



Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados

del Plan Nacional
de Desarrollo 2013-2018

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



**Diagnóstico de los
objetivos e indicadores de
los planes derivados del
Plan Nacional de
Desarrollo 2013-2018**

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018

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: EN TRÁMITE

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: CONEVAL, 2015.

DIRECTORIO

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
CIESAS-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
CIESAS-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

REVISIÓN TÉCNICA

Edgar A. Martínez Mendoza

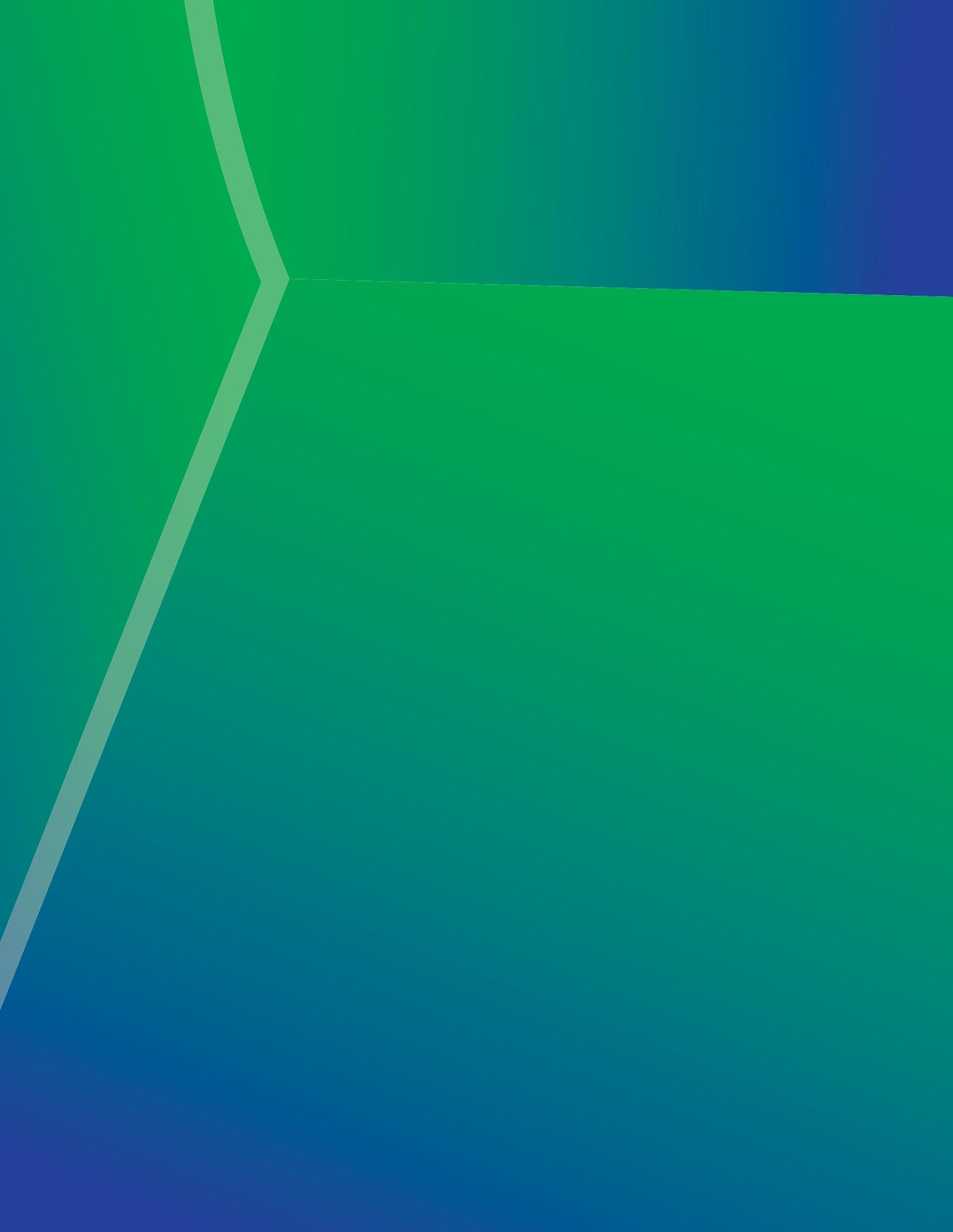
José Manuel del Muro Guerrero

Eréndira Valdivia Carrillo

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

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL	11
ASPECTOS GENERALES	12
ASPECTOS DE RESULTADOS, SERVICIOS Y GESTIÓN	14
ASPECTOS DE RELEVANCIA, CLARIDAD Y MONITOREABILIDAD	21
FRECUENCIA, METAS Y LÍNEA BASE	24
MEDIOS DE VERIFICACIÓN	26
INDICADORES DE POBREZA Y DERECHOS SOCIALES	28
ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	32
CONCLUSIONES	35
RECOMENDACIONES	37



INTRODUCCIÓN

¿De qué manera se puede dar seguimiento al alcance de los objetivos que traza la Administración Pública Federal (APF) para solucionar las grandes problemáticas del país?, ¿qué situaciones de cambio se vislumbran en la población a partir de las diferentes acciones gubernamentales?, ¿qué indicadores se plantean para monitorear los principales resultados que pretende alcanzar el gobierno?



El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) es el principal documento de planeación que expone los objetivos de las distintas políticas públicas, además de establecer las acciones específicas para alcanzarlos y proyectar los indicadores que permiten medir los avances obtenidos.¹ Este instrumento de planeación indica el conjunto de temas prioritarios nacionales que las acciones de gobierno se proponen abordar mediante objetivos, estrategias y líneas de acción.²

El PND es resultado de un amplio ejercicio democrático para orientar las políticas y programas del Gobierno de la República durante su periodo de vigencia.³ En este documento se valoran los elementos de la planeación que coordinan las acciones del Gobierno Federal para lograr los objetivos establecidos con anticipación.

EL PND tiene como objetivo general "Llevar a México a su máximo potencial" e incluye cinco metas nacionales: 1) "México en Paz", 2) "México Incluyente", 3) "México con Educación de Calidad", 4) "México Próspero" y 5) "México con Responsabilidad", y puntualiza tres estrategias transversales: 1) "Democratizar la Productividad", 2) "Gobierno Cercano y Moderno" y 3) "Perspectiva de Género".

De los objetivos y metas mencionados se desprenden planes transversales, sectoriales, especiales, regionales e institucionales dirigidos a establecer y definir las líneas de acción que las dependencias y entidades de la Adminis-

¹ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, p. 9.

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: SHCP, 2013, p. 8.

³ Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, p. 9.

tración Pública Federal (APF) deberán poner en marcha para contribuir al cumplimiento de las metas propuestas.

La vinculación entre los programas que se derivan del PND se describe en la figura 1.

Figura 1. Vinculación de los planes⁴ que se derivan del Plan Nacional Desarrollo 2013-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: SHCP, 2013.

La vinculación entre los programas asegura una alineación conducente a la estructuración lógica de las acciones implementadas para solucionar las principales problemáticas del país. También garantiza la medición de resultados de las acciones de la APF mediante la inclusión de indicadores que son fuente de información para la toma de decisiones ya que toda planeación debe tener un propósito de incidencia.

El PND 2013-2018 es el primer plan nacional que incluye indicadores de resultados, los cuales deben reflejar la situación actual del país en los temas que se consideran prioritarios en las líneas de acción; con dichos indicadores se monitoreará el desempeño de la APF y se medirán los resultados que se alcanzan a lo largo del periodo de la administración en curso.

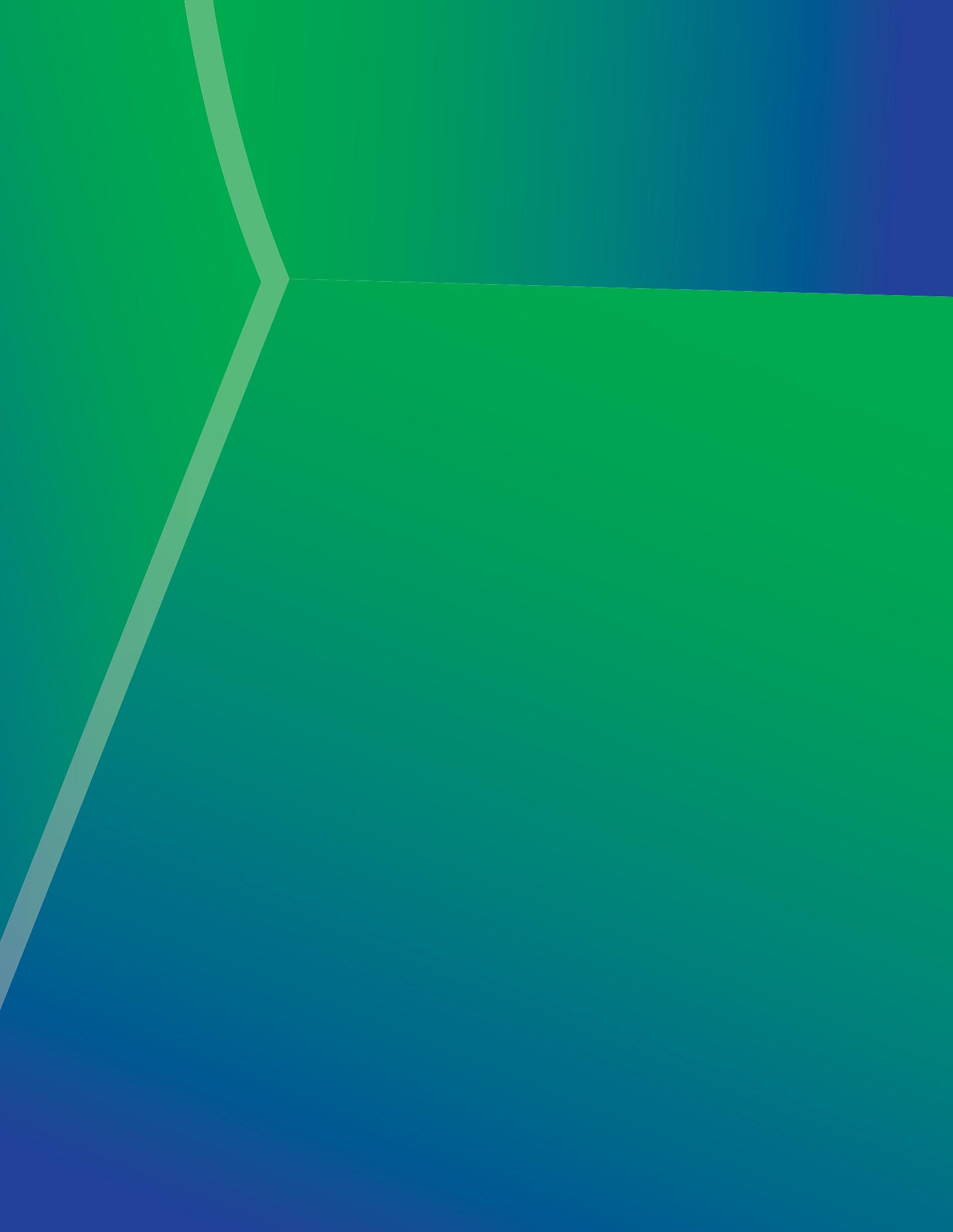
Para analizar el planteamiento de los resultados y la forma en que las mediciones repercutirán en la solución de las principales problemáticas del país, el CONEVAL elaboró una metodología para revisar la pertinencia de los objetivos y la relevancia de los indicadores, la cual se ha utilizado en la revisión

⁴ A lo largo de este documento se empleará la palabra planes para denominar en general a los programas que se derivan del PND.

de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de desarrollo social. En el presente documento se describen los principales resultados del análisis y la valoración de la situación actual de los objetivos e indicadores de los planes que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El *Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los Planes derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* provee información sobre el tipo de objetivos que se han establecido en los planes y los resultados principales del análisis de los indicadores de las políticas de desarrollo social. Asimismo, en el documento se analizan las características principales de los indicadores de los planes con base en las frecuencias de medición y la determinación de metas, así como en las fuentes de información de los datos para el cálculo de dichas mediciones.

De igual manera, el *Diagnóstico* constituye un marco conceptual y práctico con el que es posible escudriñar, en general y en particular, el planteamiento de las prioridades nacionales y la manera en que se lleva a cabo su seguimiento.



CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL

La planeación nacional se encuentra normada en la Ley de Planeación, la cual estipula que esta deberá llevarse a cabo como un medio para el “eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, y que debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución”.⁵



Los indicadores descritos en el PND se pueden agrupar en dos rubros; en primer lugar se encuentran aquellos que miden los resultados de las estrategias transversales, y en el segundo lugar, los que dan cuenta de los resultados de las metas nacionales.

La normativa señala que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben vincularse a los objetivos de las metas nacionales y contar con al menos un indicador enlistado en la segunda categoría del PND. Por ello, surgen los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND, contenidos en el Acuerdo 01/2013.

Tales lineamientos establecen que en el periodo 2013-2018 se llevará a cabo una *planeación estratégica* cuyas características principales son: perseguir objetivos de alto impacto, enfocarse en una meta clara y firme de largo plazo, converger en un propósito (los implementadores de la política), contar con orientación hacia resultados, establecer un proceso inclusivo de planeación y ser flexible en su implementación.

Asimismo, los lineamientos establecen una alineación desde el PND hasta los objetivos de los programas presupuestarios y exhortan a la APF a que oriente los planes, programas y aun el gasto público al logro de objetivos y metas con base en la Metodología de Marco Lógico; describen las características específicas de los planes transversales, sectoriales, institucionales, especiales y regionales en las que se obliga a estos a incluir objetivos e indicadores estipulados en el PND 2013-2018, y encaminan las acciones a medir los resultados a través de indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y calidad.

⁵ Ley de Planeación, artículo 2.

Como consecuencia de los Lineamientos generales se publicó la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, que emana del Acuerdo 01/2013, en la que se establecen las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar para la elaboración de los programas con el objetivo de contar con una planeación homologada que contenga los criterios mínimos que deben cumplir cada uno de los planes.⁶

Sin duda, tanto los objetivos como los indicadores de la planeación nacional deben estar enfocados hacia los resultados que la ciudadanía requiere para solucionar las principales problemáticas públicas. De esta manera, los planes derivados del PND deberían orientarse a elementos de resultados, puesto que los programas y acciones sociales, con base en la entrega de diferentes bienes y servicios, serán quienes busquen, mediante su acción conjunta, la solución de problemáticas de política pública.

Selección de Programas que se derivan del PND para el análisis

La planeación nacional está conformada por cuatro grupos de programas generales (además de los presupuestarios), que son: transversales, sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Para la selección de los programas comprendidos en este análisis se consideraron aquellos que tuvieran relación con las dependencias y entidades que coordinan cuando menos un programa presupuestario de desarrollo social.

Cabe destacar que en el presente estudio se emplearon las mismas metodologías e instrumentos que el CONEVAL utiliza para la valoración de los indicadores y objetivos de los programas presupuestarios orientados al desarrollo social, entre estos la Metodología de Aprobación de Indicadores de los Programas Sociales,⁷ las Fichas de Evaluación de la MIR y las Fichas de Evaluación del Indicador.

ASPECTOS GENERALES

En total se revisaron y analizaron veinticuatro planes⁸ que se derivan del PND 2013-2018. De estos, 75 por ciento se catalogó como nacionales⁹ y sectoriales, y el 25 restante, como especiales, institucionales y transversales.

⁶ El documento se encuentra disponible en: http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

⁷ Para obtener más información sobre la Metodología de Aprobación de Indicadores de los Programas Sociales, véase: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

⁸ La información de estos planes se obtuvo de los programas publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y de cada una de las dependencias coordinadoras.

⁹ Los planes nacionales son un subconjunto de los planes especiales, los cuales se consideraron por separado debido a la naturaleza del análisis.

Los veinticuatro planes analizados reúnen un total de 131 objetivos que describen las prioridades de política pública relacionadas con el desarrollo social; asimismo, definen 258 indicadores para monitorear el grado de avance y cumplimiento de sus objetivos, lo que significa un promedio de dos indicadores para medir un objetivo. En el cuadro 1 se enlistan los programas abordados en el análisis, así como el número de objetivos e indicadores incluidos en cada uno.

Cuadro 1. Programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculados al desarrollo social

Nombre del programa	Núm. de objetivos	Núm. de indicadores
Programas especiales	17	30
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	6	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	6	8
Programas institucionales	10	20
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	5	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	5	12
Programas nacionales	50	84
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	5	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	6	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	6	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	4	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	5	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	6	8
Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018	6	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	6	6
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018	6	10
Programas sectoriales	48	118
Plan Sectorial de Salud 2013-2018	6	16
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	5	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	6	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	6	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	6	17
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	4	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	5	11
Programa transversal	6	6
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	6	6
Total	131	258

Respecto de la información de los objetivos, se observa que la mayoría de los veinticuatro planes analizados se agrupa en los planes nacionales, los cuales comprenden 38 por ciento. Sobre los indicadores, se encontró que los programas sectoriales abarcan la mayoría de ellos, con 46 por ciento, es decir que casi uno de cada dos indicadores se ubica en los planes sectoriales; en cambio, los planes nacionales comprenden 33 por ciento de los indicadores, y los planes especiales, institucionales y transversales engloban 22 por ciento de la información.

De acuerdo con la normativa, cada objetivo debería incluir mínimo un indicador para su seguimiento y máximo tres. Al respecto, se observa una amplia heterogeneidad porque algunos planes incorporaron el mínimo de indicadores y otros el máximo. Sin embargo, tal número de indicadores por sí mismo no aporta información sobre el diseño ni la calidad de los programas; hay que analizar la información de cada indicador para determinar si es relevante o no.

ASPECTOS DE RESULTADOS, SERVICIOS Y GESTIÓN

Una característica destacada de los planes derivados del PND 2013-2018 es que no se elaboraron con base en una metodología homogénea enfocada hacia el diseño de objetivos e indicadores. Sin embargo, la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* señala que al llevar a cabo la planeación se deberá “priorizar tener buenos indicadores, en oposición a tener más indicadores. Es decir, es preferible tener indicadores que midan resultados que insumos”.¹⁰

Desde 2007 el CONEVAL, la SHCP y los programas y acciones sociales implementaron el enfoque hacia resultados en la APF, entendido como el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone el énfasis en los resultados, no en los procedimientos. Si bien interesa al enfoque conocer cuál es la gestión y los servicios que realizan, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población.

Así, para valorar los objetivos e indicadores de los programas seleccionados, el CONEVAL realizó un análisis con base en la distinción de objetivos e indicadores de dicha planeación, diferenciando entre aspectos de gestión y servicios, por una parte, y aspectos de resultados, por la otra. Esta misma diferenciación se aplica a los indicadores, de los cuales también se revisan las características de relevancia, claridad y monitoreabilidad.

En el cuadro 2 se presenta la información de objetivos e indicadores en aspectos de gestión y servicios y de resultados, de acuerdo con los elementos principales (variables) en objetivos e indicadores.

Cuadro 2. Objetivos e indicadores de los planes que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Nombre del programa	Objetivos			Indicadores		
	Resultados	Gestión y servicios	Total	Resultados	Gestión y servicios	Total
Programas nacionales	28	22	50	52	32	84
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	2	3	5	2	5	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	5	1	6	15	1	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	2	4	6	2	6	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	2	2	4	8	0	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	3	2	5	8	5	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	4	2	6	3	5	8
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018	5	1	6	6	2	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	2	4	6	4	2	6
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2014-2018	3	3	6	4	6	10
Programas sectoriales	25	23	48	55	63	118
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	4	1	5	5	7	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	2	3	5	4	3	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	5	1	6	13	5	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	3	3	6	2	11	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	3	3	6	6	11	17
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	2	4	6	12	4	16
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	1	3	4	1	11	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	3	2	5	7	4	11
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	2	3	5	5	7	12
Programas especiales	12	5	17	18	12	30
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	0	5	5	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	3	3	6	7	5	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	4	2	6	6	2	8
Programas institucionales	5	5	10	8	12	20
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	2	3	5	3	5	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	3	2	5	5	7	12
Programa transversal	2	4	6	6	0	6
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	2	4	6	6	0	6
Total	72	59	131	139	119	258

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

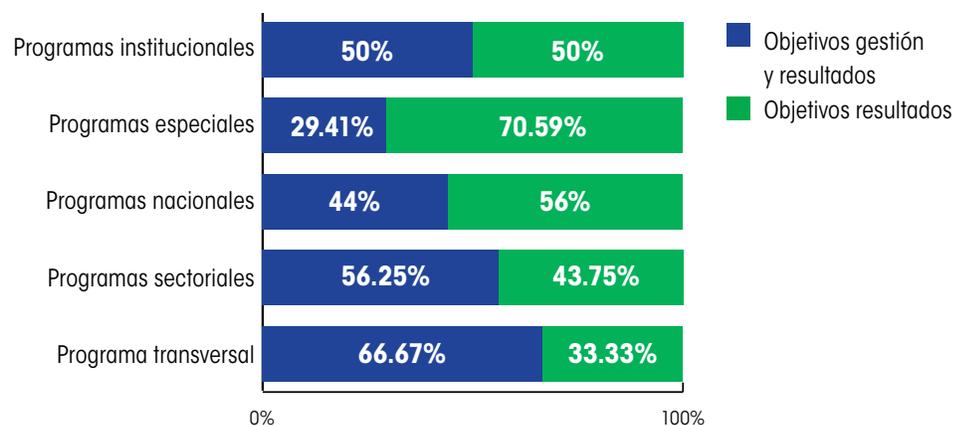
Objetivos

Los objetivos son las situaciones favorables que se pretenden alcanzar, es decir, el resultado que se espera una vez realizada una acción. Pueden tener un enfoque de resultados o bien de gestión y servicios. Aquellos *con enfoque de resultados* son los que describen cambios económicos o sociales en una población objetivo determinada o la solución a una problemática social; por su parte, los objetivos con un *enfoque de gestión y servicios* son los que se relacionan con la entrega de bienes y servicios o con acciones de gestión interna.

De los 131 objetivos de la planeación nacional, 44.92 por ciento (57 objetivos) mide aspectos vinculados a los servicios y la gestión, es decir, se refiere solo a entregas de bienes o servicios o acciones de gestión, mientras que 55.08 por ciento (74 objetivos) mide aspectos relacionados con resultados. La relevancia de los objetivos es que estos orientarán las acciones de los programas que emanan de la planeación nacional. Sin embargo, en general la planeación ha definido información a nivel de gestión y no de resultados.

En la gráfica 1 se aprecian los porcentajes de los objetivos con enfoque de resultados en color verde y de los objetivos con enfoque de gestión y servicios en color azul, por tipo de plan. Sobresale que la mayoría de los objetivos del plan transversal analizado, el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, tienen un enfoque de resultados, no obstante, en general los planes tienen en su mayoría un enfoque a gestión y servicios.

Gráfica 1. Objetivos por plan con enfoque hacia resultados y con enfoque hacia gestión y servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Por tanto, el enfoque de los objetivos varía en los planes analizados; por ejemplo, en el cuadro 3 se muestra que uno de los objetivos del Programa Sectorial de Salud 2013-2018 hace referencia a la gestión del programa con las *acciones de protección, promoción y prevención*, los cuales describen únicamente

te servicios. Aquí no se considera un objetivo con enfoque hacia resultados puesto que no se establece la problemática que desea solucionar ni el cambio que quiere lograr con las acciones del plan.

Por otro lado, se observa que uno de los objetivos del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 describe con precisión el impacto y la población en la que se enfoca: "Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación de los pueblos indígenas".

Cuadro 3. Ejemplos de objetivos con enfoque hacia resultados y con enfoque hacia gestión y servicios

Tipo de programa	Nombre del programa	Objetivo	Observación	Tipo
Sectorial	Programa Sectorial de Salud 2013-2018	Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.	Se observa que el objetivo describe la entrega de los servicios de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades, sin embargo no se observa un cambio social, ni describe la solución a una problemática social.	Gestión
Nacional	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.	Se observa que el objetivo hace referencia únicamente a posibles medios que contribuirán a alcanzar un fin mayor; sin embargo, debieran definirse los resultados que se pretend alcanzar con la implementación de dichos instrumentos.	Gestión
Especial	Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los pueblos indígenas.	La problemática social es alimentaria, de salud y educativa en los pueblos indígenas, la cual el programa desea solucionar mediante el incremento a su acceso.	Resultados

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

Lo anterior es relevante porque los objetivos definen cuál será el indicador más adecuado para monitorear su desempeño. En este caso, si un objetivo mide aspectos de gestión, también debe incluir indicadores que midan dicho aspecto; no obstante, la planeación nacional debe incorporar indicadores a nivel de resultados dado que esta refleja los resultados de todas las intervenciones del Gobierno Federal en su conjunto (o subconjuntos a nivel sector).

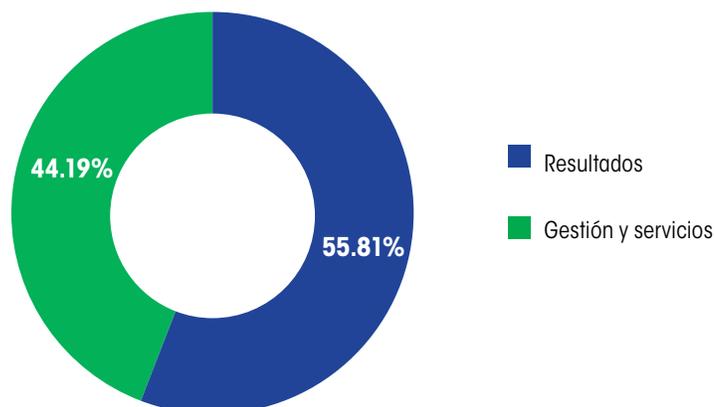
Indicadores

Los indicadores deben proporcionar información de manera simple y precisa, evitando ambigüedades. Esta herramienta sirve para medir el avance en el logro de los objetivos y provee información para el monitoreo y la evaluación de los resultados de los programas. Como ocurre con los objetivos, los indicadores tienen enfoques tanto de resultados como de gestión y servicios.

Los primeros miden los aspectos relacionados con la solución de una problemática social y los segundos miden la provisión de bienes y servicios, e incluso los procesos que se llevan a cabo para la producción de los bienes o servicios a entregar a la población beneficiaria.

En la gráfica 2 se hace evidente que en los 258 indicadores el comportamiento de los enfoques hacia resultados y hacia gestión y servicios es muy parecido al de los objetivos: 55.81 por ciento (144 indicadores) mide la solución de problemas concretos, por lo que se considera con un enfoque hacia resultados; el restante 44.19 por ciento (114 indicadores) se dirige a monitorear aspectos sobre servicios y gestión.

Gráfica 2. Indicadores con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

De forma desagregada, en la gráfica 3 se observa que todos los indicadores del programa transversal estudiado miden resultados, mientras que los indicadores de los programas sectoriales, nacionales, especiales e institucionales tienen, en promedio, 53.19 por ciento de indicadores con enfoque de resultados. Eso significa que poco menos de la mitad de los indicadores mide aspectos de gestión interna de los planes, que son acciones intermedias para llevar a cabo el objetivo principal.

Gráfica 3. Indicadores por plan con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Este hallazgo destaca por dos motivos. Primero, los planes que se derivan del PND 2013-2018 deberían reflejar los resultados de la coordinación de los diversos programas y acciones sociales, en este caso del ámbito social, por lo que medir aspectos de gestión o servicios indica que en la planeación se excluyó el enfoque de resultados y se concibió, en algunos casos, para medir la entrega de bienes o servicios, o bien la realización de acciones.

En segundo lugar, en el aspecto normativo los programas presupuestarios deben integrar objetivos e indicadores de la planeación nacional en el nivel de Fin de la MIR. Por eso, al incluir una proporción tan elevada de objetivos e indicadores que no miden aspectos de resultados es posible que, indirectamente, los programas y acciones de desarrollo social también dejen de lado el enfoque de resultados.

En el cuadro 4 se describen ejemplos de indicadores con enfoque hacia resultados y de gestión y servicios. El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 tiene como indicador: "Número de escuelas de tiempo completo"; al inicio, un indicador revela la relación entre dos o más variables, lo que en este caso señala que se trata de un valor absoluto; asimismo, ese indicador da como resultado el total de las escuelas de tiempo completo, por lo que faltaría describir cuál es el efecto de la creación de escuelas de tiempo completo, es decir, no mide los resultados que se pretenden generar porque el objetivo asociado se relaciona con el incremento en la calidad educativa. Por su parte el indicador: "Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero" del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 refleja con claridad y precisión los resultados que se busca alcanzar con el programa.

Cuadro 4. Ejemplos de objetivos con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios

Tipo de programa	Nombre del programa	Indicador	Observación	Tipo
Sectorial	Programa Sectorial de Educación 2013-2018	Número de escuelas de tiempo completo	Se observa que es un número absoluto que solamente indica cuántas escuelas de tiempo completo, pero falta precisar el impacto de la creación de escuelas de tiempo completo.	Gestión
Sectorial	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero.	Se observa que el indicador mide el impacto que quiere tener el programa, el cual es un aumento en la productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero a nivel nacional.	Resultados

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

ASPECTOS DE RELEVANCIA, CLARIDAD Y MONITOREABILIDAD

De acuerdo con la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, los indicadores deben cumplir los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad. Dicha guía no indica cómo se determinarán tales criterios, por lo que se utilizan los generados por el CONEVAL para los indicadores de los programas y acciones sociales.¹¹

En ese sentido, la *Guía técnica* conduce a un enfoque de resultados. Por su parte, cada indicador debe ser:¹²

- **Claro:** preciso e inequívoco.
- **Relevante:** reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.
- **Monitoreable:** permitir su comprobación.

¹¹ Para obtener más información sobre los criterios se recomienda consultar: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx>

¹² Véase http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

Asimismo, el CONEVAL implementó la Metodología de Marco Lógico en la administración pública, la cual integra el enfoque de resultados y establece cuáles características deben cumplir los indicadores, es decir, ser *relevantes, claros, adecuados, monitoreables y económicos*.¹³

Para analizar si los indicadores cumplen esos criterios se aplicaron los reactivos de la Ficha de Evaluación del Indicador¹⁴ a cada uno de los 258 indicadores establecidos para el monitoreo de los planes nacionales, sectoriales y especiales. En el cuadro 5 se presentan los principales resultados mediante una semaforización¹⁵ por programa.

Cuadro 5. Programas de la planeación nacional vinculada al desarrollo social

Nombre del programa	Total de indicadores	Claro (% indicadores)	Relevancia (% indicadores)	Monitoreabilidad (% indicadores)
Programas nacionales	84	66	78	56
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	7	71	71	57
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	16	69	88	94
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	8	63	38	13
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	8	75	100	88
Programa Nacional Forestal 2014-2018	13	77	92	54
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	8	63	50	25
Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018	8	75	100	88
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	6	50	100	83
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018	10	50	60	0
Programas sectoriales	118	60	59	30
Plan Sectorial de Salud 2013-2018	16	75	0	50
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	12	58	83	0

¹³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. México: CONEVAL, 2014. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

¹⁴ Diagnóstico de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores, Anexo D. Se puede obtener más información en: <http://bit.ly/1WAaOPI>

¹⁵ Los rangos de la semaforización son los siguientes: se considera con *oportunidad de mejora* (rojo) cuando la proporción de indicadores que cumplen el criterio se encuentra entre 0 y 50 por ciento; si la proporción va de 51 a 70 por ciento, es *moderado* (amarillo); en caso de que la proporción se ubique entre 71 y 85 por ciento, se considera *adecuado* (verde claro), y cuando la proporción se ubica entre 86 y 100 por ciento, se cataloga como *destacado* (verde oscuro).

Cuadro 5. Programas de la planeación nacional vinculada al desarrollo social (continuación)

Nombre del programa	Total de indicadores	Claro (% indicadores)	Relevancia (% indicadores)	Monitoreabilidad (% indicadores)
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	12	42	83	25
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	7	71	43	14
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	18	72	83	78
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	13	31	46	54
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	17	65	53	24
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	12	42	50	8
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	11	82	91	18
Programas especiales	30	67	68	57
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	10	60	40	100
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	12	67	75	58
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018	8	75	88	13
Programas institucionales	20	69	85	25
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	8	63	88	50
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	12	75	83	0
Programas transversales	6	67	17	0
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	6	67	17	0
Total	258	66	61	34

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Semáforo	
	Destacado
	Adecuado
	Moderado
	Oportunidad de mejora

De los 258 indicadores, únicamente 66 por ciento se considera *claro*. Por consiguiente, la información incluida en los planes nacionales, sectoriales e institucionales da una idea general acerca de qué miden los indicadores. El incumplimiento de este criterio por la mayoría de los indicadores se debió a que no integraron un método de cálculo para conocer cómo se construiría el indicador.

En relación con el criterio de relevancia, se considera que 61 por ciento de los indicadores mide factores esenciales del objetivo al que se encuentran asociados.

El criterio de monitoreabilidad implica que los indicadores deben comprender la descripción de las fuentes de información para que la ciudadanía verifique los datos para estimar dicho indicador. Al respecto, apenas 34 por ciento de los 258 indicadores de la planeación nacional incluyó la información necesaria para tal propósito. En la mayoría de los casos los indicadores solo describen fuentes de información generales, como instituciones o encuestas, sin precisar el nombre del documento, el área encargada de generar la información, la frecuencia de actualización de la misma, etcétera.

Los planes con indicadores que contienen el mayor número de características, dados sus objetivos descritos, fueron los siguientes: Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional de Juventud, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional México Sin Hambre, Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

FRECUENCIA, METAS Y LÍNEA BASE

Es fundamental que la información de los indicadores sea la adecuada y que permita a la ciudadanía comprender qué se mide, cuándo se mide y para qué se mide. A partir de la información disponible es posible efectuar un breve análisis sobre las características de los indicadores que comprende la frecuencia de medición, temas y fuentes de verificación.

Frecuencia

En el cuadro 6 se muestra la frecuencia de medición de los indicadores de acuerdo con el tipo de planes al que pertenecen. Así, se ve que en 59 por ciento de estos su seguimiento es anual y 13 por ciento tiene una frecuencia mensual, trimestral o semestral. Asimismo, en el caso de un grupo reducido de indicadores (7 por ciento), su medición se realiza por periodos de tres o más años.

Cuadro 6. Frecuencia de medición de los indicadores de los programas que se derivan de la planeación nacional vinculada al desarrollo social

Tipo de programa	Número de programas	Mensual	Trimestral	Semestral	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrienal	Quinquenal	Sexenal	Sin información	Total de indicadores
Especial	3	-	-	5	21	3	-	-	-	-	1	30
Institucional	2	3	-	-	16	1	-	-	-	-	-	20
Nacional	9	-	1	3	39	28	3	-	5	3	2	84
Sectorial	9	12	4	6	71	17	1	1	5	1	-	118
Trasversal	1	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	6
Total	24	15	5	14	153	49	4	1	10	4	3	258

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Líneas base y metas

La línea base es el valor que se fija como punto de referencia para evaluar y darle seguimiento a un indicador, mientras que las metas son los avances en el cumplimiento de objetivos que el programa se propone alcanzar en determinado periodo. La importancia de estas reside en la posibilidad de observar cuáles son los avances que los programas pretenden alcanzar en un periodo de tiempo determinado respecto de una referencia (la línea base).

En el cuadro 7 se presentan los resultados de la revisión de las metas y líneas base de los 258 indicadores analizados de los planes derivados del PND. La revisión se llevó a cabo en dos etapas; en la primera se verificó si tanto las metas como la línea base definidas eran distintas de cero y en el segundo se constató la coherencia de la información presentada.

Cuadro 7. Metas y líneas base de los indicadores de los programas que se derivan de la planeación nacional vinculada al desarrollo social

Tipo de programa	Número de programa	Total de indicador	Metas y línea base (Diferente de cero)		Metas y línea base (¿Coherentes?)	
			No	Sí	No	Sí
Especial	3	30	8	22	5	25
Institucional	2	20	1	19	5	15
Nacional	9	84	19	65	18	66
Sectorial	9	118	8	110	13	105
Transversal	1	6	0	6	0	6
Total	24	258	36	222	41	217

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Se observa que de los 258 indicadores, 36 por ciento de los programas no describieron metas ni líneas base o indicaron que carecían de información disponible; sin esta información es imposible monitorear los objetivos, a menos que la línea base se conforme con la primera medición que se realice durante el periodo 2013-2018.

Por otro lado, 16 por ciento (41) de los indicadores incluyó metas poco coherentes, es decir que la definición de la información presenta deficiencias. Los aspectos más notables de esos indicadores se aprecian, en el cuadro 8.

Cuadro 8. Metas poco coherentes

Núm. de indicadores	Motivo
5	La información es confusa.
2	La línea base es igual a la meta.
2	La línea base y la meta tienen diferentes unidades de medida.
5	La meta se define como un rango.
16	No hay línea base.
5	No hay universo de comparación (número absoluto).
6	Sin información.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Asimismo, se realizó un ejercicio para determinar el grado de avance que los programas se proponen durante la vigencia del referido PND. En el cuadro 9 se observa el resultado del avance estimado para los 217 indicadores que cuentan con información que se considera coherente.

Cabe precisar que establecer un avance de diez por ciento no es mejor ni peor que un avance de cincuenta por ciento. Al momento de establecer y definir la línea base y las metas es imposible determinar si esta es o no realista *per se*. Para ello se requiere un análisis del contexto del programa y del comportamiento de la propia problemática.

Del ejercicio realizado se observó que 31 por ciento de los indicadores pretenden avanzar entre 10 y 25 por ciento respecto de su línea base, mientras que 31 por ciento considera avanzar entre 50 y 100 por ciento, y 16 por ciento establece que su meta es avanzar más de 100 por ciento respecto de la línea base.

Cuadro 9. Rangos de metas de los indicadores de los planes que se derivan del PND vinculada al desarrollo social

Rangos de metas respecto de la línea base					
Tipo de programa	0%-10%	10%-25%	25%-50%	50%-100%	100%-infinito%
Especial	1	6	4	5	9
Institucional	8	3	2	2	-
Nacional	10	21	16	9	20
Sectorial	27	34	21	8	15
Transversal	2	3	-	-	1
Total	48	67	43	24	35

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se emplean para el cálculo de los indicadores. Estos deben permitir que cualquier persona calcule los indicadores y verifique la información.

Se analizó la información presentada en cada uno de los planes nacionales, sectoriales e institucionales seleccionados, con el objetivo de determinar la fuente principal de información para construir sus indicadores.

Así se determinaron cuatro tipos de fuentes de información principales:

1. *Instituciones internacionales:* The World Economic Forum, Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), etcétera.
2. *Instituciones nacionales ajenas a la dependencia coordinadora:* Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México y CONEVAL, entre otros.

3. *Encuestas nacionales oficiales*: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH), Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) y Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), entre otras.
4. *Sistemas de información*: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, Indicadores Demográficos Básicos, Sistema de Cuentas Nacionales de México, etcétera.

Los resultados se muestran en el cuadro 10. Cabe precisar que un indicador puede tener más de una fuente de información; asimismo se destaca que 25 de los 258 indicadores solo cuentan con medios de verificación interna porque la documentación que los sustenta es elaborada por la(s) dependencia(s) coordinadora(s) del plan.

Los medios de información de la mayoría de los indicadores son fuentes nacionales externas a la entidad encargada de monitorear los indicadores, lo cual parece apropiado porque constata la independencia de la información. De acuerdo con los datos, casi todos los indicadores utilizan la información (parcial o completa) que genera el INEGI. En relación con las encuestas, la más empleada es la ENIGH, coordinada por el INEGI.

Cuadro 10. Programas derivados de la planeación nacional vinculada al desarrollo social

Fuentes de Información de los Indicadores				
Tipo de programa	Instituciones internacionales	Instituciones nacionales	Encuestas oficiales	Sistemas de información
Especial	2	12	11	4
Institucional	-	5	1	2
Nacional	2	41	35	8
Sectorial	6	44	26	29
Transversal	1	4	1	-
Total	12	106	74	43

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

De los 258 indicadores mencionados, se encontró que 13 por ciento (34 indicadores) utiliza la información generada por el CONEVAL, desde los datos de la *pobreza multidimensional* hasta el *número de programas y acciones federales de desarrollo social*.

INDICADORES DE POBREZA Y DERECHOS SOCIALES



La información que produce el CONEVAL es una fuente valiosa para los indicadores de los planes estudiados. Para un análisis minucioso de los medios de verificación, aquí se categorizó la información que el Consejo genera en los siguientes tres grupos: *indicadores de pobreza, indicadores de pobreza focalizados e información CONEVAL*.

El primer grupo se refiere a indicadores que consideran la información de pobreza, privación social, carencia o bienestar; el segundo apunta a indicadores que utilizan la información de pobreza, privación social, carencia o bienestar pero focalizada en grupos sociales (jóvenes, adultos mayores, indígenas, etc.), y el tercer grupo alude a otro tipo de información generada por este organismo (programas sociales, ingreso corriente *per capita*, etc.). En el cuadro 11 se muestran los resultados sobre la distribución de los grupos.

Cuadro 11. Indicadores de programas que se derivan de la planeación nacional vinculada al desarrollo social por análisis de pobreza y focalización

Nombre del programa	Indicadores de pobreza	Indicadores de pobreza focalizados	Información del CONEVAL
Programas nacionales			
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte	-	-	-
Programa Nacional de Desarrollo Social	-	1	2
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	-	-	-
Programa Nacional de Juventud	-	2	-
Programa Nacional Forestal	-	-	-
Programa Nacional Hídrico	-	-	-
Programa Nacional México Sin Hambre	1	-	1
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	-	2	1
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación	-	3	1
Programas sectoriales			
Plan Sectorial de Salud	1	-	1

Cuadro 11. Indicadores de programas que se derivan de la planeación nacional vinculada al desarrollo social por análisis de pobreza y focalización (continuación)

Nombre del programa	Indicadores de pobreza	Indicadores de pobreza focalizados	Información del CONEVAL
Programa de Desarrollo Innovador	-	-	-
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	-	-	-
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario	-	-	-
Programa Sectorial de Desarrollo Social	2	2	3
Programa Sectorial de Educación	-	-	-
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales	-	-	-
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	-	-	-
Programa Sectorial de Turismo	-	-	-
Programas especiales			
Programa Especial de Cambio Climático	-	-	-
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación	-	-	-
Programa Especial de los Pueblos Indígenas	-	4	-
Programas institucionales			
Programa Institucional del ISSSTE	-	-	-
Programa Institucional del IMSS	1	-	-
Programa transversal			
Programa para Democratizar la Productividad	-	-	-
Total	11	14	9

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Los resultados develan algunos hechos interesantes. Por ejemplo, que el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 no considera como referente la información de rezago educativo de la medición de la pobreza. Otro aspecto interesante es que el IMSS incorporó el indicador de carencia por acceso a servicios de salud, mientras que el programa del ISSSTE excluyó este aspecto.

Asimismo, se distingue que el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano no integró indicadores sobre carencia por calidad y espacios en la vivienda ni sobre carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, aun cuando algunos de los programas presupuestarios que coordina buscan abatir esos aspectos.

Resalta que a nivel sectorial se incluye escasa información acerca de indicadores de pobreza y sus carencias, no obstante que buena parte de los programas se vinculan al desarrollo social. En el cuadro 12 se muestra la información de pobreza, privación social, carencia o bienestar a la que se vinculan los indicadores de pobreza y los indicadores de pobreza focalizados.

Por lo que respecta a los indicadores de pobreza, ninguno de los programas de la planeación nacional se comprometió a reducir la pobreza (multidimensional, moderada, extrema); en cambio, incluyeron indicadores relacionados con algunas de estas dimensiones pero focalizadas mediante una carencia.

Cuadro 12. Programas de la planeación nacional vinculada al desarrollo social

Indicadores del CONEVAL	Indicadores de pobreza	Indicadores de pobreza focalizados
Pobreza		
Población en situación de pobreza	3*	-
Población en situación de pobreza moderada	-	-
Población en situación de pobreza extrema	1*	-
Población vulnerable por carencias sociales	-	-
Población vulnerable por ingresos	-	-
Población no pobre y no vulnerable	-	-
Privación social		
Población con al menos una carencia social	-	-
Población con al menos tres carencias sociales	-	-
Carencia social		
Rezago educativo	-	2
Carencia por acceso a los servicios de salud	3	4
Carencia por acceso a la seguridad social	-	3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	1	1
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	2	1
Carencia por acceso a la alimentación	1	1
Bienestar		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	-	-
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	-	3
Total	11	15

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

En cambio, todas las carencias se incluyen en la planeación nacional, sea focalizada o no. Los indicadores que están relacionados con el rezago educativo se incorporan en particular en el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad y al Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación.

Por su parte, los indicadores de carencia por calidad y espacios en la vivienda y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se vinculan al Programa Especial de los Pueblos Indígenas, al Programa Sectorial de Desarrollo Social y al Programa Nacional de Desarrollo Social, pero no al Programa Nacional de Desarrollo Urbano ni al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL



De acuerdo con el Programa Anual de Evaluación, en 2015 hay un total de 235 programas y acciones federales de desarrollo social. Los cuales deberán incluir los objetivos sectoriales en el nivel de Fin de las MIR, o en caso de no poder alinearse a un objetivo sectorial, podrán incluir objetivos transversales en el mismo nivel.¹⁶

En el cuadro 13 se ven los resultados del análisis realizado a los 235 programas sociales y su vinculación a los diversos programas nacionales, sectoriales y especiales. La información de las MIR utilizadas corresponde al ejercicio 2015 que se hallaba registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda al 14 de agosto de 2015. Los resultados arrojan datos importantes, como que del total de programas sociales únicamente 219 se vinculan a la planeación nacional.

Cuadro 13. Programas de la planeación nacional vinculada al desarrollo social

	Programas y acciones sociales	Programas y acciones		Alineación primaria		Alineación secundaria	
		Sin vinculación	Con vinculación	Servicio o gestión	Resultados	Servicio o gestión	Resultados
SEP	47	-	47	36	11	3*	2
ASS	1	-	1	0	1	-	1
Conacyt	11	-	11	11	-	-	1
IMSS	7	1	6	1	5	-	-
ISSSTE	22	4	18	6	12	1	-
Sagarpa	24	2	22	4	18	-	-
Salud	23	-	23	5	18	-	-
SCT	1	1	-	-	-	-	-
SE	10	-	10	5	5	-	-
Sectur	2	-	2	-	2	-	-
Sedatu	17	-	17	13	4	-	-
Sedesol	20	-	20	4	16	-	-
Semarnat	34	2	32	18	14	-	1
SHCP	9	6	3	0	3	-	-
STPC	7	-	7	7	-	-	-
Total	235	16	219	110	109	4	5

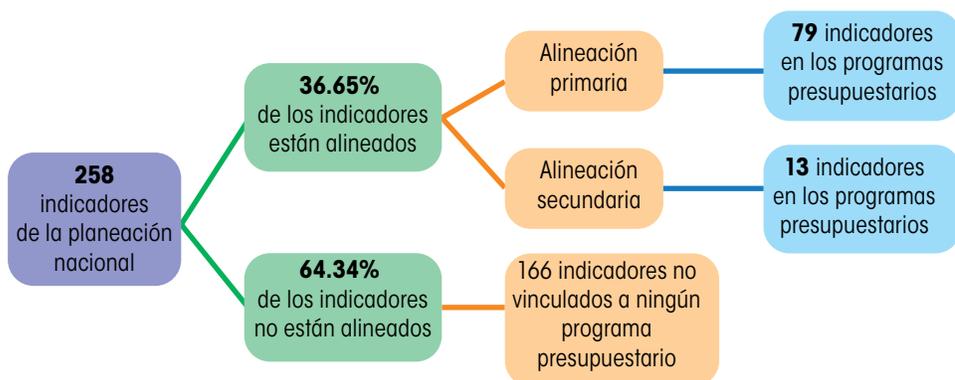
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

¹⁶ Véanse los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejoras, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2015 y los Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios 2015, SHCP, 2015; ambos documentos en <http://bit.ly/1aEFG0g>

Hay que hacer dos distinciones sobre los indicadores: los denominados con *alineación primaria* pertenecen a los programas sociales de nivel de Fin que se alinean a la planeación nacional. En cambio, los que tienen *alineación secundaria* se generan cuando los programas se alinean a más de un indicador de la planeación o incluyen algunos de estos indicadores en otro nivel de la MIR. La alineación secundaria contabiliza los indicadores adicionales de cada programa o que se ubican a un nivel distinto del de Fin.

De los 258 indicadores comprendidos en la planeación nacional, 36.65 por ciento (92 indicadores) está incluido en las matrices de indicadores de los programas sociales. De estos, 79 se vinculan de manera primaria a las matrices de indicadores y trece se alinean de manera secundaria; la alineación secundaria no exime de tener también alineación primaria. Por consiguiente, 64.34 por ciento de los indicadores de los programas nacionales, sectoriales e institucionales de desarrollo social no es responsabilidad de ninguno de los 235 programas y acciones federales de desarrollo social.

Figura 2. Alineación de los indicadores de la planeación nacional y programas y acciones sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Es destacable que catorce indicadores de la planeación nacional que están vinculados a los programas presupuestarios se repiten en diferentes programas y niveles de la MIR. Por ejemplo el indicador "Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por la Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB)" se encuentra en once programas del Conacyt, un programa presupuestario del IMSS y de la SEP.

En párrafos anteriores se señaló que 34 indicadores de la planeación nacional se relacionaban con la información que produce el CONEVAL. Dado que esos indicadores se incluyen en la misma, sería lógico pensar que los progra-

mas podrían alinearse con dichos objetivos de manera explícita y, por tanto, que los programas contribuyeran en parte a la solución de los problemas. En el cuadro 14 se muestran los resultados de este ejercicio.

De los 34 indicadores de la planeación nacional que usan información del CONEVAL, apenas cinco programas sociales se han alineado a esta. De esos indicadores, uno no se alinea con la planeación dado que se ubica a nivel de propósito y solo emplea algunos criterios de la información generada por el CONEVAL.

Cuadro 14. Indicadores del CONEVAL en la planeación nacional

	Indicadores de alineación (primaria y secundaria)	Indicadores del CONEVAL		
		Indicadores de pobreza	Indicadores de pobreza focalizados	Información del CONEVAL
SEP	18	-	-	-
ASS	2	-	-	-
Conacyt	2	-	-	-
IMSS	6	-	-	-
ISSSTE	11	-	-	-
Sagarpa	6	-	-	-
Salud	9	-	-	-
SCT	0	-	-	-
SE	6	-	-	-
Sectur	2	-	-	-
Sedatu	7	-	-	-
Sedesol	15	-	3	1*
Semarnat	14	-	-	-
SHCP	3	-	1	-
STPS	5	-	-	-
Total	106	0	4	0

*Indicador a nivel propósito

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

Es interesante observar que en la planeación se incluyeron algunos indicadores vinculados a los datos de pobreza; por consiguiente, se observa cierto compromiso en la planeación nacional para combatir tal problemática. Se esperaría que los programas y acciones sociales tomaran algunos de estos objetivos e indicadores como guía para focalizar sus acciones. Sin embargo, pocos programas tienen en cuenta que sus acciones pueden abatir la pobreza en alguna de sus dimensiones.

CONCLUSIONES

No es tarea sencilla alinear todos los programas y acciones sociales con un mecanismo único de planeación. Los planes nacionales, sectoriales, especiales e instituciones constituyen un primer ejercicio cuyo objetivo es establecer una mejor alineación de los programas presupuestarios con los grandes objetivos de política pública. Pero, como en todo primer ejercicio, hay que realizar una valoración objetiva con la finalidad de determinar las fortalezas y debilidades para la alineación de la planeación nacional.



Con base en la revisión de la información correspondiente a veinticuatro planes nacionales, sectoriales e instituciones, se llevó a cabo el análisis de sus principales características, la inclusión del enfoque hacia resultados, las particularidades de los indicadores y la alineación con los programas presupuestarios. De ello, resultaron algunas observaciones principales:

- Los planes que emanan de la PND 2013-2018 cuentan con una guía general que describe los aspectos mínimos que se deben incluir. Sin embargo, la elaboración de los planes no fue homogénea cuando menos respecto de la definición de objetivos e indicadores.
- Se considera que existe un nivel bajo del enfoque de resultados en los objetivos e indicadores de los planes analizados. A nivel de coordinación nacional y sectorial no se deberían incluir aspectos como la entrega de bienes o servicios ni la gestión de los programas. En estos planes se tendrían que reflejar las principales problemáticas que se pretende atender.
- La inclusión de los indicadores es un avance importante en la planeación nacional debido a que son un mecanismo útil para monitorear los logros de la acción del gobierno. Sin embargo, además del bajo enfoque de resultados, los indicadores no permiten medir el cumplimiento de los objetivos. Aunque estos aportan información interesante, no proporcionan datos sobre los avances de los objetivos.

- Si bien los planes definieron objetivos e indicadores para su seguimiento, los datos sobre las fuentes de información son poco claras. Estas últimas deberían indicar a la ciudadanía dónde se encuentra la información que sustenta los avances que reportan.
- Algunos planes derivados del PND 2013-2018 no establecen quiénes son los responsables del cumplimiento de los objetivos e indicadores. El PND define las prioridades y principales líneas de acción del gobierno, por lo que es pertinente definir instancias que sean las responsables directas del cumplimiento de los objetivos.

La planeación nacional es un mecanismo que guía las principales acciones del gobierno de acuerdo con sus prioridades. Este ejercicio de alineación de programas constituye un primer esfuerzo encaminado a imprimir mayor coherencia a los programas públicos. No obstante que se han detectado retos importantes, este primer ejercicio evidencia algunas fortalezas destacadas. Es necesario establecer una metodología para la elaboración de los planes que se deriven del PND, la cual contemple mecanismos de monitoreo y evaluación que aseguren la calidad de la información.

RECOMENDACIONES

En ocasiones los procesos de mejora son mecanismos no oportunos y paulatinos. Por tal motivo, es preciso echar mano de toda la información disponible y analizarla de manera cuidadosa para establecer algunas recomendaciones factibles que permitan corregir las debilidades detectadas y reforzar las fortalezas identificadas. Derivado del análisis a los programas nacionales, sectoriales y especiales del ámbito de desarrollo social se tienen las siguientes recomendaciones para mejorar la alineación de la planeación nacional:



- Revisar, hoy que estamos a mediados de la administración vigente los objetivos e indicadores de los planes que se derivan del PND, con el propósito de que se actualicen las prioridades nacionales y, en su caso, se seleccionen los indicadores que en efecto midan los avances en los resultados de las diferentes políticas de desarrollo social.
- Definir de manera clara y precisa quiénes son los responsables de monitorear los indicadores. Todos los indicadores deben ser reportados en tiempo y forma de acuerdo con lo establecido en los programas.
- Definir y difundir quiénes son los responsables directos del cumplimiento de las metas establecidas. Es necesario señalar quiénes son los responsables del éxito o fracaso de las intervenciones de política pública, pues resulta que cuando algo falla, nadie es responsable, pero cuando tiene éxito, "todos" contribuyeron.
- Generar una metodología para la elaboración de los programas que se deriven de la planeación nacional, asegurando que estos contengan los elementos mínimos para futuras evaluaciones. La planeación nacional debe realizarse de la manera más objetiva posible.