas en los menores de cinco años, eficiencia terminal y tasa de variación del logro académico de la educación básica, productividad y generación de empleo, porcentaje de la superficie de bosques y selvas reforestados, productividad en el campo, entre otros. Por su parte, los indicadores de servicios y gestión dan cuenta de los apoyos

otorgados y las acciones ejecutadas para ello; por ejemplo, porcentaje de organizaciones de la sociedad civil a las que se les brindó capacitación, becas otorgadas, familias beneficiarias, etcétera.

La distribución de programas y acciones sociales por sector para 2013 se muestra en la gráfica 2.

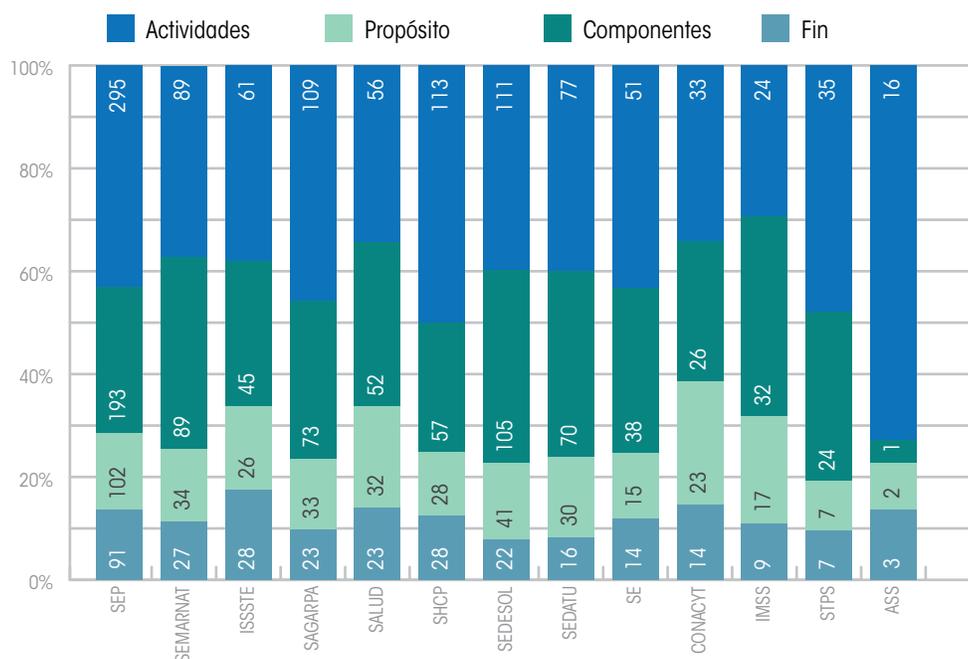
● **Gráfica 3.** Distribución de programas y acciones sociales por sector, 2013



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

El mayor número de programas se encuentran en la SEP, seguida de la Semarnat, el ISSSTE, la Sagarpa, Salud, la SHCP y la Sedesol. Por su parte, la dependencia que concentra el mayor número de indicadores es la SEP, con 681, de los cuales 193 son de resultados. En términos porcentuales, el Conacyt registra el mayor porcentaje de indicadores de resultados respecto del total de sus indicadores: de 96 indicadores, 37 son de resultados, lo que corresponde a cerca de 40 por ciento.

● **Gráfica 3.** Distribución de indicadores de programas y acciones sociales por sector, 2013



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

CALIDAD DE LOS INDICADORES

La calidad de los indicadores ha ido mejorando considerablemente; esto se ha ido verificando con el proceso de aprobación de indicadores. Como se mencionó, la primera etapa de dicho proceso consiste en un diagnóstico del diseño del programa y de los indicadores con base en un análisis de su MIR. Éste se lleva a cabo cada dos años y el último corresponde a 2012.¹⁶

Como resultado de este análisis, cada programa y acción es clasificado en uno de los siguientes grupos:

- Diseño destacado. Cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos y en la construcción de sus indicadores. Su MIR puede necesitar algunos cambios menores de forma en sus objetivos o indicadores, pero esto no implica un rediseño en ningún aspecto (verde oscuro).

¹⁶ El siguiente diagnóstico se encuentra en proceso en 2014.

- Diseño adecuado. Programas en proceso de consolidación para los cuales es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores. Su MIR requiere cambios menores para fortalecer su lógica vertical y horizontal (verde claro).
- Diseño moderado. Estos programas deben hacer ajustes en el diseño de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar. Respecto a los indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentran asociados (amarillo).
- Diseño con oportunidad de mejora. Programas que presentan problemas en la lógica vertical y que se ven amenazados por la indefinición de los objetivos en su MIR. Requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño (rojo).

En el diagnóstico de 2012¹⁷ se consideraron 218¹⁸ programas y acciones sociales de las dependencias incluidas en el cuadro 8.

Cuadro 8. Distribución de las MIR de programas y acciones de desarrollo social, 2012

Dependencia	Núm. de MIR
SEP	76
Sedesol	22
SHCP	21
Semarnat	19
ISSSTE	16
Sagarpa	15
Salud	15
Secretaría de Economía	11
IMSS	9
Conacyt	8
SRA	3
STPS	3
Total	218

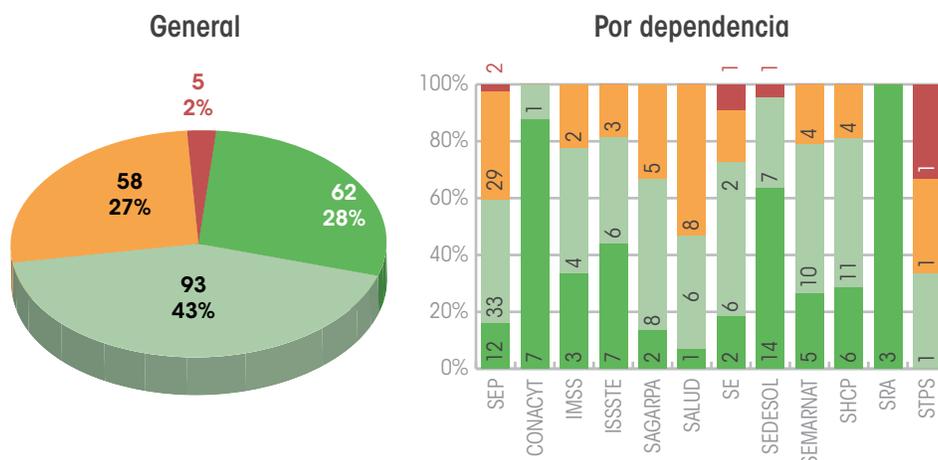
Fuente: CONEVAL, 2012

¹⁷ El diagnóstico de 2012 se encuentra disponible en http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2012.pdf

¹⁸ Para el diagnóstico de 2012, además de los programas sujetos al proceso de aprobación de indicadores, se consideraron también acciones sociales que pueden incorporarse al proceso en un segundo momento.

Los resultados fueron los siguientes:

● **Diagrama 4.** Clasificación de las MIR de los programas y las acciones de desarrollo social 2012



Fuente: CONEVAL, 2012.

El porcentaje de MIR con diseño destacado y adecuado fue de más de setenta por ciento, lo que implica que menos programas requieren modificaciones en cuanto al planteamiento de sus objetivos y a la construcción de sus indicadores. El análisis por dependencia muestra que la SEP, la Sedesol, la Semarnat y la SHCP concentran el número de programas con diseño destacado y únicamente un programa de la Sedesol, uno de la Secretaría de Economía, uno de la STPS y dos de la SEP fueron clasificados como programas con oportunidades de mejora.

Respecto del diseño de los programas, se encontraron los siguientes hallazgos:

- 64 por ciento de sus MIR contaban con los componentes necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa.
- 63 por ciento de los programas tenían un propósito único que representaba un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.
- En 76 por ciento de los programas se esperaba que el logro del propósito implicara una contribución significativa al logro del fin.

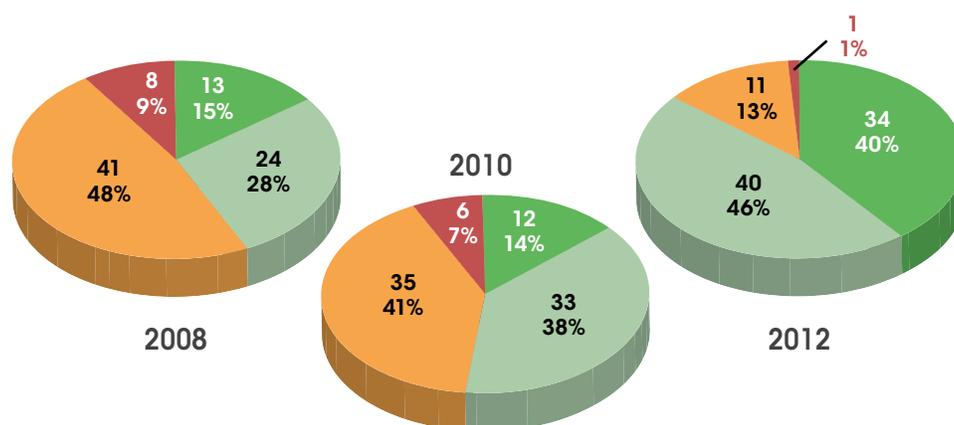
En cuanto al análisis de los indicadores, los principales hallazgos fueron los siguientes:

- 54 por ciento de los programas tenían los indicadores necesarios y suficientes para medir adecuadamente el fin.

- 64 por ciento de los programas contaban con los indicadores necesarios y suficientes para medir adecuadamente el propósito.
- 83 por ciento de los programas tenían los indicadores necesarios y suficientes para monitorear adecuadamente los componentes.
- Respecto a los medios de verificación, se tuvieron avances importantes: en componentes, 43 por ciento de los programas incorporaron los medios de verificación suficientes; en el propósito, 44 por ciento; y en el fin, 46 por ciento.

En la gráfica 5 se muestran los resultados de un análisis de la evolución de 86 programas sociales que se mantuvieron vigentes de 2008 a 2012.

● **Diagrama 5.** Evolución de los programas sociales de 2008-2012 (86 programas)



Fuente: CONEVAL, 2012.

El porcentaje de programas con MIR con diseño destacado y adecuado aumentó de 43 por ciento en 2008 a 86 por ciento en 2012; el porcentaje de programas con diseño moderado disminuyó de 48 por ciento a 13 por ciento; por último, el número de programas con oportunidades de mejora bajó de 9 a 1 por ciento.

Los resultados son los siguientes:

- 65 por ciento de los programas (56 MIR) mejoraron la calidad de su MIR entre 2008 y 2012 (26 alcanzaron un nivel destacado; 27, uno adecuado; y 3, uno moderado).
- 27 por ciento de los programas (23 MIR) mantuvieron la calidad de su MIR entre 2008 y 2012 (8 conservaron un nivel destacado; 9, uno adecuado; y 6, uno moderado).

- 8 por ciento de los programas (7 MIR) disminuyeron la calidad de su MIR entre 2008 y 2012 (4 pasaron a un nivel adecuado; 2, a uno moderado; y 1, a un nivel de oportunidad de mejora).

Lo anterior demuestra que entre 2008 y 2012 ha habido mejoras en las MIR como resultado de las acciones de mejora continua implementadas por el CONEVAL. En cuanto a los avances en los indicadores de los 86 programas analizados, destacan los siguientes:

- El porcentaje de programas con indicadores apropiados para monitorear y evaluar adecuadamente el logro del fin pasó de 48 por ciento en 2008 a 59 por ciento en 2012.
- Entre 2008 y 2012, los programas con indicadores para monitorear y evaluar adecuadamente el logro del propósito se incrementó de 34 a 65 por ciento.
- La proporción de programas con indicadores apropiados para monitorear y evaluar adecuadamente el logro de los componentes pasó de 37 por ciento en 2008 a 83 por ciento en 2012.
- Finalmente, el porcentaje de programas con indicadores apropiados para monitorear y evaluar adecuadamente el logro de las actividades pasó de 44 por ciento en 2008 a 86 por ciento en 2012.

De manera complementaria, las mejoras en la identificación de los medios de verificación han sido más modestas. Entre los aspectos más relevantes se encuentran:

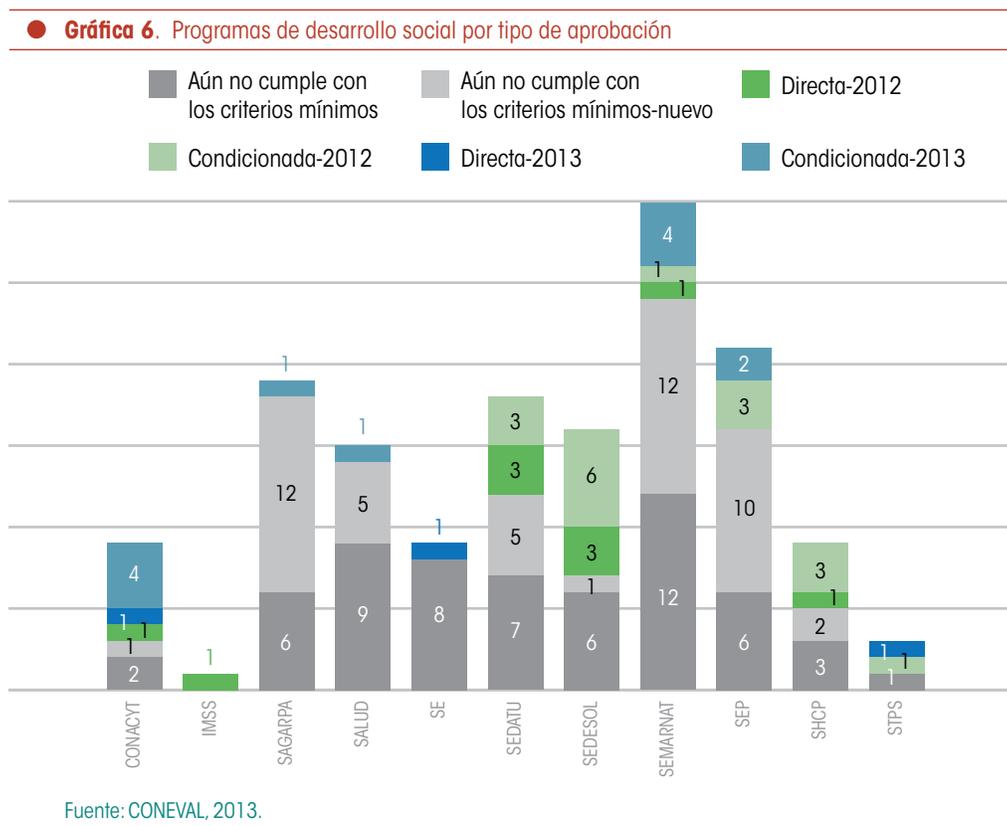
- Los programas que cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de fin pasaron de 44 por ciento en 2008 a 51 por ciento en la valoración de 2012.
- Entre 2008 y 2012, aquellos programas que cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de propósito pasaron de 40 a 52 por ciento.
- El porcentaje de programas que cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de componente se incrementaron de 31 a 49 por ciento.
- Finalmente, los programas que cuentan con medios de verificación claros y precisos para monitorear de manera apropiada los indicadores de actividades representaron 44 por ciento en 2012, mientras que en 2008 sumaron 26 por ciento.

APROBACIÓN DE INDICADORES

De acuerdo con el Programa Anual de Evaluación 2013, los programas sociales sujetos a la aprobación para dicho año eran 161; sin embargo, a raíz de modificaciones a los programas en el transcurso del año por algunas dependencias, la aprobación se llevó a cabo con base en los que estarían vigentes en 2014. Conforme a lo anterior, el universo de programas sociales sujetos a la aprobación fue de 150.

De estos programas, 48 fueron resultado de una fusión o separación de otros programas, o bien, su creación era reciente. Éstos fueron omitidos de la aprobación de indicadores 2013, ya que nunca antes habían sido parte del proceso, por lo que se incluirán desde 2014.

Así, de los 102 programas restantes, en 2013, 47 contaban con indicadores aprobados (26 aprobados en 2012 y 21 en 2013), lo que equivale a 46 por ciento. En la gráfica 6 se muestra la distribución de los programas aprobados según la dependencia y el tipo de aprobación.



Las dependencias con mayor número de programas sujetos a la aprobación de sus indicadores en 2013 eran: Semarnat, SEP, Sagarpa, SEDATU y Sedesol. De éstas, la Sedesol es la que tuvo un porcentaje mayor de sus programas con indicadores aprobados, con 56.3 por ciento, seguida de la SEDATU (33.3), la SEP (23.8), la Semarnat (20 por ciento) y Sagarpa (5.3 por ciento).

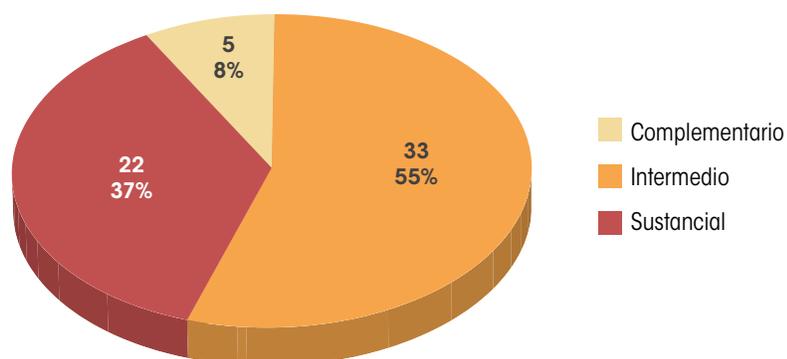
Asimismo, del total de programas con indicadores aprobados, 40 por ciento tuvieron una aprobación directa; las dependencias que concentraron mayor número de programas con esta aprobación fueron la SEDATU y la Sedesol. Es necesario mencionar que en 2012 se aprobaron los indicadores de 35 programas, de los cuales, en 2013, se canceló la aprobación de nueve por ser de los programas separados o fusionados para el ejercicio fiscal 2014.

Los programas sociales cuyos indicadores se clasifican como "aún no cumple con los criterios mínimos" tuvieron que realizar ajustes. Omitiendo de este análisis los programas que aún no cumplen con los criterios mínimos por ser nuevos, es preciso señalar que ya todos pasaron las primeras dos etapas del proceso de aprobación; sin embargo, tienen diferentes niveles de avances porque, entre otras razones, su diseño es complejo, o bien, porque la integración de las posibles modificaciones demanda un mayor análisis de planeación y estimación de las propuestas de modificación.

Con base en los resultados del diagnóstico de 2012, se identifica el tipo de ajuste por indicador según la clasificación obtenida. Los programas con un diseño destacado o adecuado requieren ajustes complementarios a sus indicadores; los programas que necesitan ajustes intermedios son aquellos que cuentan con un diseño moderado. Finalmente, los programas que requieren ajustes sustanciales son los clasificados con oportunidad de mejora.

La gráfica 7 presenta la distribución de los programas de acuerdo con los tipos de ajustes que requieren para que sean propuestos a aprobación del Comité Directivo del CONEVAL.

● **Diagrama 7.** Tipos de ajustes en programas sin aprobación de indicadores 2013



Fuente: CONEVAL, 2012.

Con base en la gráfica 7, solamente cinco programas sociales (ocho por ciento respecto de los 60 aún no cumplen con los criterios mínimos 2013) requerían hacer ajustes complementarios a sus indicadores. Poco más de la mitad de los programas (55 por ciento) necesitaban ajustes intermedios (modificaciones en sus objetivos que se traducirían en ajustes en sus indicadores) y 22 programas (37 por ciento) se ubicaban en el grupo de ajustes sustanciales, lo cual refiere que debían mejorar de modo significativo el planteamiento de sus objetivos para establecer, en su caso, nuevos indicadores; o bien, replantear los actuales.

USO DE LA INFORMACIÓN DE LA MIR

Para el CONEVAL, el resultado más relevante es el uso de la información proveniente de los indicadores que realizan los tomadores de decisión, aspecto que, en cierto grado, está vinculado a la calidad de los indicadores, además de la contribución que puede tener esta información a la mejora de la política de desarrollo social y a la transparencia en el país.

A nivel micro, la construcción de la MIR ha permitido a los programas presupuestarios conocer y, en su caso, mejorar la lógica interna del programa, es decir, alinear las actividades de gestión con los objetivos. Con este instrumento, los programas han podido identificar que los objetivos no alcanzados tienen como causa en ocasiones un mal diseño, una falta de precisión en los resultados esperados o una mala medición de sus resultados.

A nivel macro, generar una MIR para cada programa ha permitido realizar un ejercicio de alineación con los objetivos sectoriales y nacionales de tal

manera que ahora existe claridad de los programas que contribuyen a un objetivo nacional específico. Asimismo, al tener indicadores de resultados los programas pueden reconocer en el mediano plazo en cuánto contribuyen al logro de los objetivos de las dependencias, de su sector y de los grandes objetivos nacionales. Esto fortalece la planeación de cada programa y la nacional al aterrizar sus ejes y sus estrategias mediante la gestión y la operación de instrumentos específicos.

Por otra parte, la información arrojada por los indicadores de la MIR es usada de modo permanente por la SHCP mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño para generar, a su vez, información al Congreso de la Unión sobre el desempeño de los programas en el alcance de sus metas y sus objetivos; esto constituye un uso eficiente de la información, ya que proporciona herramientas confiables para la toma de decisiones en materia de política pública.

Por último, la MIR también ha generado aspectos positivos en diferentes sectores. La Sagarpa actualmente dispone de un sistema de monitoreo integral basado en un ejercicio de alineación que involucró la participación de las entidades federativas para adecuar las MIR de los programas federales a nivel estatal conforme a las particularidades de los programas en cada entidad federativa. De esta forma, se cuenta con MIR estatales alineadas a los objetivos nacionales identificados en las MIR federales y con indicadores para monitorear el desempeño del programa en este nivel.

ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MIR EN MÉXICO

En este punto, vale la pena hacer un análisis de los costos en los que ha incurrido el CONEVAL en las actividades efectuadas para el diseño y la implementación del sistema de indicadores. Para ello, se consideran tres rubros generales:

- Servicios personales
- Convenios internacionales
- Contratación de proyectos

Cuadro 9. Costos estimados de la implementación de la MIR en México (pesos corrientes)

Año	Servicios personales	Convenios internacionales	Contratación de proyectos	Total
2007	1,275,187.26	1,771,835.05	-	3,047,022.31
2008	1,047,813.66	1,350,000.00	-	2,397,813.66
2009	1,164,409.98	4,169,681.43	-	5,334,091.41
2010	931,217.34	-	375,841.50	1,307,058.84
2011	1,269,346.07	1,887,500.00	-	3,156,846.07
2012	1,752,655.26	1,925,640.00	-	3,678,295.26
2013	1,752,655.26	3,000,000.00	299,950.00	5,052,605.26
Total	9,193,284.83	14,104,656.48	675,791.50	23,973,732.81

Fuente: CONEVAL, 2013.

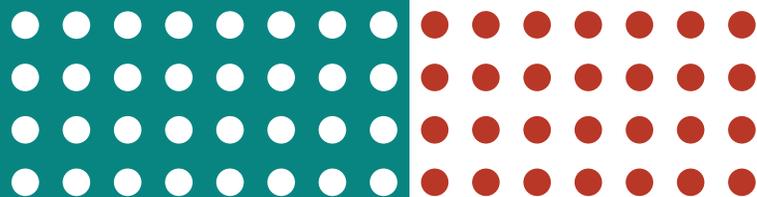
El cuadro 9 muestra que en el periodo de 2007 a 2012, el CONEVAL ha destinado cerca de 24 millones de pesos a actividades encaminadas a la integración de un sistema de indicadores de programas y acciones sociales a nivel federal. Esto habla de un costo promedio anual de 3'424,819 pesos.

El monto de los servicios profesionales considera las percepciones brutas de cuatro servidores públicos de la Dirección General Adjunta del CONEVAL cuyas funciones están enfocadas al sistema de indicadores. Los costos de los convenios internacionales ejecutados consideran las asesorías, incluyendo las MTRI y cursos de capacitación impartidos en este periodo. Finalmente, los proyectos contratados se refieren a investigaciones a cargo de expertos externos sobre diversas etapas del proceso de implementación del citado sistema.

Lo anterior muestra que el CONEVAL, con montos financieros relativamente bajos, ha obtenido resultados directos en la integración del sistema de indicadores de los programas y las acciones sociales.

CAPÍTULO 5

Conclusiones



El impulso al monitoreo y la planeación en México ha fortalecido las áreas de evaluación de las dependencias federales. Tradicionalmente, las áreas de evaluación y planeación de las instituciones públicas se habían enfocado a la generación de indicadores presupuestarios. Hoy, existe un avance en la cultura de monitoreo y evaluación orientado a resultados, puesto que estas herramientas son vistas como factores clave de la política pública al proporcionar información para decidir acerca de la continuación, modificación o conclusión de una política o un programa en específico.

En el caso mexicano, un aspecto que ha fortalecido la continuidad de las acciones de monitoreo y evaluación ha sido su institucionalización mediante distintos elementos normativos y la participación de actores clave. Para la generación de indicadores de resultados, el CONEVAL buscó diversas alianzas: por un lado, con la SHCP y la SFP, que comparten la tarea de establecer y dar seguimiento a los indicadores, lo que garantiza el uso de los mismos indicadores para objetivos de presupuesto y que, además, estén alineados a las reglas de operación de los programas. Por otro, el CONEVAL ha mantenido una estrecha colaboración con las unidades de evaluación de las coordinadoras de sector y con los servidores públicos responsables de la operación de los programas, lo cual ha permitido generar empatías y avanzar de manera coordinada tanto en monitoreo como en evaluación.

En cuanto a la normativa, sumado a los elementos de monitoreo y evaluación que establece la LGDS, desde 2008 la SHCP solicitó que los programas presupuestarios presentaran su MIR en el proceso presupuestario, y ha usado los indicadores de ésta para reportar los avances de los programas al Congreso de la Unión en informes trimestrales y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Esto ha suscitado un interés evidente de todas las instituciones de tener mejores elementos de planeación e indicadores.

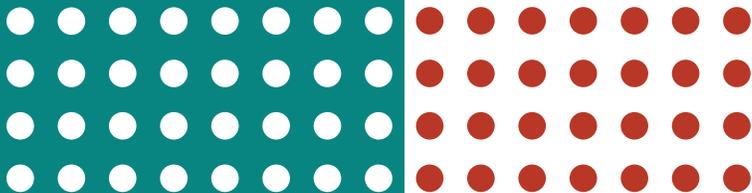
A manera de resumen, los resultados del proceso de implementación de la MIR son los siguientes.

- Los programas y las acciones sociales cuentan con indicadores para medir los resultados logrados en la solución de las problemáticas para las cuales fueron creados.
- Los servidores públicos poseen mayores capacidades técnicas para monitorear y evaluar sus resultados, además de más empatía hacia estos temas.
- El Ejecutivo Federal dispone de mayor información acerca de la contribución de los programas y las acciones sociales al cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional.

- Los programas y las acciones sociales cuentan con mejores instrumentos para su diseño, implementación y evaluación. Los programas y las acciones creados a partir de 2008 nacieron con una MIR y con indicadores.
- El que los indicadores estén directamente vinculados a la lógica causal del programa expresada en la MIR, permite dar elementos a los actores del proceso de política pública para tomar decisiones sustentadas.
- La información de las MIR es usada por distintos actores para dar seguimiento a los objetivos de los programas.
- Evaluadores externos cuentan con herramientas de análisis homogéneas y mejor definidas. El proceso de mejora en el monitoreo tiene externalidades positivas en el proceso de evaluación, al ser complementarios. Se espera que los elementos para la evaluación contribuyan a un análisis más profundo de la operación del programa y con recomendaciones mejor sustentadas.

CAPÍTULO 6

Siguientes pasos



Si bien se han logrado avances sobresalientes, la implementación del sistema de indicadores de programas y acciones sociales en México no ha concluido; como se vio a lo largo del documento, persisten retos que es necesario seguir trabajando. En este sentido, durante 2014 el CONEVAL llevó a cabo distintas acciones enfocadas a los siguientes temas:

- Mejorar la calidad de los indicadores que aún no cuentan con un dictamen favorable de aprobación. El CONEVAL continuará las acciones de capacitación, asesoría y apoyo a los servidores públicos para que éstos puedan hacer los ajustes necesarios a fin de que sus indicadores cumplan con los criterios mínimos de calidad. Al respecto, se debe mencionar que la aprobación de los indicadores de un programa es una labor conjunta del CONEVAL y del programa, es decir, llevar a cabo las modificaciones requeridas a los indicadores es responsabilidad única del programa.
- Integrar al proceso de aprobación de indicadores las acciones sociales. Actualmente, la aprobación está dirigida a programas sociales, por lo que se iniciarán los trabajos para incluir también las acciones.
- Mejorar la calidad de las fuentes de información usadas para estimar los indicadores, en especial los registros administrativos. Gran parte de la información usada para estimar los indicadores no se encuentra sistematizada, o bien, la recolección de la información no se hace de manera estructurada, lo cual limita su confiabilidad. Esto dificulta que los indicadores puedan tener una verificación independiente.
- Mejorar la definición de las metas de los indicadores. Existe un área de oportunidad en la definición de las metas; en la actualidad, los criterios usados para establecerlas son heterogéneos y no existe una metodología propiamente dicha para ello.
- Consolidar el uso de la información proporcionada por los indicadores. Es necesario explotar más el uso de indicadores; si bien actualmente son utilizados como una herramienta de monitoreo y de seguimiento presupuestario, es conveniente consolidar su uso al interior de las dependencias y entidades en la toma de decisiones.
- Implementar de manera homogénea la evaluación de los indicadores, la cual deberá permitir que los indicadores no sólo cumplan con criterios mínimos establecidos, sino que sean los óptimos para el seguimiento de los objetivos de los programas y las acciones sociales.