

Diagnóstico de Matrices de Indicadores para **Resultados 2020:** Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la **Administración 2018-2024**



Lo que se mide
se puede mejorar

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados. Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024

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

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados. Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

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

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES Equipo Técnico

Édgar A. Martínez Mendoza
Fernando García Mora
Jessica Daniela Monroy Jiménez
José Manuel Silva Cabrera
Luis Angel Cancino Jiménez
José Manuel del Muro Guerrero
Néstor Emmanuel Aviña Montiel
Ana Karen Muñoz González
Patricia De Stefano García
Alejandro Grimaldo Ferreira



Contenido

4

Resumen ejecutivo

- Valorar la calidad de los objetivos e indicadores de los programas sociales permite tener un panorama preciso acerca de su diseño y de la consistencia de los instrumentos a través de los cuales miden sus avances en cuanto a los objetivos que se plantean.
- El monitoreo continuo de los programas sociales es útil para perfeccionar las áreas de oportunidad que estos presentan en relación con el logro de sus objetivos, el diseño de sus indicadores, o bien, a los entregables que otorgan a la población, y con base en ello mejorar sus resultados.
- El análisis de calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) evalúa el diseño general de los objetivos de un programa en lo que se refiere a sus niveles de resultados, la entrega de bienes, servicios y gestión, así como a los indicadores asociados a cada objetivo.
- La valoración de la calidad de las MIR arroja dos productos principales: la Ficha de evaluación de la MIR y la Ficha de evaluación de los indicadores, mismas que son únicas para cada programa y contemplan el total de sus indicadores asociados.
- En 2020 se evaluó la calidad en el diseño de objetivos e indicadores de 146 programas y acciones sociales. De estos, 82 (56.2%) son programas sociales (modalidades S y U) y 64 (43.8%) son acciones sociales (modalidades B y E).
- Los resultados de este ejercicio revelan que el 35% (52) de las MIR tiene una calidad destacada o adecuada en su diseño general. Por su parte, el 27% se clasificó en semáforo amarillo; es decir, alcanzó una calificación total de su calidad moderada. Por último, en semáforo rojo (oportunidad de mejora) quedó el 38% de las matrices valoradas, lo que se traduce en que 55 programas y acciones aún deben realizar ajustes sustanciales en objetivos e indicadores.
- Entre 2018 y 2020, 13 programas mejoraron el planteamiento de sus objetivos e indicadores. En contraste, 30 programas perdieron claridad en el diseño general de su MIR, razón por la que deben trabajar significativamente en: 1) ajustar el planteamiento de su propósito; 2) identificar los entregables necesarios y suficientes para el logro de su propósito, y 3) diseñar indicadores idóneos para monitorear sus resultados.
- Al segundo año de la Administración Pública Federal (APF) 2018-2024, los resultados de la valoración de la calidad de las MIR muestran una reducción en la proporción de programas con un diseño general destacado o adecuado con respecto a la valoración de 2018, y un incremento en la de los programas con oportunidad de mejora en la calidad de su matriz.

- Lo anterior se debe, por un lado, a los ajustes administrativos propios de un cambio de administración y que implican modificaciones en el diseño de los programas al interior de las dependencias y, por el otro, al ajuste de los objetivos e indicadores de la planeación nacional.
- No obstante el cambio de tendencia en las trayectorias de los programas con un buen diseño general de su MIR y aquellos con oportunidad de mejora, el esfuerzo de las dependencias coordinadoras de programas y acciones sociales y el acompañamiento técnico-metodológico otorgado durante el periodo de transición permitió reducir la caída esperada en la calidad del diseño de objetivos e indicadores que caracteriza el inicio de un ciclo administrativo o que se presenta después de modificaciones generalizadas como lo fue el Presupuesto base Cero (Pb0) de 2015-2016.
- A nivel de objetivos, los programas sociales deben trabajar principalmente en: 1) definir un propósito con enfoque de resultados, puesto que el 55% de los programas sociales aún no formula su objetivo central como la solución de una problemática de política pública única sobre una población objetivo bien identificada; 2) fortalecer su cadena de resultados al definir con mayor precisión el objetivo de política pública de carácter sectorial o nacional al que buscan contribuir a través de su operación, dado que casi uno de cada dos programas establece un objetivo a nivel de fin que no está vinculado con su propósito.
- A nivel de indicadores, es necesario que los programas fortalezcan en particular los siguientes aspectos: 1) el planteamiento de indicadores relevantes y adecuados para monitorear los resultados logrados en su población objetivo, debido a que la mitad de los programas muestra esta deficiencia; 2) la identificación de medios de verificación que permitan replicar los resultados reportados, pues alrededor del 50% de los programas no define de forma apropiada sus fuentes de información.
- De los 15 programas prioritarios de la APF 2018-2024 que se incluyeron en el Diagnóstico MIR 2020, los programas U-009 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, coordinado por la Secretaría de Bienestar (Bienestar), y U-280 Jóvenes Escribiendo el Futuro, operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), tienen un diseño general de objetivos e indicadores adecuado.
- En el extremo opuesto, programas prioritarios como el U-083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, operado por la SEP, o el S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro, coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) necesitan fortalecer de manera significativa el diseño de sus MIR.

- A nivel dependencia, destaca que la totalidad de los programas coordinados por IMSS-Bienestar y Entidades no Sectorizadas (ENS) [Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) e Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)] tienen una MIR con un diseño destacado o adecuado. En el extremo opuesto, la SEP y la Secretaría de Cultura (Cultura) son las dependencias que coordinan el mayor número de programas en los que el diseño general de su MIR obtuvo una calificación con oportunidades de mejora. Sin embargo, en proporción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cultura y la STPS son las dependencias con los porcentajes más altos de programas en semáforo rojo.
- En 2020, el 84.5% del presupuesto total asignado a los programas y acciones de desarrollo social se concentró en 20 programas. De estos, el 45% (9) cuenta con un buen diseño de sus objetivos e indicadores, el 25% debe trabajar en ajustes intermedios, mientras que el 30% restante aún requiere cambios sustanciales.
- El análisis de los datos para 2020 indica que existe una relación positiva entre la calidad en el diseño total de las MIR y el desempeño alcanzado por los programas en el cumplimiento de sus metas, resultado que demuestra la importancia de continuar el acompañamiento técnico-metodológico a los programas a fin de que estos alcancen cada vez más claridad en el diseño de buenos indicadores a fin de llevar a cabo el seguimiento apropiado a sus resultados.

Introducción

Día con día las personas participan en actividades de monitoreo y evaluación. Cuando despiertan, les interesa saber acerca de las condiciones del tráfico para tomar una decisión acertada sobre su ruta al trabajo o a la escuela. Al manejar, monitorean los indicadores del tablero de su automóvil para asegurarse de que todo está funcionando bien. De igual forma, les importa conocer cuáles son las posibles condiciones climatológicas para tomar las debidas precauciones. Cuando ordenan comida a través de una aplicación, dan seguimiento a su pedido a fin de conocer su estatus y estar listas para salir a recogerlo.

Entonces, si las personas dan seguimiento y evalúan de forma tan natural una gran parte de las actividades que desarrollan cotidianamente con la finalidad de tomar las mejores decisiones con la información disponible, ¿por qué no extender esta buena práctica al total de acciones que lleva a cabo la Administración Pública Federal (APF) para impulsar el desarrollo social de la población del país, sobre todo de aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad?

Desde su creación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha promovido e implementado diferentes mecanismos orientados a dar seguimiento oportuno a los programas y acciones sociales de desarrollo social; el objetivo ha sido identificar áreas de mejora en materia de su diseño y operación a fin de que cumplan sus objetivos y logren mejorar las condiciones de vida de la población a la que atienden. Uno de estos mecanismos es la valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), a través de la cual se obtienen dos productos, la Ficha de evaluación de la MIR y la Ficha de evaluación de los indicadores, mismas que sirven para dar a conocer a las dependencias y entidades de la APF, de manera económica y precisa, si los objetivos e indicadores plasmados en las MIR de los programas que operan cumplen una serie de criterios mínimos que en conjunto garantizan un diseño adecuado y el monitoreo pertinente de sus resultados.

En los objetivos reside tanto la razón de ser de los programas como el motivo por el que fueron creados; si dichos objetivos son claros, es posible identificar qué problemática pública se está atendiendo y cuál es el sector de la población beneficiado por el programa. Los indicadores, por su parte, son instrumentos a través de los cuales se mide el avance en el cumplimiento de los objetivos. Su relevancia radica en el uso que se les da para la toma de decisiones al interior de cada programa, así como en la rendición de cuentas y la transparencia ante la ciudadanía. Por todo lo anterior, es indispensable saber no solo cuántos programas hay, sino qué hacen, a quién van dirigidos y cómo se miden.

Para lograr lo anterior, el CONEVAL evalúa cada dos años la calidad de las MIR de los programas y acciones sociales, y a partir de los hallazgos de este análisis, establece la estrategia de atención pertinente para brindar acompañamiento técnico-metodológico durante el proceso de mejora de sus objetivos e indicadores. En 2020, el Consejo efectuó la valoración de la calidad del diseño de 146 programas y acciones de desarrollo social vigentes en el Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2020 (Inventario CONEVAL), con base en la versión de las MIR con corte al 15 de mayo de 2020. Este ejercicio tiene particular sentido porque constituye la primera valoración de la calidad de las MIR durante la APF en turno, de modo que los resultados obtenidos pueden ser útiles para optimizar el diseño de la política social en los próximos años.

El presente documento se divide de la siguiente forma: en el capítulo 1 se describe la metodología de análisis de la calidad de objetivos e indicadores, y se hace una exploración general del universo de programas sujetos a valoración en 2020. En el capítulo 2 se exponen los principales resultados de la calidad del diseño de las MIR 2020 y se dedica un apartado al análisis de la calidad de los objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la actual administración federal. Posteriormente, en el capítulo 3 se examina la evolución de la calidad de las MIR desde 2008. Más adelante, en el capítulo 4 se presentan los hallazgos de dos ejercicios complementarios sobre la relación entre la calidad de las matrices y el presupuesto asignado a los programas, así como con el desempeño alcanzado por estos en el cumplimiento de sus metas. Por último, en las consideraciones finales se comparten los principales resultados, retos y recomendaciones generales que se derivan de este ejercicio.



10

Capítulo 1

Análisis de la calidad de la Matriz
de Indicadores para Resultados

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES

Analizar los objetivos e indicadores de los programas sociales proporciona un panorama preciso del estado en el que se encuentra su diseño, además de brindar la oportunidad de identificar los principales aspectos en los que se debe trabajar para obtener una MIR consistente. Los hallazgos que se desprenden de esta valoración sirven para perfeccionar las áreas de oportunidad que presentan los programas relativos al logro de sus objetivos, el diseño de sus indicadores, o bien, a los entregables que otorgan a la población; con lo anterior se busca contribuir a la mejora continua de sus resultados.

El análisis de calidad de la MIR evalúa el diseño general de los objetivos de un programa en sus cuatro niveles y los indicadores asociados a cada objetivo. La figura 1 muestra la estructura de valoración de la MIR. Los aspectos que se evalúan son los siguientes:

- **Valoración de la calidad del diseño de la MIR:** medir la congruencia de los objetivos y sus indicadores asociados mediante la lógica vertical y la lógica horizontal.
- **Valoración de la calidad del diseño de los indicadores:** definir los criterios mínimos de calidad que todo indicador debe cumplir para medir efectivamente el avance en el cumplimiento de los objetivos del programa en los cuatro niveles de la MIR.

Figura 1 Estructura de valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El análisis de la calidad de la MIR permite conocer las principales características del diseño de la matriz y sus indicadores y con ello generar una evaluación de la consistencia integral de las matrices sujetas a este proceso. La metodología de evaluación consiste en 17 reactivos binarios (sí/no), de los cuales 8 califican la alineación con la planeación nacional y la lógica vertical de la MIR, en tanto que los 9 reactivos restantes cuantifican que los indicadores cumplan los criterios mínimos de calidad establecidos por el CONEVAL: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad.

Con la valoración de cada uno de los reactivos que componen el análisis del diagnóstico de la MIR se obtienen tres calificaciones, detalladas a continuación:

1. **Calificación general del diseño de los objetivos e indicadores de los programas:** es la calificación total que el programa obtuvo y con la que se determina el semáforo de calidad general en el cual se clasificará.
2. **Calificación de los objetivos de los programas:** es la que obtuvieron los objetivos asociados a cada nivel de la MIR; este apartado forma parte de la lógica vertical del análisis de la matriz.
3. **Calificación del diseño de los indicadores de los programas:** es la que obtiene cada uno de los indicadores de los programas; este apartado forma parte de la lógica horizontal del análisis de la MIR.

Una vez obtenida cada una de las calificaciones se construye un semáforo de calidad que determina los umbrales de calificación que los programas pueden alcanzar y en los cuales se categorizan. La figura 2 muestra la clasificación de cada categoría de acuerdo con el puntaje obtenido en la calificación general del diseño de los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales.

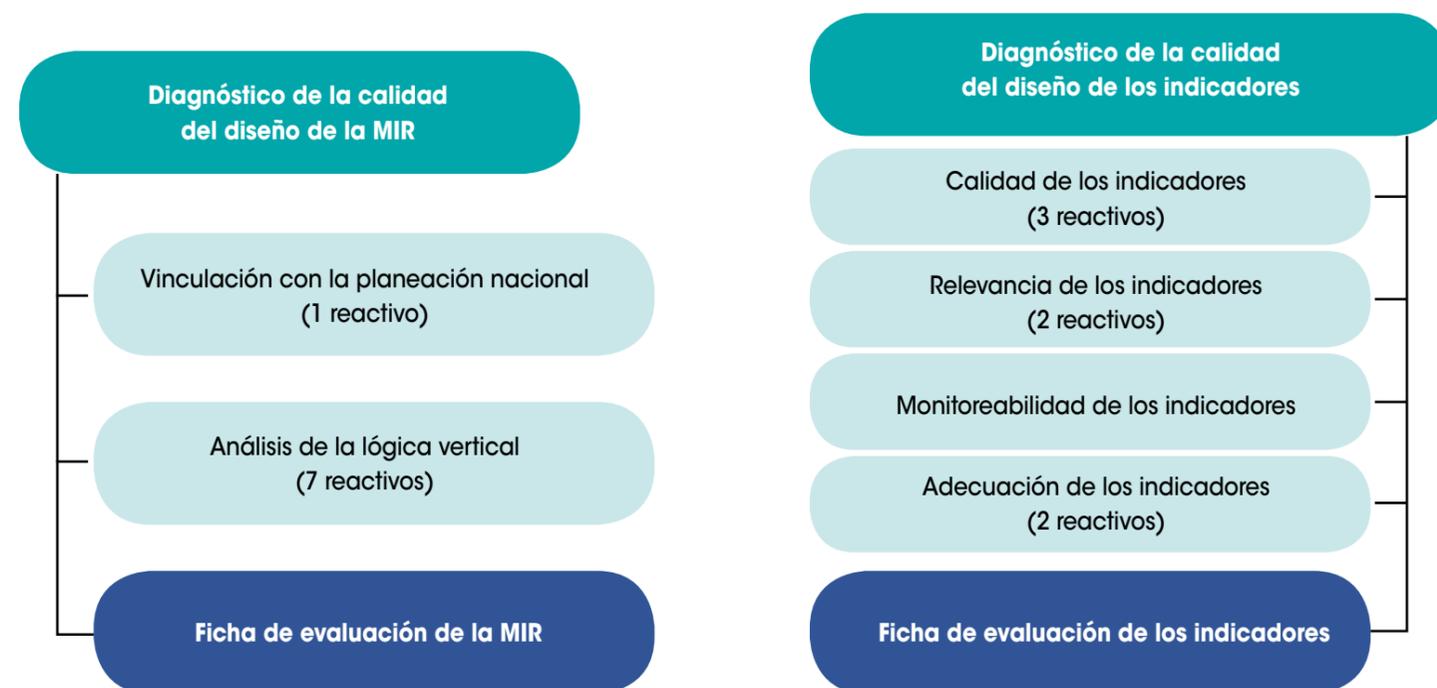
Figura 2 Semáforos de clasificación del análisis de la calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La valoración de la calidad de las MIR arroja dos productos principales: la Ficha de evaluación de la MIR y la Ficha de evaluación de los indicadores, mismas que son únicas para cada programa integrado en el proceso y contemplan el total de sus indicadores asociados. La figura 3 muestra la estructura de valoración, los reactivos asociados y los productos finales que se obtienen de esta valoración.

Figura 3 Metodología para la valoración de la calidad del diseño de las Matrices de Indicadores para Resultados y productos obtenidos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

ANÁLISIS GENERAL DEL UNIVERSO DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES SUJETOS A VALORACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

De manera bienal, el CONEVAL realiza la calificación de las MIR y sus indicadores, ejercicio que se realiza desde 2008¹ para dar cumplimiento a una de las etapas del proceso de aprobación de indicadores: la valoración integral de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.²

Como en cada entrega, el universo de estudio de este análisis está conformado por los programas y acciones sociales considerados en el Inventario CONEVAL vigente en el ejercicio fiscal coincidente con el diagnóstico MIR. Para 2020, el Inventario CONEVAL estuvo conformado por 149 programas y acciones sociales.³ De estos, se valoró la calidad del diseño de objetivos e indicadores de 146, puesto que los programas U-001 Seguridad Social Cañeros, U-003 Subsidios por Cáncer del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y U-004 Subsidios por Cáncer del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creados en 2020, no cuentan con MIR para este ejercicio fiscal.

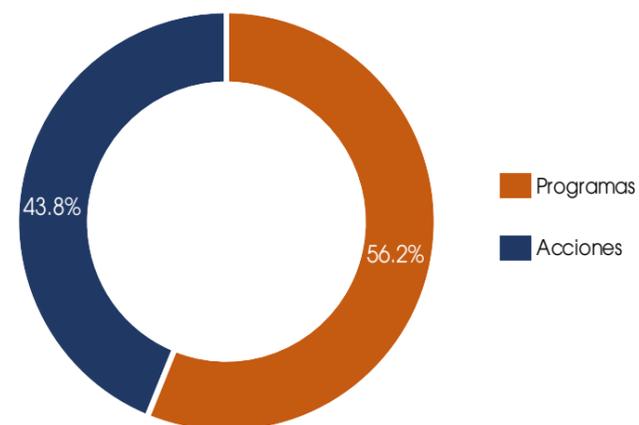
De los 146 programas y acciones sociales analizados, como se muestra en la gráfica 1, solo 82 son programas sociales (modalidades S – “Sujetos a Reglas de Operación” y U – “Otros subsidios”), y 64 son acciones sociales (modalidades B – “Provisión de Bienes Públicos” y E – “Prestación de Servicios Públicos”). Los programas y acciones sociales, de acuerdo con su función, se orientan principalmente a los siguientes ámbitos del desarrollo social: asuntos laborales, ciencia y tecnología, protección ambiental, desarrollo rural, vivienda, salud, cultura, educación y protección social.

¹ Los diagnósticos de la MIR de años anteriores y las bases de datos de calificaciones de los objetivos e indicadores de los programas sociales están disponibles en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>

² El documento metodológico de aprobación de indicadores del CONEVAL está disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

³ El Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social está disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

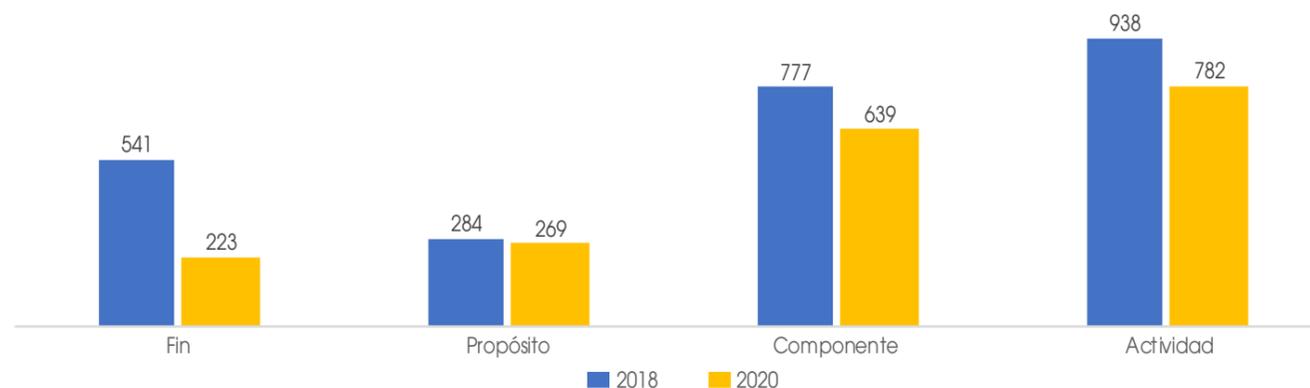
Gráfica 1 Estructura del universo de programas y acciones sociales sujetos a valoración de su Matriz de Indicadores para Resultados en 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En cuanto al universo de indicadores, en 2020 se analizaron un total de 1,913 indicadores, un 25% menos que en 2018, cuando se valoraron 2,540. El mayor ajuste se dio en los indicadores de resultados, sobre todo en el nivel fin, con una disminución de alrededor del 60%, al pasar de 541 en 2018 a 223 en 2020. En adición, en 2020 el promedio de indicadores por programa también disminuyó con respecto a 2018, al pasar de 17 a 14.

Gráfica 2 Conformación del universo de indicadores, 2018 versus 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Respecto a su distribución, como era de esperarse, la mayor concentración ocurre a nivel de actividades, el cual agrupa el 41% de los indicadores analizados, seguido del nivel de componentes, con el 33%, mientras que a nivel de fin y propósito se concentra el 26% restante, según lo expuesto en la gráfica 2.



16

Capítulo 2

Diagnóstico de la calidad de los
objetivos e indicadores 2020:
análisis de resultados

Como ha sucedido históricamente cuando se presenta un cambio de administración o se realizan modificaciones administrativas generalizadas como por ejemplo el Presupuesto base Cero (Pb0) de 2015-2016, los resultados obtenidos de la valoración de la calidad de las MIR 2020, reflejan los ajustes naturales realizados en el diseño de los programas y acciones de desarrollo social al interior de las dependencias y entidades coordinadoras como consecuencia del cambio de APF. Lo anterior desembocó en una ligera caída en la calidad del planteamiento de objetivos e indicadores; no obstante, la reducción en la proporción de matrices con un buen diseño logró contenerse gracias al esfuerzo de las dependencias coordinadoras y al acompañamiento técnico-metodológico otorgado por el CONEVAL desde el periodo de transición.

Conseguir una mejora en el diseño de las MIR es un ejercicio que tiene un impacto importante en el desempeño de los programas sociales. El adecuado planteamiento de objetivos y el diseño correcto de indicadores para medir con precisión los resultados alcanzados son herramientas centrales para un monitoreo del desempeño apropiado y, en consecuencia, para contribuir a la toma de decisiones por parte de los responsables de cada programa, pues permite identificar áreas de mejora e implementar ajustes orientados a alcanzar sus objetivos.

Los hallazgos mostrados en este capítulo se dividen en cuatro apartados estratégicos que analizan: 1) la calificación total de objetivos e indicadores; 2) la calificación del diseño de objetivos; 3) la calificación del diseño de indicadores, y 4) los resultados en el diseño de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la APF 2018-2024.

En el primero de ellos se exponen los resultados totales de la valoración de las características generales que debe cumplir un programa en materia de diseño. En el segundo se examina el diseño de los objetivos y, por tanto, el cumplimiento de la lógica vertical. En el tercero se muestran los resultados correspondientes a la evaluación del diseño de indicadores, es decir, el cumplimiento de la lógica horizontal. En cada uno de los tres primeros apartados se estudia lo sucedido entre 2018 y 2020. Por último, en el cuarto apartado se explican los principales hallazgos concernientes a la valoración del diseño de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la actual APF.

CALIFICACIÓN TOTAL DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES 2020

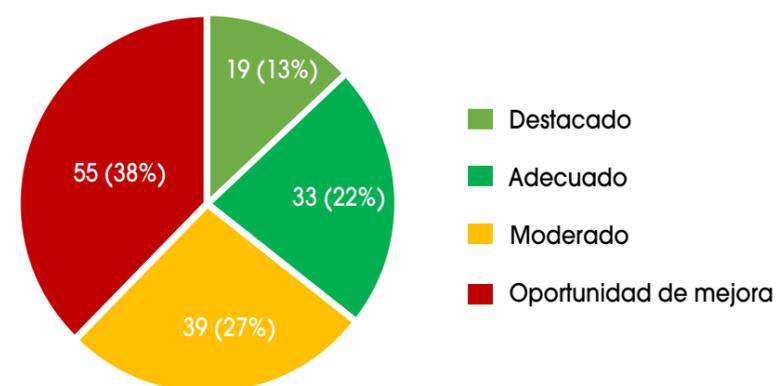
Con base en los criterios de valoración descritos en el capítulo anterior, la gráfica 3 muestra los resultados de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores para las 146 MIR valoradas en 2018. El 35% del universo anterior, es decir, 52 MIR, tienen una calidad destacada o adecuada en su diseño general, y de estas 19 obtuvieron una calificación destacada y 33 una adecuada. En general, estas MIR se caracterizan por requerir cambios poco sustanciales en el diseño de sus objetivos y en el planteamiento de sus indicadores. Los resultados de la valoración evidencian que estos programas deben trabajar principalmente en los siguientes aspectos:

- La definición de indicadores relevantes y pertinentes a nivel de fin.
- El planteamiento de supuestos y medios de verificación adecuados a nivel de fin.

Al respecto, cabe destacar que este nivel de la MIR tuvo que ser ajustado en 2019 debido a la vinculación obligatoria con las directrices de planeación nacional, mismas que por contar con un planteamiento muy general dificultan un monitoreo adecuado.

Durante 2020, una vez que se permitió a los programas definir su objetivo de fin con base en la metodología de marco lógico (MML), estos trabajaron en conjunto con el CONEVAL y las unidades de evaluación y planeación de las dependencias y entidades para identificar con claridad el objetivo de política pública sectorial o nacional al que buscan contribuir con sus acciones y con ello lograr establecer indicadores relevantes y pertinentes para su seguimiento.

Gráfica 3 Calificación total de la calidad de objetivos e indicadores, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En semáforo amarillo se ubican aquellas matrices que alcanzaron una calificación total de su calidad moderada; el 27% de las MIR fueron clasificadas en esta categoría. Los hallazgos de la valoración indican que las principales deficiencias de estos programas radican en los siguientes elementos:

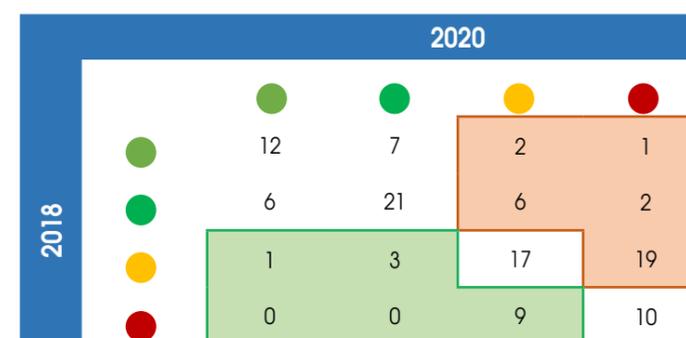
- La definición de su objetivo central (propósito), en el cual sea posible identificar con claridad la población objetivo y el cambio/resultado que se pretende lograr en ella.
- La validación de la lógica causal propósito-fin. Aspecto que igualmente se vio afectado por la vinculación obligatoria con las directrices de planeación nacional.
- El planteamiento de indicadores pertinentes y relevantes para dar seguimiento al desempeño de los objetivos a niveles de fin y propósito.
- La definición de supuestos y medios de verificación adecuados a nivel de fin.

Asimismo, en semáforo rojo se encuentra el 38% de las MIR valoradas, lo que significa que 55 programas y acciones aún demandan ajustes sustanciales, ya que tanto objetivos como indicadores no cumplen los criterios mínimos determinados por el CONEVAL. Si bien estos programas carecen de claridad en casi todos los elementos que integran su MIR, los principales retos se identifican en:

- El planteamiento de un objetivo de propósito en el que se identifique de forma precisa la población objetivo y el resultado que se pretende alcanzar en esta.
- La validación de la lógica causal propósito-fin.
- La identificación de entregables (bienes y servicios) dirigidos a la población objetivo suficientes y necesarios para alcanzar su propósito.
- El planteamiento de indicadores adecuados y relevantes para monitorear los resultados de los objetivos a niveles de fin y propósito.
- La definición de supuestos y medios de verificación adecuados a niveles de componentes y actividades.

En la figura 4 se muestra la matriz de transición de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores entre 2018 y 2020. Se observa que 13 programas lograron mejorar el planteamiento de sus objetivos e indicadores, esto es pasaron del semáforo rojo al amarillo o del amarillo al verde. En contraste, 30 programas perdieron claridad en el diseño general de su matriz,⁴ la mayoría de los cuales (19) pasó del semáforo amarillo al rojo, esto es, perdieron por completo la claridad que caracterizaba el diseño de sus objetivos e indicadores. Por tal razón deben esforzarse en: 1) ajustar el planteamiento de su objetivo central (propósito), de tal forma que se identifique con claridad el problema público que buscan resolver y la población objetivo a la cual pretenden atender; 2) identificar los entregables necesarios y suficientes para el logro de su propósito, y 3) diseñar indicadores idóneos para monitorear adecuadamente sus resultados.

Figura 4 ¿Qué pasó con la calidad del diseño general de las Matrices de Indicadores para Resultados entre 2018 y 2020?

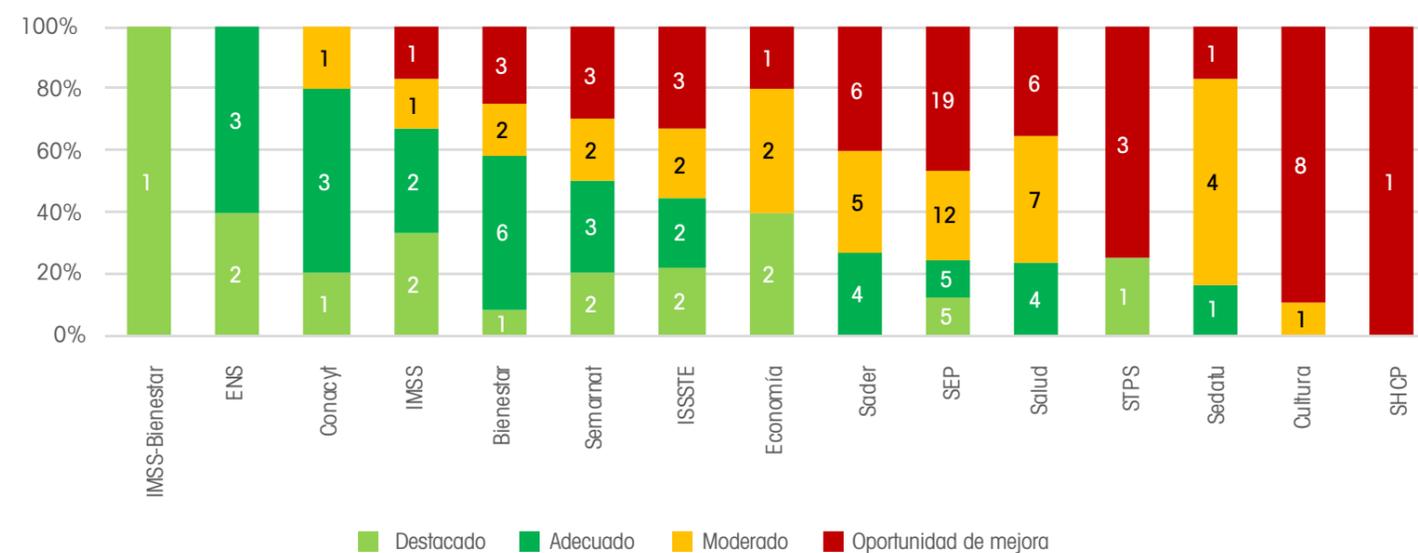


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por último, la gráfica 4 muestra los resultados de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las MIR de los programas y acciones sociales para cada una de las dependencias. Destaca que la totalidad de los programas coordinados por IMSS-Bienestar y las Entidades no Sectorizadas (ENS) [Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) e Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)] tiene una MIR con un diseño destacado o adecuado. Por otro lado, la SEP y Bienestar son las dos dependencias con el mayor número de programas cuya calidad general de su matriz es destacada o adecuada; sin embargo, proporcionalmente ambas dependencias experimentaron un retroceso con respecto a la valoración anterior, ya que la primera pasó de tener el 28.6% de sus programas y acciones semaforizadas en verde en 2018 al 24.4% en 2020, mientras que la segunda pasó del 94.4 al 58.3% durante el mismo periodo.

⁴ En el Anexo 1 se enlistan los programas que perdieron claridad en el diseño general de su MIR de 2018 a 2020.

Gráfica 4 Calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas sociales por dependencia, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el extremo opuesto, la SEP y Cultura son las dependencias que coordinan el mayor número de programas cuyo diseño general de su MIR obtuvo una calificación con oportunidades de mejora; la SEP en 19 de sus 41 MIR (46.3%), mientras que Cultura en 8 de sus 9 MIR (88.9%). En general, los programas de estas dos dependencias deben enfocarse en fortalecer los siguientes aspectos:

- La identificación de su población objetivo y el problema público que se pretende solventar en ella. Para lograr lo anterior, sería recomendable que estos programas llevaran a cabo una revaloración y análisis de su árbol de problemas y su árbol de objetivos.
- El planteamiento de indicadores relevantes y pertinentes para monitorear el desempeño de sus objetivos de fin y propósito.
- La definición de supuestos adecuados a nivel de fin, aspecto que puede perfeccionarse una vez que los programas ajusten su objetivo de fin y abandonen la vinculación forzada con las directrices de planeación nacional.

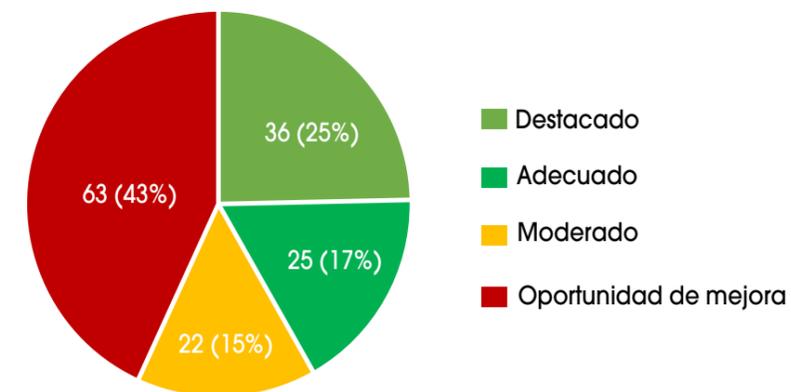
CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS 2020: VALORACIÓN DE LA LÓGICA VERTICAL

Valorar el diseño de los objetivos de los programas sirve para que, a través de estos, sea factible identificar con claridad a quién van dirigidas las diferentes acciones que lleva a cabo el programa, qué se pretende solucionar con las mismas y cuáles con los bienes o servicios que este otorga para lograrlo. Dichos objetivos se clasifican de la siguiente forma:

- Vinculación coherente del programa con los objetivos de la planeación nacional 2018-2024 o aquellos que se derivan de esta (objetivo de fin).
- El objetivo principal del programa se caracteriza por ser único y representar un cambio específico en la población a la que se dirige, la cual se identifica con claridad (objetivo de nivel propósito).
- Bienes y servicios necesarios y suficientes que son entregados a la población objetivo del programa para la consecución del objetivo central (objetivos de nivel de componentes).
- Acciones y procesos de gestión necesarios para producir cada uno de los bienes y servicios proporcionados por el programa (objetivos de nivel actividades).

Los resultados derivados de la valoración de la calidad en el diseño de los objetivos revelan que, en 2020, dos de cada cinco programas poseían objetivos redactados adecuadamente; el 42% (61 MIR) obtuvo una calificación de diseño destacado o adecuado; 36, destacado, y 25, adecuado. Además, el 15% de las MIR de los programas y acciones de desarrollo social se posicionó en el semáforo amarillo, lo cual significa que 22 MIR requieren de ajustes intermedios para mejorar la calidad en la construcción de sus objetivos. Ambos resultados permiten concluir que el 57% de las MIR de los programas (83) tiene objetivos que proveen información importante para entender la operatividad de los programas. La gráfica 5 presenta estos resultados.

Gráfica 5 Calificación en el diseño de los objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas y acciones, 2020

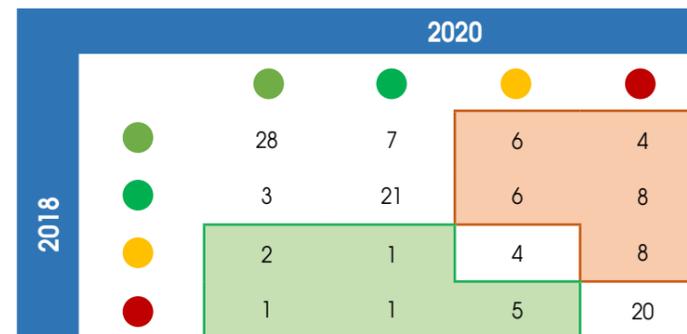


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En contraste con lo descrito en el párrafo anterior, el 43% (63) de las MIR valoradas en 2020 aún precisa ajustes sustanciales en cuanto al planteamiento de sus objetivos, en particular a nivel de resultados (fin y propósito). Es un hecho que el incremento en la proporción de programas y acciones sociales semaforizados en rojo se derivó de los ajustes efectuados a su diseño registrados durante el cambio de administración federal, lo que provocó que algunos programas debieran replantear su objetivo central y, por tanto, perdieran claridad en la definición del problema público que buscan resolver y en la identificación de la población a la cual pretenden dar atención. En esta misma línea, los resultados revelan que la problemática principal de las MIR con oportunidades de mejora en el diseño de sus objetivos reside en la ausencia de un propósito que se ajuste a las dos características antes señaladas.

Como en el caso de la calificación total de las MIR, la figura 5 muestra la matriz de transición de la calificación en el diseño de objetivos entre 2018 y 2020. Esta arroja que 10 programas mejoraron el diseño general de sus objetivos, es decir, esclarecieron la definición de la problemática pública que buscan resolver, los bienes y servicios que entregan a su población, y su aporte a la solución de un objetivo de política pública de carácter sectorial o nacional; la mayor parte de estos 10 programas son coordinados por la SEP. Por el contrario, 32 programas o acciones sociales retrocedieron en la claridad del planteamiento de sus objetivos, en particular a nivel de propósito por los ajustes en el diseño de los programas implementados al interior de las dependencias como resultado del cambio de administración, y a nivel de fin por la definición general de los objetivos de planeación nacional, lo que complicó que los programas identificaran su contribución en la consecución de un objetivo de orden superior.

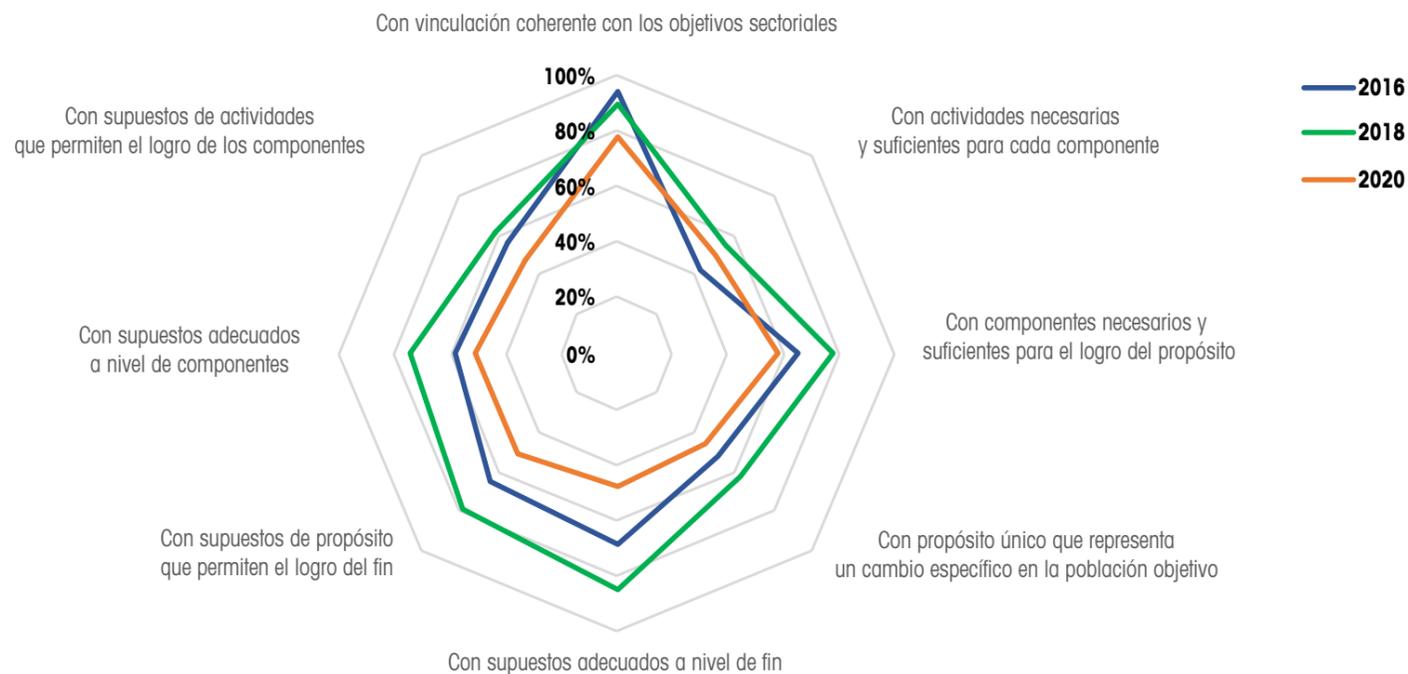
Figura 5 ¿Qué pasó con la calidad del diseño de objetivos entre 2018 y 2020?



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para profundizar en el estudio de los resultados obtenidos mediante el diagnóstico del diseño de los objetivos, en la gráfica 6 se hace un comparativo del grado de cumplimiento promedio de cada uno de los aspectos que conforman la lógica vertical de la MIR entre 2016 y 2020.

Gráfica 6 Comparación en el cumplimiento promedio de los aspectos que conforman la lógica vertical, 2016-2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la gráfica 6 se observa que todos los aspectos que se valoran en la lógica vertical experimentaron un retroceso con respecto a los niveles de cumplimiento promedio registrados en 2018 e incluso en 2016. Los resultados apuntan a que el elemento con mayor grado de cumplimiento (77.4%) es la vinculación coherente de las MIR de los programas con los objetivos de la planeación nacional 2018-2024 o aquellos que se derivan de esta.

En el otro lado de la balanza, los aspectos en los que se aprecian las mayores debilidades en su diseño son tanto el establecimiento de supuestos en los niveles de fin y actividades (47.3% en ambos casos) como la formulación del objetivo principal del programa (45.2%). Por consiguiente, es imprescindible trabajar en perfeccionar el planteamiento del objetivo central de los programas, de tal forma que sea posible identificar con claridad a la población objetivo y el cambio/mejora que se busca alcanzar en ella. Este aspecto constituye la razón de ser de un programa social y demuestra que, en la medida en que se avance en su cumplimiento, los recursos empleados por el programa tendrán el efecto o resultado esperado.

La comparación de las calificaciones entre 2018 y 2020 demuestran que los ajustes en el diseño de los programas al interior de las dependencias como resultado del cambio de APF se tradujeron en una pérdida de claridad en la formulación de su objetivo central, ya que pasaron del 63% en 2018 al 45% en 2020. De igual forma, se identifica un retroceso en la vinculación coherente de los programas con los objetivos de la planeación nacional o aquellos que se derivan de esta, ocasionado fundamentalmente por el hecho de que en 2019 los programas debieron alinear su objetivo de fin con las directrices de planeación nacional, lo cual dificultó el cumplimiento de la relación causal propósito-fin.

Por otra parte, las reducciones menos significativas se advierten en la asociación lógica actividades-componentes, esto es, en la definición de las actividades necesarias y suficientes para generar cada uno de los entregables del programa y en el adecuado planteamiento de supuestos a nivel de actividades que facilitan el logro de los componentes.

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

- Fortalecer el enfoque de resultados de los programas de desarrollo social, ya que aún falta que el 55% de ellos formule su objetivo central (propósito) como la solución de una problemática de política pública única sobre una población objetivo bien identificada.
- Plantear un objetivo fin que satisfaga los criterios definidos por el CONEVAL. Eso permitirá que se valide la lógica causal propósito-fin y, por tanto, es esencial que los programas ajusten este nivel de la MIR tomando en cuenta que podrán vincularse a un objetivo sectorial con enfoque de resultados, o bien, identificar en su árbol de problemas-objetivos el efecto superior al que mejor contribuyen.
- A pesar de que las actividades no tienen igual relevancia que los otros tres niveles de la MIR, su construcción debe cumplir los criterios que establece la metodología de marco lógico, de tal forma que se identifiquen con claridad las principales acciones o procesos que efectúan los programas para la generación de los bienes y servicios que entregan a su población objetivo.

Figura 6 Aspectos clave que deben fortalecer los programas sociales para mejorar la lógica causal de sus objetivos

Nivel de MIR	¿Qué se debe fortalecer?
Fin	Se sugiere que los programas se vinculen con un objetivo sectorial con enfoque de resultados, o bien, identifiquen en su árbol de problemas-objetivos el efecto superior al que contribuirán a través de la solución del problema central que dio origen al programa. Evitar las problemáticas muy generales.
Propósito	Debe haber claridad en la identificación de la población que cuenta con ciertas características y a la que se le brindará la atención (población objetivo). El cambio que se busca alcanzar en la población objetivo debe ser único y específico y debe reflejarse como un resultado que se deriva de la entrega de los bienes y servicios que otorga el programa. Evitar el uso de "fortalecimiento", "promover", etc.
Componentes	Los entregables (bienes y servicios) deben ser los suficientes y necesarios para alcanzar el propósito del programa. Necesarios porque deben aportar a la realización del propósito y suficientes ya que una vez implementados , el propósito debe lograrse .

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CALIFICACIÓN DEL DISEÑO DE LOS INDICADORES DE LOS PROGRAMAS 2020: VALORACIÓN DE LA LÓGICA HORIZONTAL

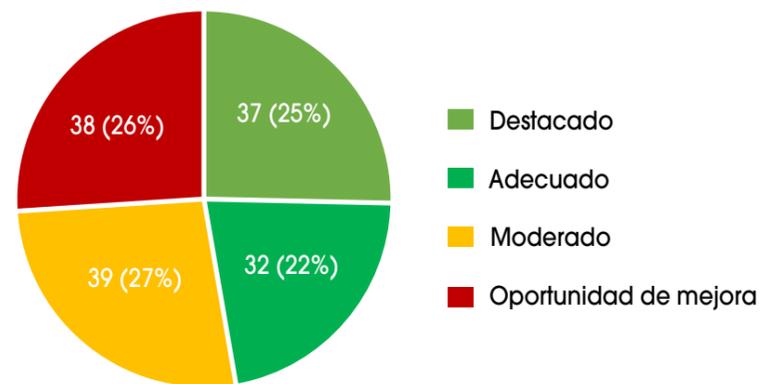
Al evaluar la lógica horizontal de la MIR se determina si los indicadores cumplen cuatro criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad. Si los indicadores de un programa presentan estas características, se fortalece la relación entre cada uno de los objetivos y los indicadores a través de los cuales se supervisa su cumplimiento, ya que en ese caso los indicadores permiten realizar una medición apropiada del avance en los objetivos, a la par de ofrecer información oportuna y precisa.

En el diagnóstico de la calidad del diseño de los indicadores se evalúa que dichas herramientas de monitoreo se ciñan a los siguientes criterios:

- **Claridad:** a fin de garantizar que los indicadores estén contruidos lógicamente y que sus elementos, es decir, nombre, definición y método de cálculo, sean coherentes entre sí.
- **Relevancia:** es uno de los criterios fundamentales que todo indicador debe satisfacer, puesto que permite verificar que los indicadores asociados a los objetivos que integran cada programa proporcionen información sustantiva.
- **Adecuación:** dirigido a que los indicadores aporten información suficiente para emitir un juicio con respecto al desempeño del programa; a nivel de propósito se refiere a la capacidad de los indicadores de medir de manera efectiva los resultados logrados en la población objetivo.
- **Monitoreabilidad:** a través de los medios de verificación debe ser posible identificar los rasgos genéricos de las fuentes de información que sustentan la construcción de los indicadores, como son el nombre de la fuente de la cual se extraen los datos para su medición, la liga de acceso y el área que gestiona esa información en el programa.

Los hallazgos de la calificación del diseño de los indicadores dan cuenta de que, en 2020, casi la mitad (47%) de las MIR de los programas y acciones sociales poseían indicadores que cumplían los criterios señalados. Dicho porcentaje se compone de 37 MIR calificadas con diseño destacado de indicadores y 32 con diseño adecuado, esto es, un total de 69 matrices. En semáforo amarillo (moderado) se encuentran 39 MIR, equivalente a un 27%, mientras que 38 matrices aún no satisfacen los criterios mínimos de calidad definidos por el CONEVAL, es decir, se ubican en la categoría de oportunidad de mejora.

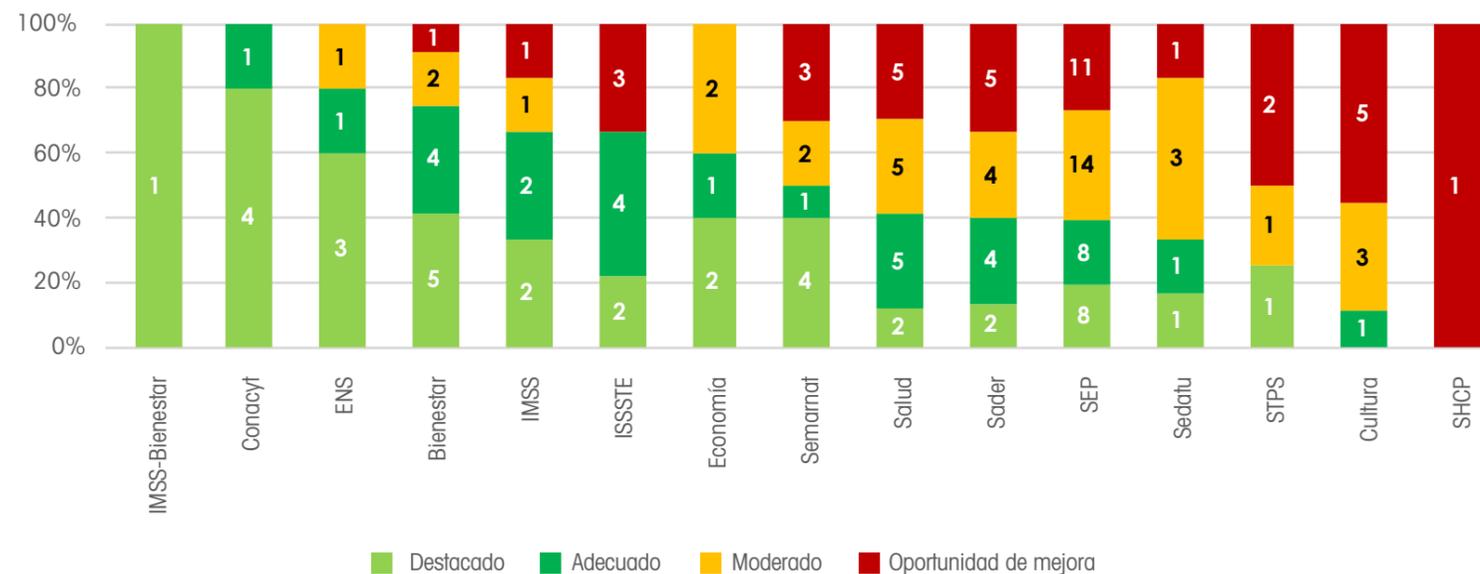
Gráfica 7 Calificación del diseño de los indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, los resultados del diagnóstico de la calidad del diseño de los indicadores por dependencia señalan que la totalidad de los programas de IMSS-Bienestar y el Conacyt poseen indicadores que satisfacen los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL. Le siguen muy de cerca las Entidades no Sectorizadas (INPI e Inmujeres) y Bienestar; en el primer caso, el 80% de sus programas cuenta con buenos indicadores, mientras que el 75% en el segundo. En contraste, la STPS y Cultura tienen la mayor proporción de sus matrices con oportunidad de mejora en el diseño de indicadores. No obstante, en términos absolutos, la SEP es la dependencia con el mayor número de programas (11) en semáforo rojo, es decir, con indicadores que no cumplen con los criterios valorados por el CONEVAL. Este resultado indica un retroceso en comparación con la valoración de 2018, pues en aquella ocasión solo cuatro programas de dicha secretaría obtuvieron una calificación con oportunidad de mejora.

Gráfica 8 Calificación del diseño de los indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas sociales por dependencia, 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La figura 7 es una representación de la matriz de transición de la calificación en el diseño de objetivos entre 2018 y 2020. Ahí se observa que 23 programas mejoraron su calidad en el diseño de indicadores, 18 de los cuales alcanzaron una calificación destacada o adecuada, la mayoría coordinados por la SEP (4), Sader (3) e ISSSTE (3). Adicionalmente, 5 programas pasaron de la categoría oportunidad de mejora a la categoría moderado, es decir, mejoraron en el planteamiento de sus indicadores, aunque aún deben trabajar para lograr que dichos instrumentos de monitoreo cumplan todos los criterios definidos por el CONEVAL. Por el contrario, 27 programas retrocedieron en la calidad de sus indicadores, pues 11 pasaron del semáforo amarillo al rojo, mientras que 16 lo hicieron del semáforo verde al amarillo o rojo. El motivo principal de la pérdida de claridad en el planteamiento de indicadores que permitan monitorear apropiadamente el desempeño de los programas fueron los ajustes en su diseño; las modificaciones en los objetivos de los programas dificultaron que una parte de estos fueran eficientes para definir de manera inmediata indicadores relevantes y pertinentes para monitorear su desempeño.

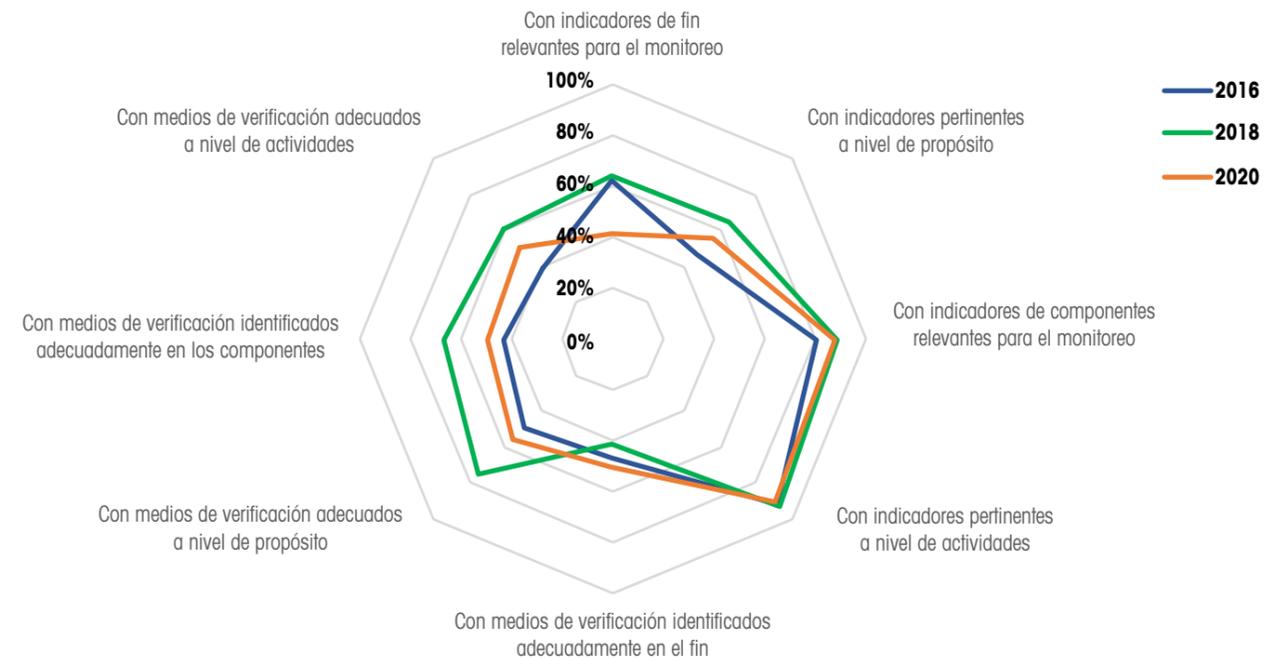
Figura 7 ¿Qué pasó con la calidad del diseño de indicadores entre 2018 y 2020?

		2020			
		●	●	●	●
2018	●	23	6	5	2
	●	7	10	7	2
	●	4	13	12	11
	●	0	1	5	8

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El análisis anterior se nutre al examinar los resultados de la gráfica 9. Destaca que una de las razones primordiales por la cual un gran número de matrices de programas y acciones sociales se encuentra en semáforo rojo o amarillo es la ausencia de indicadores adecuados y relevantes para medir los resultados alcanzados a niveles de fin y propósito, ya que solo el 41.1 y el 56.2%, respectivamente, de los programas cuentan con indicadores pertinentes en estos dos niveles. Por otro lado, el mayor cumplimiento promedio de los criterios establecidos por el CONEVAL se concentra en los niveles de componentes (bienes y servicios entregados) y actividades.

Gráfica 9 Comparación en el cumplimiento de los aspectos que conforman la lógica horizontal, 2016-2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuando se compara el nivel de cumplimiento promedio de los aspectos que constituyen la lógica horizontal entre 2016 y 2020, se observa que, a diferencia de lo sucedido con la lógica vertical, el porcentaje de cumplimiento en los aspectos valorados no tuvo una reducción tan pronunciada. A nivel propósito, el porcentaje de indicadores pertinentes en 2020 es aproximadamente un 10% mayor que el de 2016 pero un 8% menor que el alcanzado en 2018. Este resultado demuestra que, a pesar de los ajustes en el planteamiento de sus objetivos, los programas procuraron conservar la mayor parte de sus indicadores utilizados para dar seguimiento a los resultados alcanzados en su población objetivo; si un programa carece de indicadores adecuados en lo referente al objetivo principal, se ponen en riesgo la asignación presupuestaria, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el extremo opuesto, la mayor reducción se identifica en la relevancia de los indicadores a nivel de fin, que con un cumplimiento promedio del 64% en 2018 bajaron a uno del 41% en 2020, atribuible al desfase en la temporalidad de publicación de los programas sectoriales, lo que forzó a los programas a alinearse con las directrices de planeación nacional, mismas que son muy generales y, por tanto, dificultan su monitoreo.

Los hallazgos que se derivan de la valoración de la lógica horizontal de las MIR de los programas expresan lo siguiente:

- Los programas y acciones sociales deben mejorar el diseño de indicadores de resultados, esto es, aquellos ubicados en los niveles de fin y propósito. En el primer caso, el 59% de los programas carecen de indicadores adecuados para medir su contribución en un objetivo de política pública sectorial o nacional, mientras que, en el segundo, el 46% de los programas no poseen indicadores relevantes y pertinentes para monitorear los resultados logrados en su población objetivo.
- Se observa un retroceso con respecto a 2018 en la identificación de medios de verificación adecuados en todos los niveles a excepción del fin, razón por la cual es necesario que los programas se esfuercen en sistematizar su información y dispongan de fuentes de información claras y que permitan un acceso público integral a los datos que se emplean en la estimación de los indicadores.
- Aunque la mayoría de sus programas se ubican en semáforo verde o amarillo, dependencias como Salud, Sader y SEP deben aplicar medidas y reforzar los mecanismos vigentes para perfeccionar el diseño de sus indicadores, sobre todo de aquellos que utilizan para medir resultados, con el propósito de que sean claros, adecuados, relevantes y monitoreables.

Figura 8 Aspectos clave que deben fortalecer los programas sociales para mejorar el planteamiento de sus indicadores

Nivel de MIR	¿Qué se debe fortalecer?
Fin	En este nivel, los indicadores deben permitir verificar los efectos sociales o económicos a los que contribuye el programa. Este tipo de indicadores no son responsabilidad directa del programa.
Propósito	Los indicadores deben enfocarse en medir los resultados del programa en la solución de una problemática social concreta. No son indicadores de gestión o procesos.
Componentes	Es fundamental que contengan los factores relevantes del objetivo central (población objetivo y resultado esperado).
Todos los niveles	Se sugiere incluir indicadores que permitan monitorear el desempeño en la entrega de los bienes y servicios que se otorgan a la población objetivo, cuidando evitar mediciones sobre lo programado.
	Los elementos que integran a los indicadores (nombre, definición y método de cálculo) deben ser claros y guardar congruencia entre sí.
	Los medios de verificación deben contener al menos los siguientes elementos: i) nombre y periodicidad de publicación del documento que sustenta la información; ii) nombre del área encargada de reportar la información; iii) liga electrónica para consultar la información del indicador (fundamentalmente a nivel de fin y propósito). De igual forma, es importante revisar la congruencia entre la meta, línea base y sentido del indicador.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CALIFICACIÓN DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2018-2024

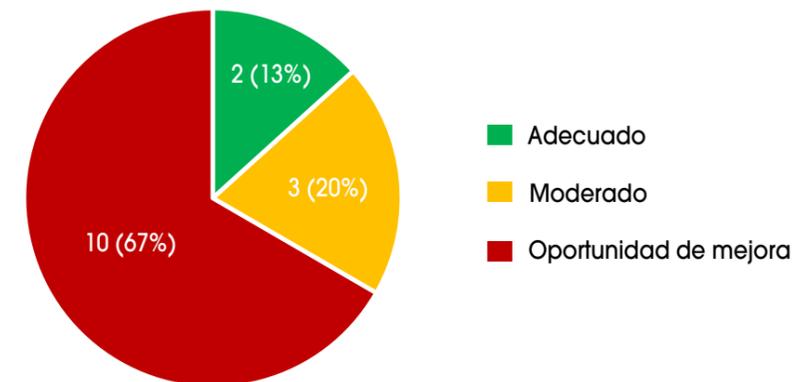
De los 17 programas prioritarios de la APF 2018-2024, 15 se examinaron en el Diagnóstico MIR 2020. Los programas U-025 Agromercados Sociales y Sustentables de la SADER y S-282 Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) de la Sedatu fueron incorporados como componentes de los programas S-257 Productividad y Competitividad Agroalimentaria de la Sader y S-273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) de la Sedatu, respectivamente. Para 2021, de acuerdo con la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2021, emitido por la SHCP, se elimina el programa U-021 Crédito Ganadero a la Palabra operado por la Sader.

Por lo que atañe al diseño general de la MIR de los programas prioritarios, en ningún caso se detectaron programas con diseño destacado. Sin embargo, los programas U-009 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente coordinado por Bienestar y U-280 Jóvenes Escribiendo el Futuro operado por la SEP tienen un diseño general adecuado, esto es, cuentan con una lógica vertical⁵ e indicadores con la calidad suficiente para medir su desempeño.

No obstante, presentan un reto importante porque 10 de los 15 programas analizados tienen un diseño con oportunidad de mejora, de modo que es necesario fortalecer y, en su caso, ajustar su lógica vertical, con énfasis en sus procesos o actividades, así como en los entregables que el programa otorga a su población objetivo, para que de esta manera se logre el cambio que el programa espera alcanzar en esta población. De igual forma, es importante que los programas refuercen la lógica horizontal de sus indicadores mediante la incorporación tanto de indicadores relevantes y pertinentes para monitorear su desempeño como de metas, líneas base y medios de verificación que permitan replicar los resultados reportados, y con ello abonar a la transparencia y rendición de cuentas. La gráfica 10 concentra los resultados anteriores.

⁵ La lógica vertical en la MIR de los programas se logra cuando las actividades junto con sus supuestos generan los componentes; los componentes más sus supuestos generan el propósito, y el propósito más sus supuestos originan el fin del programa. Para un análisis más detallado al respecto, véase la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* del CONEVAL, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Gráfica 10 Calificación total de la calidad de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la Administración Pública Federal 2018-2024

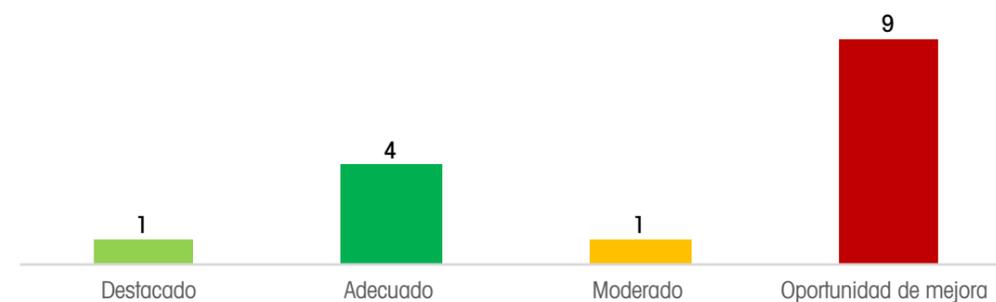


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al analizar la lógica vertical de los programas prioritarios a través del planteamiento de sus objetivos y la verificación de su lógica causal, se observa que cinco programas cuentan con un nivel destacado o adecuado en estos rubros. El programa Jóvenes Escribiendo el Futuro tiene un diseño destacado en la definición de sus objetivos, con un propósito que identifica de forma apropiada a su población objetivo y el cambio que busca lograr en ella, así como con componentes que al ser operados implican el logro de su propósito.

En el extremo opuesto, hay programas prioritarios que ameritan fortalecer de manera significativa el diseño de sus objetivos; ejemplos de ello son los programas Universidades para el Bienestar Benito Juárez operado por la SEP y Jóvenes Construyendo el Futuro coordinado por la STPS. Ambos programas identifican correctamente a su población objetivo, pero no el cambio o resultado que buscan alcanzar en esta, razón por la cual sus componentes y actividades carecen de la estructura necesaria para asegurar una lógica vertical adecuada. La distribución por calidad en el planteamiento de los objetivos de los programas prioritarios se observa a detalle en la gráfica 11.

Gráfica 11 Calificación en el diseño de objetivos de los programas prioritarios de la Administración Pública Federal 2018-2024

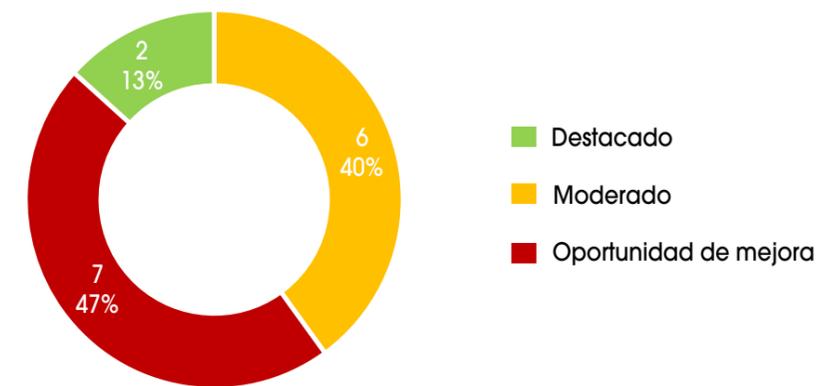


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Asimismo, al analizar la calidad de los indicadores de este grupo de programas se aprecia que el 53% tiene un diseño moderado o destacado. En este último rubro se encuentran los programas U-009 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y U-011 Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social o Natural, ambos coordinados por la Secretaría de Bienestar. En el caso del programa U-011, cabe mencionar que este requiere incorporar valores de línea base en sus indicadores que hagan posible conocer su punto de partida y dimensionen el problema público que enfrenta.

En contraste, programas como el U-020 Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos de la Sader, cuyo diseño de indicadores fue clasificado con oportunidad de mejora, deben fortalecer elementos como la relevancia y adecuación para dar cuenta apropiadamente de su desempeño; además, es recomendable que mejoren la monitoreabilidad de sus indicadores al identificar fuentes de información de acceso público que permitan consultar y, en su caso, replicar el cálculo de los indicadores.

Gráfica 12 Calificación en el diseño de indicadores de los programas prioritarios de la Administración Pública Federal 2018-2024

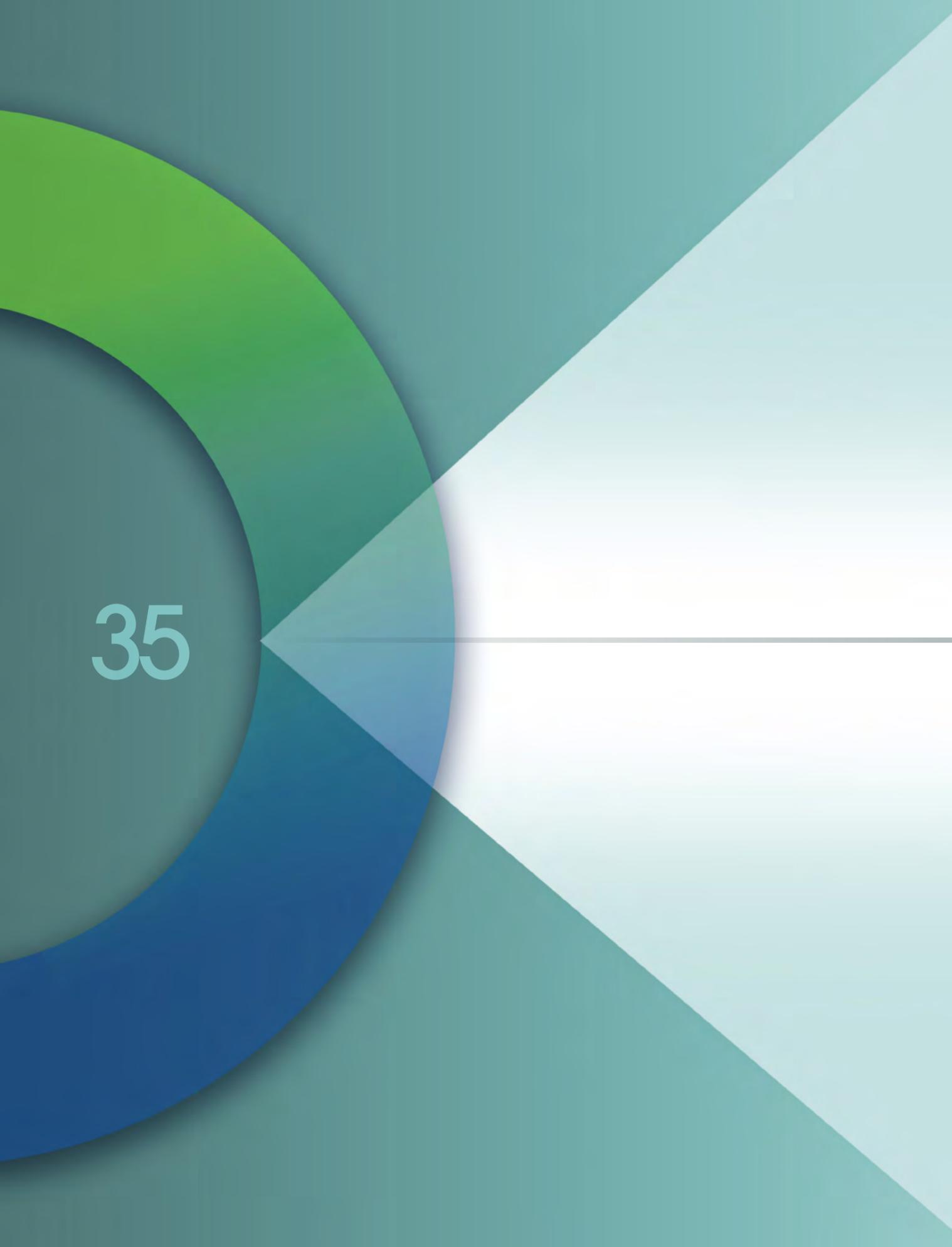


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con el cambio de modalidad que 11 de los 15 programas prioritarios experimentarán en 2021 al pasar de programas U (Otros subsidios) a S (Sujetos a Reglas de Operación),⁶ se espera que el diseño general de sus matrices muestre una mejora considerable como resultado del esfuerzo de las coordinadoras de sector y la incorporación de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL a través de las distintas estrategias de atención, como son las Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores de Resultados (MeTRI) y asistencias técnicas, entre otras, sumado a las sugerencias técnico-metodológicas contenidas en la Guía de Vinculación MIR-ROP, publicada por el CONEVAL en 2019⁷ y compartida con las dependencias.

⁶ La lista de programas prioritarios que tendrán Reglas de Operación en 2021 se presenta en el Anexo 2 al final de este documento.

⁷ Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf



35

Capítulo 3

Evolución de la calidad de los objetivos
e indicadores 2008-2020

Con base en los esfuerzos para la institucionalización del monitoreo en México, la valoración de la calidad de los indicadores que integran la MIR es esencial para garantizar el buen funcionamiento del Sistema de Monitoreo de las Políticas y Programas Sociales. La definición de los indicadores que cumplen los criterios mínimos de calidad establecidos por el CONEVAL propicia la generación de información útil para el proceso de toma de decisiones en lo que respecta al diseño, operación y, por supuesto, desempeño de un programa. Por lo anterior, el CONEVAL, en observancia de sus objetivos y atribuciones, efectúa desde 2008 la valoración bienal de la calidad de los objetivos e indicadores que conforman la MIR de los programas y acciones de desarrollo social.

Este ejercicio de monitoreo se encuentra enmarcado en el proceso de aprobación de indicadores⁸ que lleva a cabo el Consejo para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social. En particular, la evaluación de la calidad de las MIR constituye la primera etapa del proceso antes referido, cuya finalidad es determinar si los objetivos de un programa social están correctamente planteados y si sus indicadores de resultados, servicios y gestión se atienen a los criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad.

El resto del presente capítulo se divide en tres apartados, en el primero de ellos se describe la evolución de la estructura programática, así como de la conformación de los indicadores como instrumentos de seguimiento del desempeño de los programas y acciones sociales. Posteriormente, el segundo apartado se centra en el desarrollo de la evolución de la calidad de los objetivos e indicadores desde que se llevó a cabo el primer ejercicio de valoración de este tipo en 2008. Para terminar, el tercer apartado muestra cuál ha sido la evolución de la calidad de las MIR de los programas que han permanecido vigentes desde 2012.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA, 2008-2020

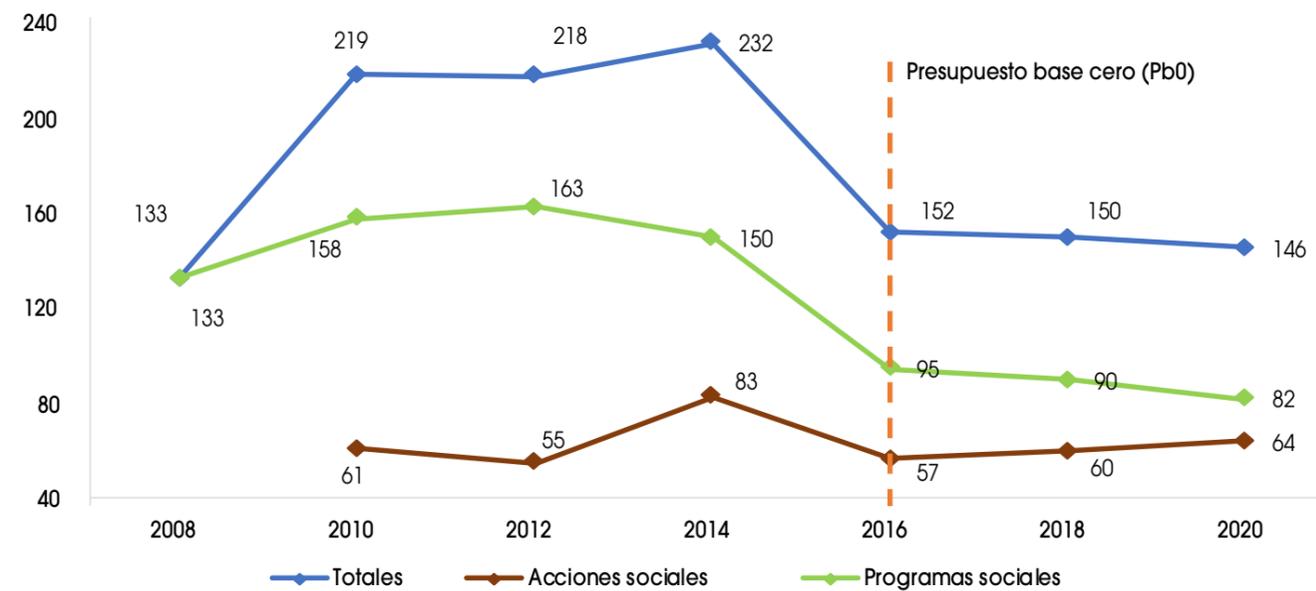
Programas

A partir de 2008, año en el que el CONEVAL inició con el diagnóstico de matrices, el universo de programas y acciones sociales registró un incremento considerable hasta 2014, cuando se verificó el número máximo con un total de 232, compuesto por 150 programas y 83 acciones sociales. En 2016, como resultado del ajuste a la estructura programática y la implementación del Pb0, el universo pasó a 152, es decir, registró un descenso del 34% frente a 2014, tendencia que continuó a la baja hasta 2020, cuando hubo un total de 146 programas y acciones sociales.

Un aspecto para destacar es que los programas sociales, es decir, aquellos de modalidad S y U, han disminuido desde 2016, mientras que las acciones sociales mantuvieron una tendencia creciente, pues en 2020 abarcaban el 43.8%, es decir, la proporción más alta en el periodo de análisis.

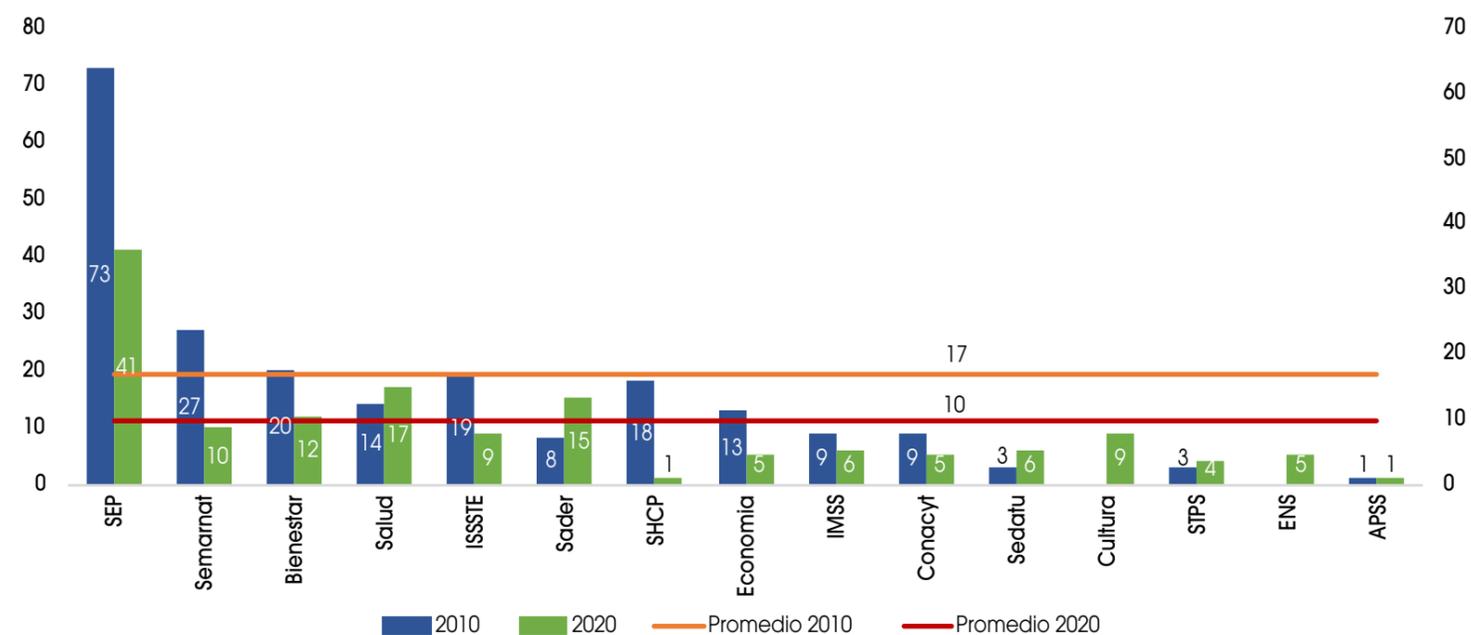
⁸ Para ahondar en el proceso de aprobación de indicadores, se sugiere consultar el documento *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodolog%C3%ADa%20para%20Aprobaci%C3%B3n%20de%20Indicadores%202014.pdf>

Gráfica 13 Evolución de la clasificación programática de programas y acciones sociales sujetos a valoración de su Matriz de Indicadores para Resultados, 2008-2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por su parte, la gráfica 14 muestra que a nivel dependencia el número de programas y acciones sociales coordinadas por estas experimentó una fuerte contracción en los últimos diez años. En promedio, pasaron de operar 17 programas en 2010 a 10 en 2020, evidencia de un esfuerzo importante de compactación en la puesta en marcha de la política social a nivel federal. En dependencias como la SEP o Semarnat hubo esquemas de simplificación significativos, al disminuir su número de programas y acciones sociales en un 44% y un 63%, respectivamente. Por ejemplo, en 2010 la SEP coordinaba 73 programas y acciones de desarrollo social, mientras que en 2020 operaba 41. La distribución por dependencia aparece en la gráfica 14.

Gráfica 14 Número de programas y acciones sociales por dependencia, 2010 versus 2020

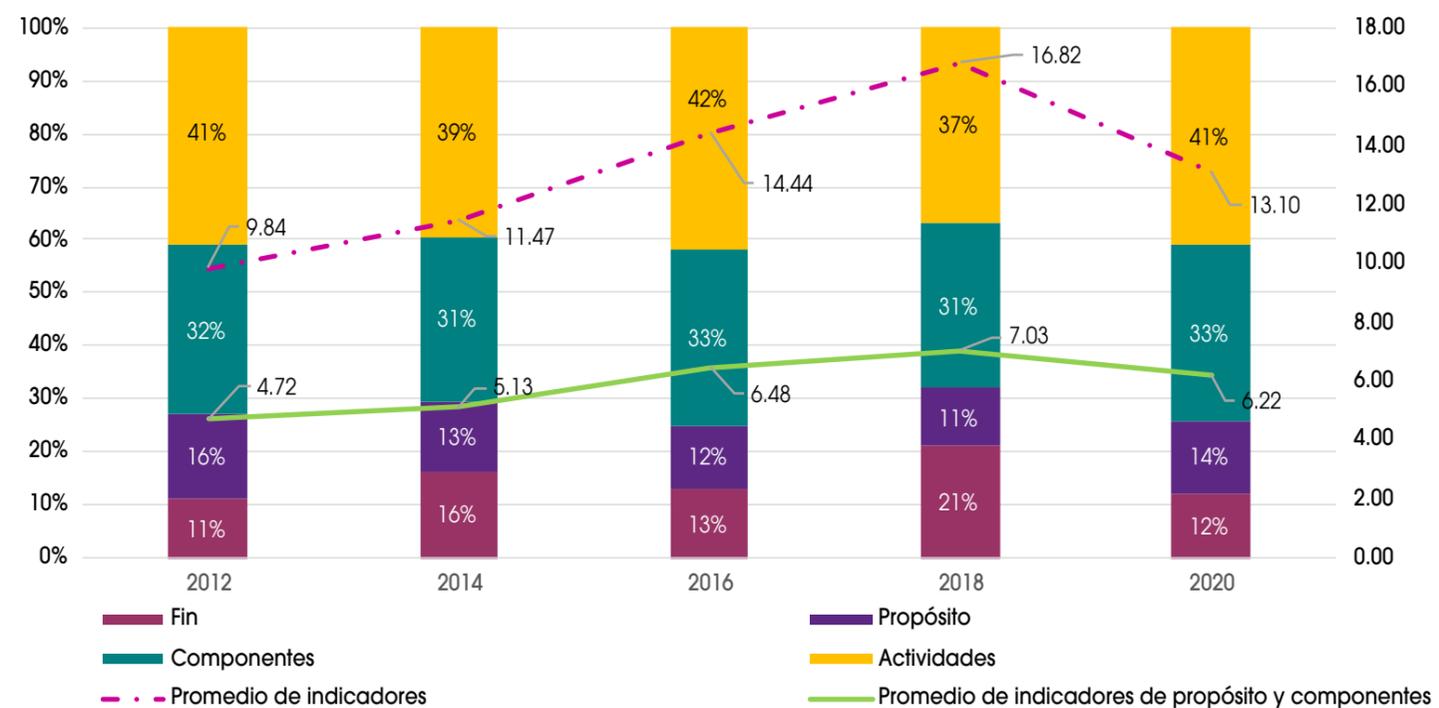
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Indicadores

El conjunto de indicadores que los programas y acciones sociales del ámbito social ha definido para el seguimiento de su desempeño se ha ajustado en varias ocasiones, desde un máximo de 2,662 en 2014 hasta un mínimo de 1,913 en 2020, una diferencia del 38%. De 2018 a 2020 el porcentaje de indicadores de Fin disminuyó del 21 al 12%; esto, debido a los ajustes en los objetivos de la planeación nacional como resultado del cambio de administración y la falta de pertinencia temporal en la publicación de los programas sectoriales.

Históricamente, el porcentaje de indicadores de gestión (componentes y actividades) siempre ha superado al de resultados (fin y propósito). No obstante, en 2020 el porcentaje de indicadores de propósito (14%) es el más alto alcanzado desde 2014, y el segundo mayor del periodo analizado. De 2018 a 2020 se presenta la primera reducción en el promedio de indicadores por programa social; en 2018 era de 16.8, mientras que en 2020 fue de 13.1; asimismo, el promedio de indicadores de propósito y componentes pasó de 7.03 en 2018 a 6.22 en 2020.

Gráfica 15 Evolución de la estructura de los indicadores contenidos en las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas y acciones sociales, 2012-2020

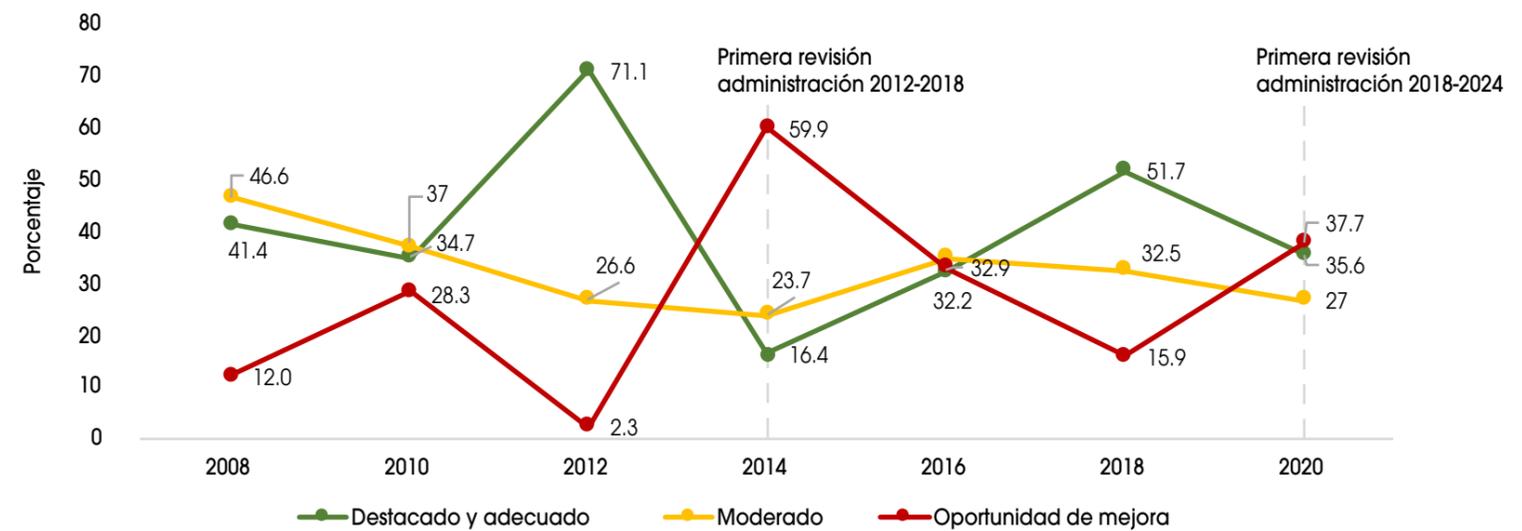


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES, 2008-2020

El hecho de que el CONEVAL haya realizado la valoración de la calidad del diseño de la MIR de los programas y acciones sociales de manera bienal desde 2008, es decir, hace ya más de una década, permite analizar el comportamiento histórico de las trayectorias de la calidad de los objetivos e indicadores, y con ello, identificar los patrones cíclicos que caracterizan el inicio y cierre de una APF.

Gráfica 16 Comparativo de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales, 2008-2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En 2008, el primer ejercicio de valoración de la calidad de los objetivos e indicadores de los programas sociales detectó que alrededor de dos de cada cinco MIR tenían una calidad destacada o adecuada, el 41% alcanzó una calidad moderada y solo el 12% quedó con oportunidad de mejora en su diseño general. Más adelante, en 2010, disminuyó la proporción de matrices con un buen diseño general a la par que hubo un incremento importante en el porcentaje de aquellas con oportunidad de mejora en el diseño de sus objetivos e indicadores, las cuales pasaron del 12 al 28.3%.

En 2012 se alcanzó el máximo histórico en el porcentaje de matrices con un nivel destacado o adecuado de calidad de sus objetivos e indicadores. Este resultado apunta a la consolidación del diseño de los programas sociales característico del cierre de una administración. Para 2014, transcurrido el primer año de la administración federal 2012-2018, la tendencia en la calidad general de la MIR se revirtió; así, el porcentaje de matrices con calidad destacada o adecuada se redujo al 16% y el de aquellas con oportunidad de mejora aumentó a cerca del 60%, esto es, creció más de 50 puntos porcentuales con respecto a la valoración anterior.

A partir de 2014, los programas y acciones sociales comenzaron a mostrar una mejoría en la calidad del diseño de sus objetivos e indicadores. En 2015, a mediados de la APF 2012-2018, la SHCP coordinó el rediseño del gasto público. Dicho ejercicio resultó en la modificación de cerca de la mitad de los programas sociales vigentes en ese momento, al ser eliminados, creados o fusionados en programas nuevos. Tal modificación en la estructura programática representó un desafío para mantener la calidad en el diseño de las MIR de los programas y acciones sociales.

Para 2016 se logró duplicar el porcentaje de programas con un buen diseño de su MIR en contraste con lo alcanzado en 2014, al pasar del 16.4 al 32.2%, avance que implicó que las trayectorias de calidad de los programas semaforizados en verde y en rojo se cruzaran. Entre 2014 y 2018 hubo un progreso sostenido en la mejora del diseño de la MIR. Al cierre de la APF 2012-2018, si bien no se llegó al nivel de calidad de la MIR de los programas y acciones sociales de 2012, se aseguró que el 51.7% de las matrices contaran con un diseño destacado o adecuado de objetivos e indicadores.

En 2020, al segundo año de la APF 2018-2024, los resultados de la valoración de la calidad de las MIR tuvieron un comportamiento similar al de 2014; una reducción en la proporción de programas con un diseño general destacado o adecuado de su MIR e incremento en la de los programas con oportunidad de mejora en la calidad de su matriz. Lo anterior se explica, de un lado, por los cambios administrativos y de diseño implementados al interior de las dependencias como resultado del cambio de administración, y del otro, por la modificación de los objetivos e indicadores de la planeación nacional. En particular, en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2019⁹ se determinó que los programas y acciones de desarrollo social debían alinear su objetivo de fin con las directrices de planeación nacional, lo que implicó que los programas realizaran ajustes en este nivel de su MIR y que, con ello, provocaran un efecto negativo en la mayoría de los casos en la consistencia de la lógica vertical de este instrumento.

No obstante, este cambio de tendencia en las trayectorias de los programas con un buen diseño general de su MIR y aquellos con oportunidad de mejora, como resultado del acompañamiento técnico-metodológico otorgado a los programas durante el periodo de transición, se pudo mitigar el efecto en el diseño de objetivos e indicadores característico del inicio de un ciclo administrativo. Mientras que en 2014 la reducción en el porcentaje de programas con un diseño apropiado de objetivos e indicadores fue de 55 puntos porcentuales, en 2020 esta reducción fue de únicamente 14 puntos porcentuales.

⁹ Disponibles en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483218/Lineamientos_MIR_2019.pdf

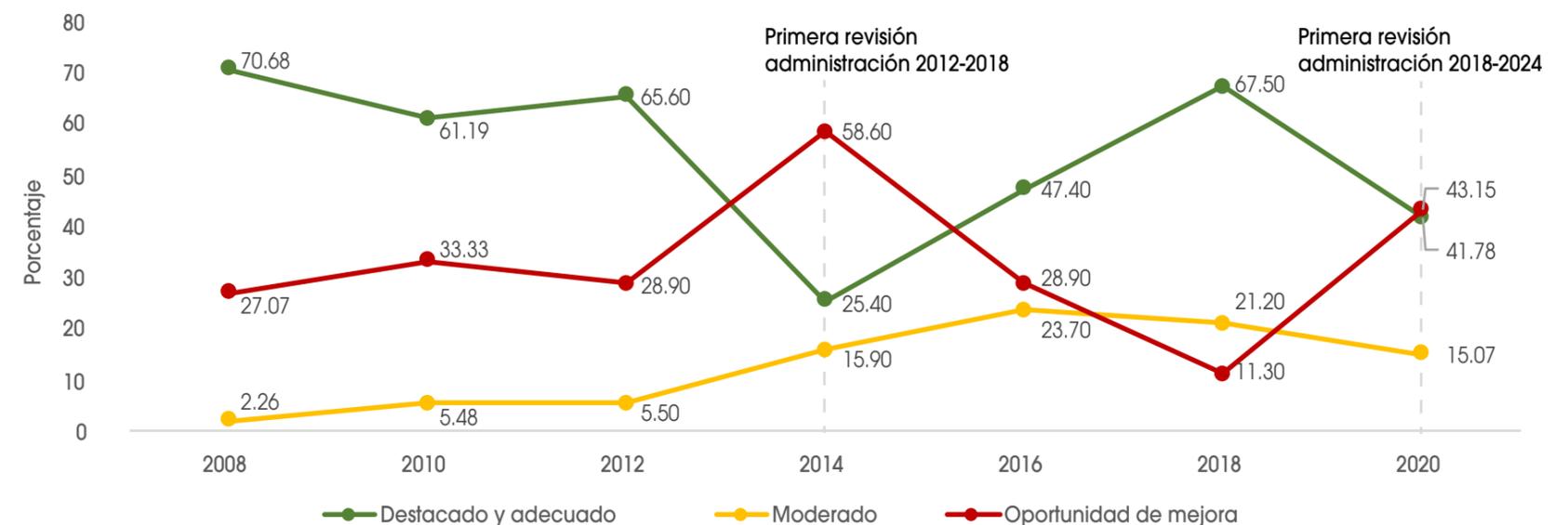
Evolución de la calidad en el diseño de objetivos de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008-2020

La evolución de la valoración específica de la calidad del diseño de los objetivos de las MIR coincide con la trayectoria descrita de la calificación general de calidad. En 2012 se observa un cambio de tendencia y cruce de las trayectorias de los programas con un buen planteamiento de objetivos y aquellos con oportunidad de mejora en este rubro, a consecuencia del cambio de administración. Para 2014, el porcentaje de programas y acciones del ámbito social con oportunidad de mejora en el diseño de sus objetivos alcanzó su máximo histórico, con un 58.6%.

Sin embargo, a partir de ese año se identifica un punto de inflexión y se describe una tendencia positiva en la proporción de matrices con diseño destacado o adecuado hasta obtener, en 2018, el 67.5%, mientras que las MIR con oportunidad de mejora alcanzaron el nivel mínimo para el periodo analizado.

Por último, en 2020, como producto del cambio de administración se observa, al igual que en 2014, una modificación en la tendencia de las MIR con un diseño destacado o adecuado de objetivos, que bajan del 67.5 al 43.15%, a la vez que aumenta el porcentaje de programas con oportunidad de mejora en el planteamiento de sus objetivos. Sin embargo, cabe destacar que a pesar de los ajustes en el diseño de los programas al interior de las dependencias, derivado del acompañamiento proporcionado a los programas durante la transición y el ejercicio fiscal 2019, fue posible atenuar la caída en el porcentaje de matrices con buenos objetivos, en comparación con lo ocurrido en 2014.

Gráfica 17 Comparativo de la calificación del diseño de objetivos de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas y acciones sociales, 2008-2020



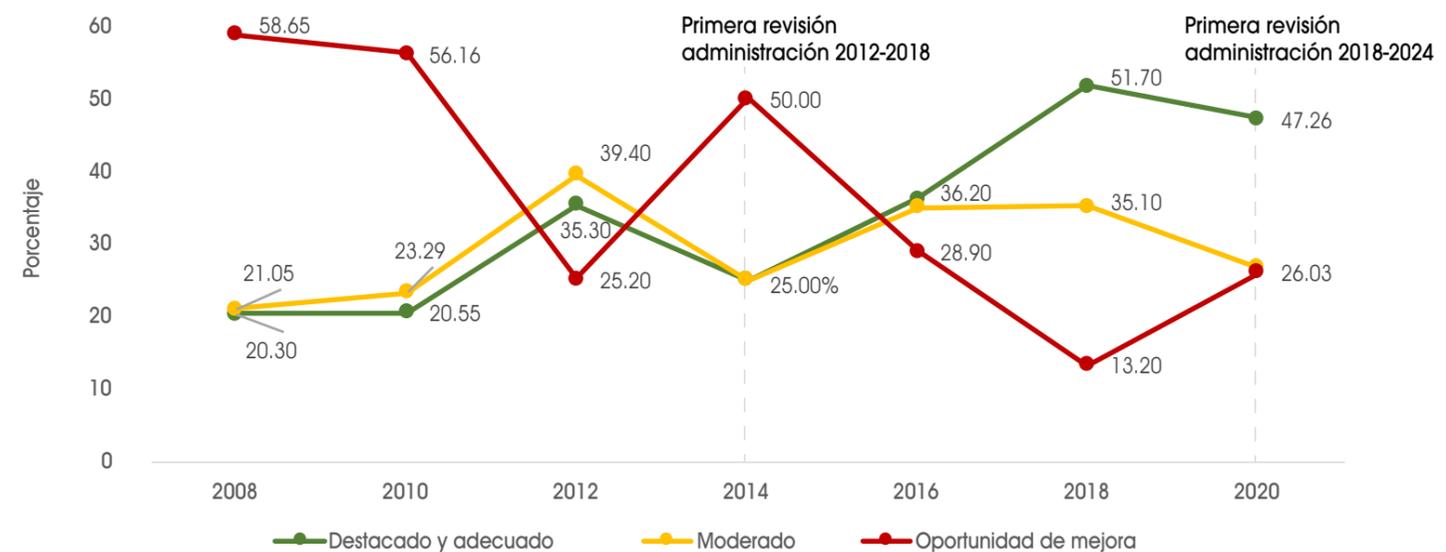
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Evolución de la calidad en el diseño de indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008-2020

Al contrario de la calificación general y del diseño de objetivos, la calidad de los indicadores contenidos en las MIR ha tenido una evolución positiva a partir del punto de inflexión en 2014. Antes de ese año, los indicadores de los programas se caracterizaban por tener deficiencias metodológicas importantes que les impedían ejercer como instrumentos pertinentes para monitorear el desempeño de los programas sociales.

En este análisis particular se observa que desde 2016 el porcentaje de programas con una calidad destacada o adecuada en el diseño de sus indicadores (semáforo verde) se ha mantenido por encima del de aquellos cuyos indicadores todavía no cumplen los criterios mínimos de calidad definidos por el CONEVAL (semáforo rojo).

Gráfica 18 Comparativo de la calificación del diseño de indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas y acciones sociales, 2008-2020



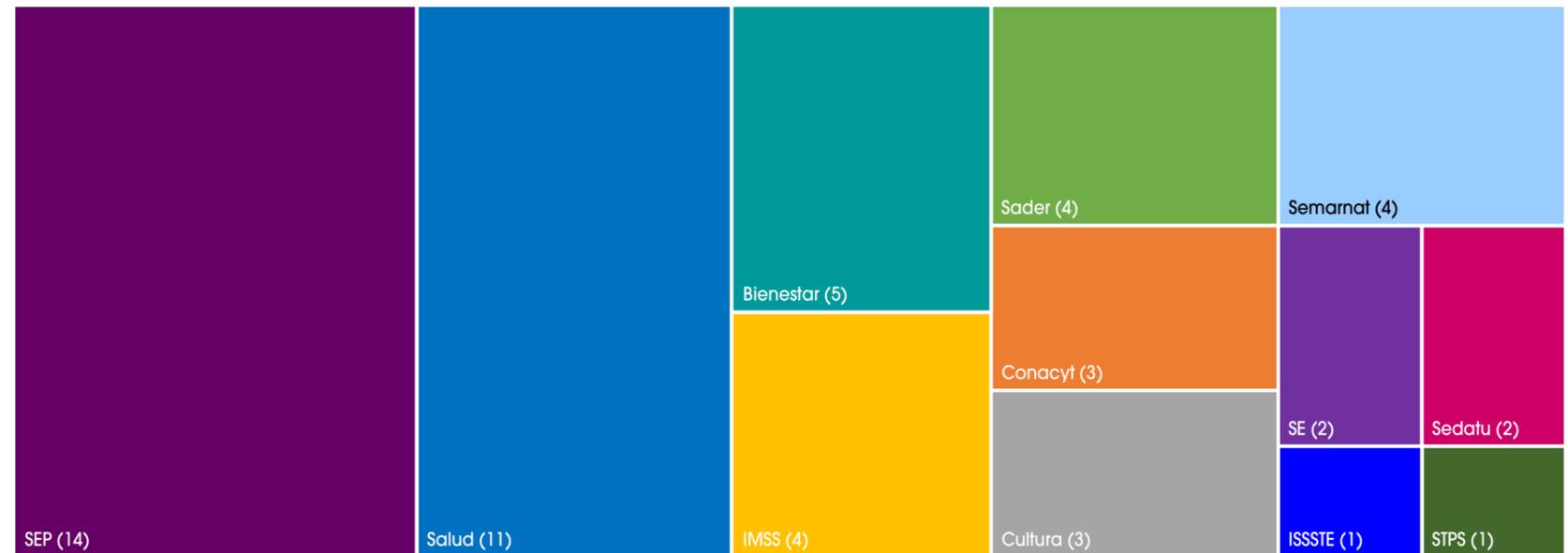
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A diferencia de 2014, en 2020 se logró que la mayoría de los programas mantuviera un diseño adecuado de sus indicadores, registrando una reducción de solo cuatro puntos porcentuales con respecto a 2018 en el porcentaje de matrices semaforizadas en verde, atenuando con ello los efectos que acompañan un cambio de administración.

TRAYECTORIA DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS QUE PERMANECIERON VIGENTES EN EL PERIODO 2012-2020

En 2012, la oferta de programas y acciones de desarrollo social era de 218; sin embargo, como consecuencia de los cambios administrativos y en particular de la reestructuración programática al implementar el Pb0 en 2016, el número de programas y acciones sociales ha disminuido paulatinamente hasta llegar a 149 en 2020. De este universo, 54 (36.2%) corresponden a programas que han permanecido vigentes incluso en los dos últimos cambios de administración. En su mayoría, estos programas son coordinados por la SEP y Salud, con 14 y 11 programas cada una. Otras dependencias con programas vigentes desde 2012 son Bienestar, Sader y Semarnat, todas ellas con 4 programas. La distribución de los 54 programas por dependencia se muestra en la figura 9.

Figura 9 Distribución por dependencia de los programas y acciones sociales que permanecieron vigentes entre 2012 y 2020

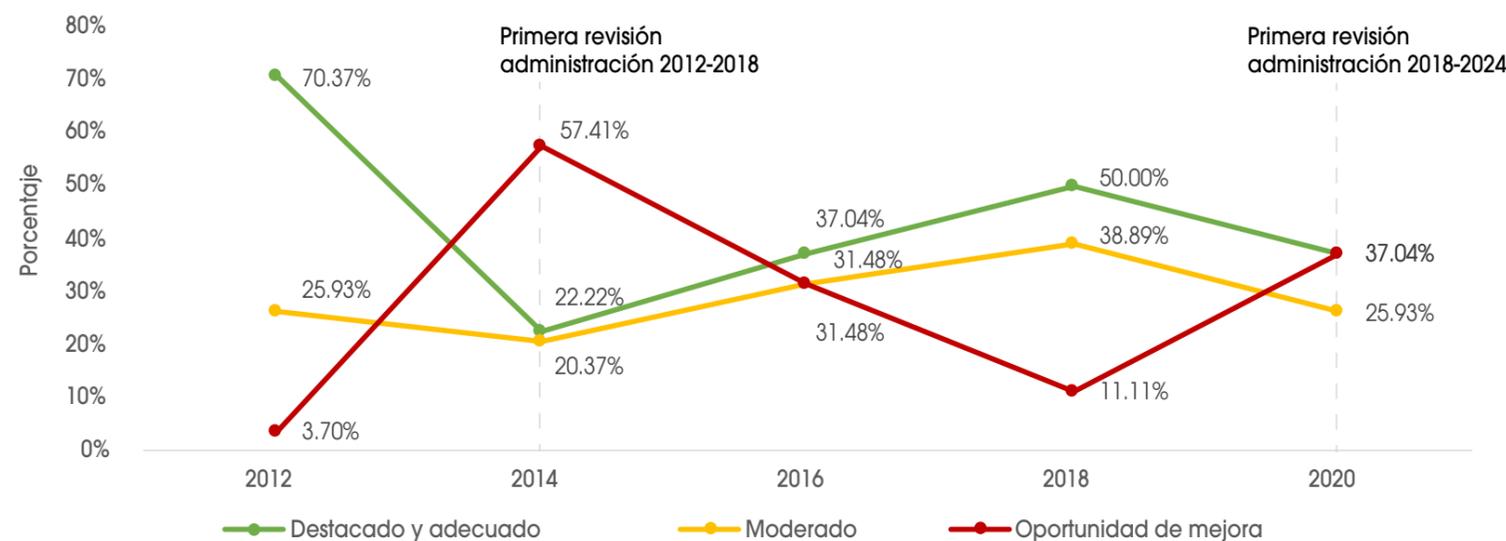


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Conocer la trayectoria de la calidad en el diseño de los objetivos e indicadores de estos 54 programas brinda elementos para, entre otras cosas, analizar los resultados del esfuerzo de las dependencias y entidades federales por mejorar el diseño de los instrumentos utilizados para el monitoreo del desempeño de sus programas del ámbito social. De acuerdo con el análisis de las trayectorias presentado en la gráfica 19, en 2012, al cierre de la APF 2006-2012, el 70% de estos programas alcanzó una calidad adecuada o destacada en el diseño general de su matriz.

Pero en 2014 se registró una reducción importante en el porcentaje de programas con buenos objetivos e indicadores a raíz de los ajustes en su diseño durante el primer año de la APF 2012-2018. No obstante, a partir de ese año la trayectoria de calidad en el diseño de objetivo e indicadores de ese grupo de programas manifestó una recuperación sostenida, solo interrumpida por el reciente cambio de administración federal. Sin embargo, a diferencia de los hallazgos en la primera revisión de la administración anterior, cuando la disminución en el porcentaje de programas en semáforo verde fue de 48 puntos porcentuales, en 2020 fue solo del 13%, de modo que se contuvo la caída en la proporción de programas con un diseño destacado o adecuado.

Gráfica 19 Comparativo de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas que permanecieron vigentes entre 2012 y 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Dentro de este grupo de programas destacan aquellos que históricamente no han logrado consolidar el diseño de su MIR. De los 54 programas considerados en este análisis, casi el 41% (22) ha permanecido en semáforo amarillo o rojo desde 2014, no obstante haberse reducido progresivamente el número de programas en esta situación, de 32 en 2016 hasta un mínimo de 22 en 2020. La mayor parte de estos programas son coordinados por la SEP (10) y Salud (4). Un análisis más específico permite identificar el caso de dos programas que desde 2014 han sido calificados con oportunidad de mejora en el diseño general de su MIR, estos son el E-007 Prestación de Servicios de Educación Media Superior de la SEP y el E-042 Servicios Educativos Culturales y Artísticos de Cultura, dado que ambos deben trabajar de forma importante en: 1) la definición del problema público que buscan resolver; 2) la identificación de la población objetivo en la cual pretenden lograr un cambio o resultado; 3) el reconocimiento de los bienes y servicios que entregan a dicha población para lograr su objetivo central, y 4) el planteamiento de indicadores adecuados y relevantes que les permitan dar un seguimiento apropiado a su desempeño.

46

Capítulo 4

Análisis complementarios sobre
la calidad de las Matrices
de Indicadores para Resultados

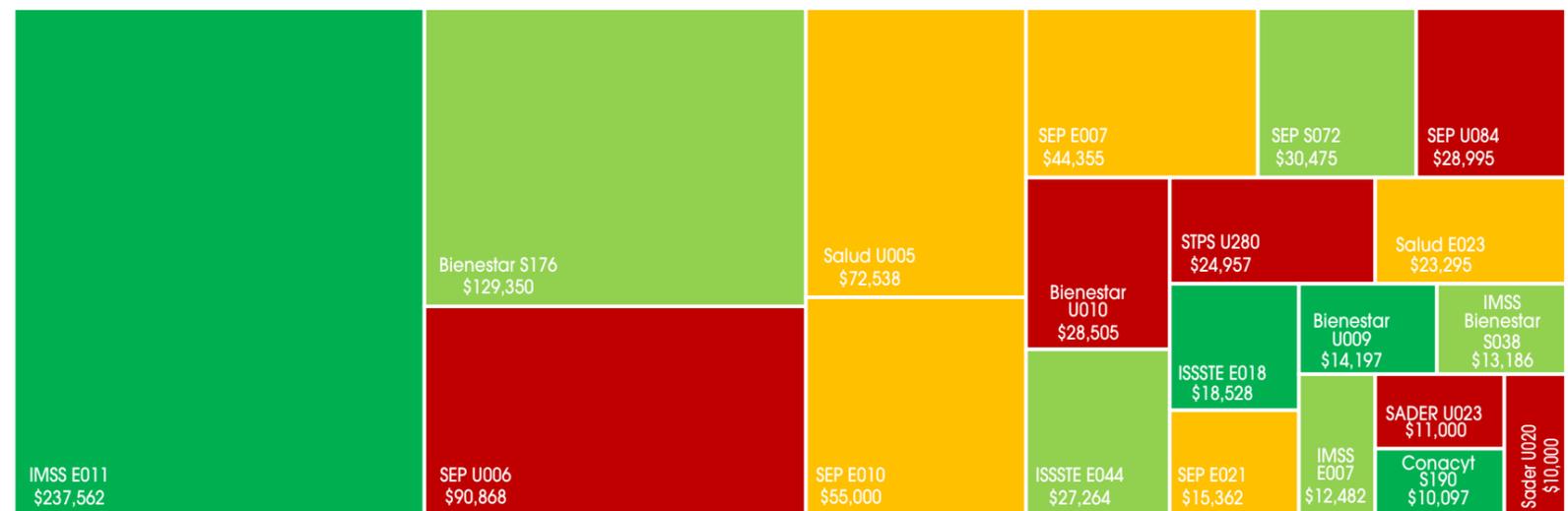
El análisis de la calidad de las MIR es solo una de las dimensiones que se utilizan para realizar una valoración integral del Sistema de Monitoreo de Programas Sociales. Por lo anterior, conocer cómo se relaciona la calidad de los objetivos e indicadores con otros elementos relevantes en el diseño y operación de los programas y acciones sociales es decisivo para incidir de manera efectiva en la toma de decisiones en cuanto a posibles ajustes en la estructura programática, con base en información confiable.

CALIDAD DE LAS MATRICES DE INDICADORES PARA RESULTADOS Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

En 2020 se contempló un presupuesto de 1,062,272.8 millones de pesos para los 146 programas y acciones de desarrollo social valorados en el Diagnóstico MIR 2020, por lo que en promedio cada programa social contó con un presupuesto de poco más de 7,000 millones de pesos. Cabe puntualizar que 20 programas y acciones sociales concentran el 84.5% del presupuesto asignado en 2020.¹⁰

La figura 10 ilustra la calidad de las MIR de los 20 programas y acciones sociales con mayor presupuesto. De estos, el 45% (9) tiene un buen diseño de sus objetivos e indicadores, el 25% debe trabajar en ajustes intermedios, mientras que el 30% restante aún demanda cambios sustanciales. Destaca el caso de los programas E-011 Atención a la Salud del IMSS y S-176 Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de de la Secretaría de Bienestar, los cuales desde 2016 cuentan con un buen diseño de su MIR y enfoque de resultados en su objetivo central. En contraste, el programa U-006 Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales de la SEP perdió claridad en el planteamiento de sus objetivos e indicadores desde 2014 y no ha podido recuperarla.

Figura 10 Calidad de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas que concentraban el mayor presupuesto en 2020



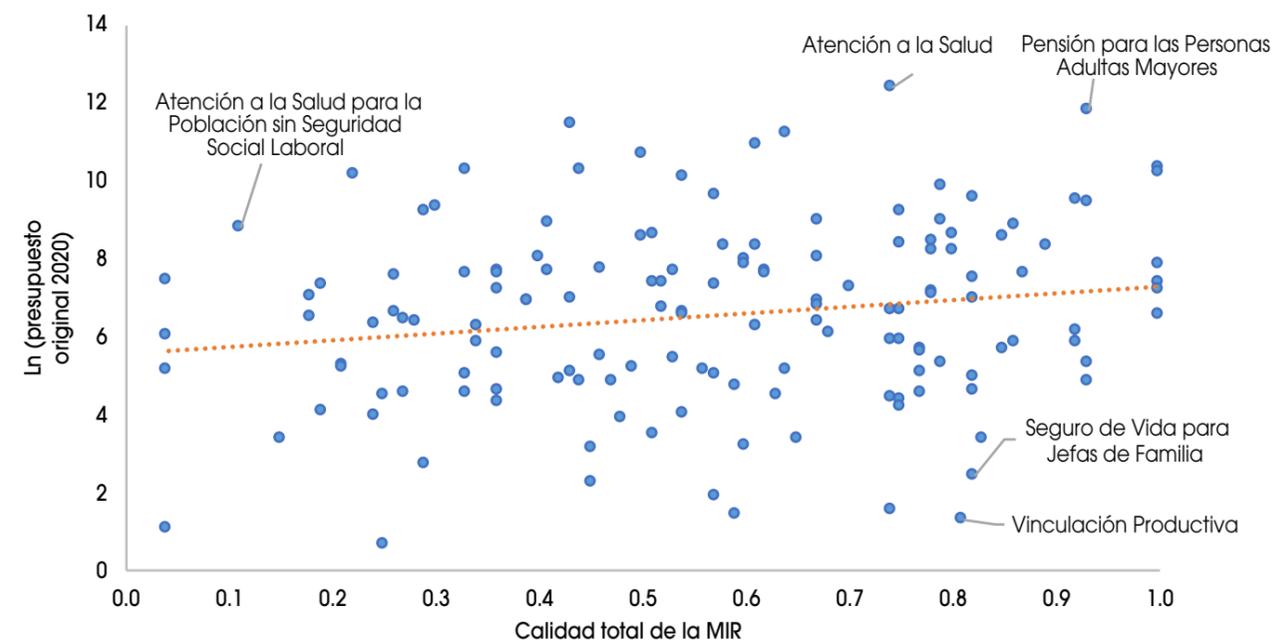
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¹⁰ Los nombres de estos 20 programas se enlistan en el Anexo 3 al final de este documento.

Por su parte, la gráfica 20 explora el vínculo entre la calidad total de objetivos e indicadores y el presupuesto original de cada programa social en 2020. En general, existe una asociación ligeramente positiva entre la calidad de las MIR y la asignación presupuestal, aunque en algunos programas dicha relación se invierte. Por ejemplo, el programa U-013 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral del Insabi tiene asignado un presupuesto relativamente alto, pero aún debe mejorar significativamente el diseño de sus objetivos e indicadores. Por el contrario, los programas S-241 Seguro de Vida para Jefas de Familia de Bienestar y U-013 Vinculación Productiva de la Sader tienen un buen diseño de su matriz pero un presupuesto muy por debajo del promedio.

Sería deseable que los subsecuentes ejercicios de asignación presupuestal tuvieran en cuenta los resultados de la valoración de la calidad del diseño de objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales, de tal forma que un análisis posterior entre estas dos variables revelara una asociación directa cada vez más fuerte.

Gráfica 20 Relación entre la calidad total de las Matrices de Indicadores para Resultados y el presupuesto de 2020



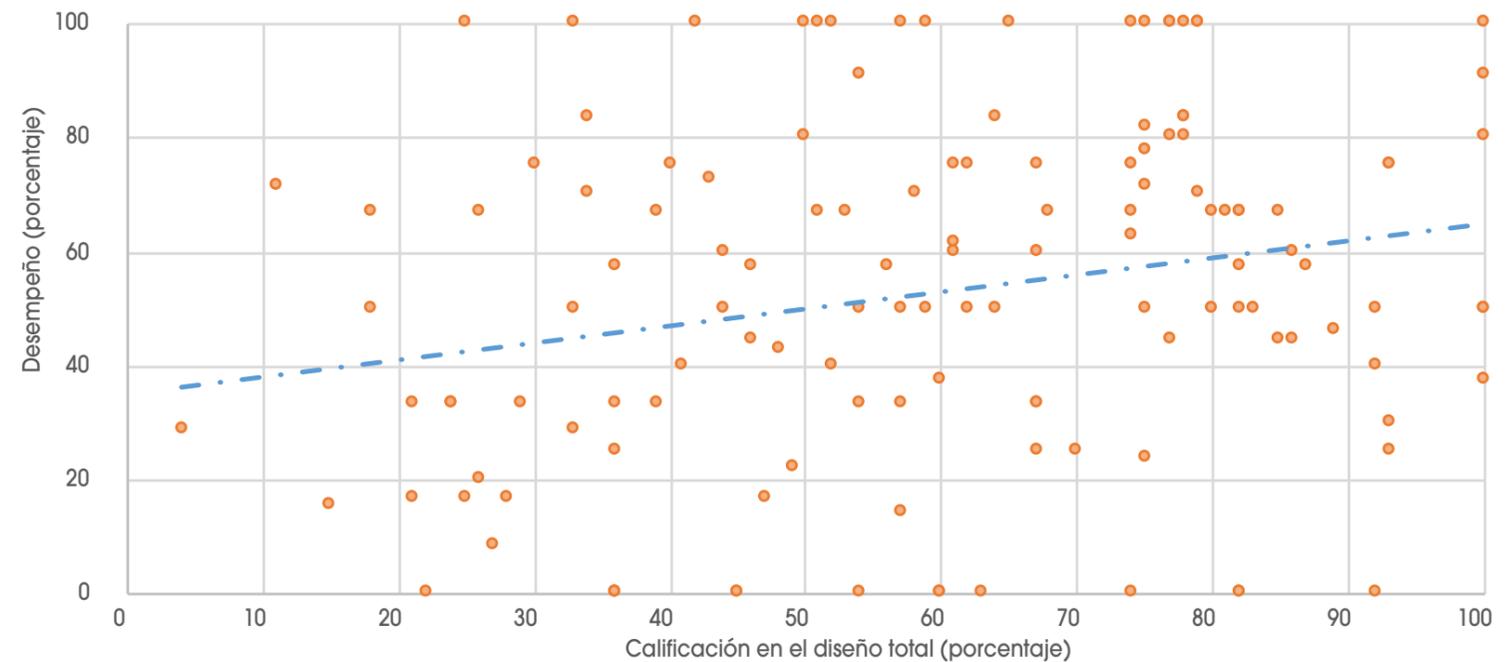
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CALIDAD DE LAS MATRICES DE INDICADORES PARA RESULTADOS Y DESEMPEÑO

En teoría, se espera que la calidad en el diseño de las MIR se relacione positivamente con el desempeño alcanzado por los programas y acciones sociales.¹¹ Si la matriz de indicadores de un programa está bien diseñada, alcanzar buenos resultados es más sencillo porque existe claridad en la población objetivo que se busca atender y el cambio/resultado que se pretende lograr en ella.

El análisis de los datos para 2020 indica que existe un vínculo positivo entre la calidad en el diseño total de las MIR y el desempeño alcanzado por los programas en el cumplimiento de sus metas. Este resultado demuestra que es importante continuar el acompañamiento técnico-metodológico a los programas a fin de que estos tengan cada vez mayor claridad en su diseño y ello les permita plantear buenos indicadores y, por tanto, llevar a cabo el seguimiento apropiado de sus resultados alcanzados.

Gráfica 21 Relación entre la calidad total 2020 de las Matrices de Indicadores para Resultados y el desempeño alcanzado por los programas en 2019



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¹¹El desempeño de los programas se calculó como el porcentaje del total indicadores que alcanzaron el cumplimiento apropiado de sus metas, es decir, uno dentro del rango [90%, 110%].

50

Capítulo 5

Consideraciones finales

PRINCIPALES HALLAZGOS

- **Una de cada tres** MIR cuenta con calificación general en **semáforo verde**, mientras que otra tercera parte debe realizar **cambios intermedios** para mejorar el diseño de su MIR.
- Entre 2018 y 2020 **13 programas lograron mejorar** el planteamiento de sus objetivos e indicadores. En contraste, **30 programas perdieron** claridad en el diseño general de su matriz, y de estos, **19** pasaron del semáforo **amarillo** al **rojo**.
- No obstante, en **2020** se **logró mitigar la caída** en la calificación general de las MIR característica de un cambio de administración. Mientras que **de 2012 a 2014** el **porcentaje** de programas con **buen diseño** se **redujo en 54 puntos porcentuales**, **entre 2018 y 2020** la reducción fue únicamente de **14**.
- **Todos** los programas coordinados por **IMSS-Bienestar** y **Entidades no Sectorizadas (INPI e Inmujeres)** tienen una MIR con **diseño destacado o adecuado**.
- En el extremo opuesto, la **SEP** y **Cultura** son las dependencias que coordinan el **mayor número** de programas en que el **diseño general** de su MIR obtuvo una calificación con **oportunidades de mejora**; la **SEP** en 19 de sus 41 MIR (**46.3%**) y **Cultura** en 8 de sus 9 MIR (**88.9%**).
- En **2020**, casi la mitad (**47%**) de las MIR de los programas y acciones sociales **tuvieron indicadores** que **cumplían los criterios mínimos** definidos por el CONEVAL.
- A pesar de que los programas sufrieron ajustes en su diseño como consecuencia del cambio de APF, la proporción de programas con **buenos indicadores continúa representando la mayoría**, lo que demuestra que los programas **han logrado internalizar las recomendaciones** efectuadas con respecto al uso de indicadores que les permiten realizar un monitoreo adecuado de sus resultados.
- De los 15 programas prioritarios vigentes:
 - ◆ **Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad** y **Jóvenes Escribiendo el Futuro** tienen un **diseño general adecuado**.
 - ◆ **Microcréditos para el Bienestar** y el **Programa Nacional de Reconstrucción**, con **diseño moderado**, tienen un **alto potencial** para lograr un diseño adecuado o destacado en 2021.

- De los 20 programas y acciones sociales con presupuesto más elevado, el **45%** (9) cuenta con un **buen diseño** de sus objetivos e indicadores, mientras que el **30% todavía requiere cambios sustanciales**.
- El análisis de los datos para 2020 indica que existe una **relación positiva** entre la **calidad en el diseño general** de las **MIR** y el **desempeño alcanzado en el cumplimiento de metas** por los programas.

RETOS

- Existe un **reto importante** para que los programas con **oportunidad de mejora** en el diseño de sus objetivos, es decir el **43%**, **consoliden** la lógica vertical de su MIR, con especial énfasis en la **correcta identificación de su población objetivo y el problema público que buscan solucionar**.
- Queda pendiente que **38 programas** mejoren de forma importante el planteamiento de sus indicadores, ya que estos **no cumplen los criterios mínimos** de calidad definidos por el CONEVAL.
- Es fundamental **continuar con el acompañamiento técnico-metodológico** a los **programas prioritarios y a los programas de nueva creación 2020** a fin de que fortalezcan el diseño de sus objetivos e indicadores.

RECOMENDACIONES GENERALES

- Aquellos programas clasificados en los semáforos **amarillo** y **rojo** en el diseño general de su MIR necesitan trabajar, fundamentalmente, en la **definición de su objetivo central (propósito)**, para que en este sea posible identificar con claridad la población objetivo y el resultado que se busca lograr en ella.
- Adicionalmente, es preciso que estos programas **revisen** y, en su caso, **ajusten** su **lógica causal propósito-fin**; de igual forma, deben verificar que los **bienes y servicios que entregan** a su población objetivo **son los necesarios y suficientes para alcanzar su objetivo central**.
- A nivel de indicadores, se sugiere que este grupo de programas **fortalezca el planteamiento** de **indicadores pertinentes y relevantes** para dar seguimiento a sus resultados. Contar con dichos instrumentos de monitoreo es **fundamental para ajustar el diseño** de los programas y con ello alcanzar su **objetivo central**.

En general, es imperativo que los programas y acciones sociales **identifiquen con claridad** el **objetivo de política pública** al cual **buscan contribuir** a través de su operación; para ello sería recomendable que emplearan el análisis de Enfoque de Resultados de los programas derivados del PND¹².

Además, se propone que, en la medida de lo posible, los programas sociales **incorporen un indicador** para medir la **cobertura de su población objetivo**, de modo que se cuente con un **panorama claro** sobre el **avance en la atención** del **problema público** que se buscan resolver.

Por último, se recomienda que los programas **incorporen información completa** y, en la medida de lo posible, **pública** sobre las **fuentes de información** que emplean para calcular sus indicadores. Lo anterior ayuda a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la APF.

¹² Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales_19-20/Diagnostico_sectoriales_2020.pdf

54

Anexos

ANEXO 1 PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES QUE PERDIERON CLARIDAD EN EL DISEÑO GENERAL DE SU MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Dependencia	Programa	Clave	Semáforo 2018	Semáforo 2020
Salud	Seguro Popular	U005	Adecuado	Moderado
Sader	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	S263	Adecuado	Moderado
Bienestar	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	S174	Destacado	Moderado
Sader	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa)	S053	Destacado	Moderado
Semarnat	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	S217	Adecuado	Moderado
Sader	Generación de Proyectos de Investigación	E006	Adecuado	Moderado
SEP	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	U079	Adecuado	Moderado
Salud	Vigilancia Epidemiológica	U009	Adecuado	Moderado
SEP	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	U006	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Producción y Distribución de Libros y Materiales Educativos	B003	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Programa de Cultura Física y Deporte	S269	Moderado	Oportunidad de mejora
Salud	Programa de Vacunación	E036	Moderado	Oportunidad de mejora
Cultura	Protección y Conservación del Patrimonio Cultural	E012	Moderado	Oportunidad de mejora
Salud	Seguro Médico Siglo XXI	S201	Adecuado	Oportunidad de mejora
IMSS	Prestaciones Sociales	E012	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Programa Nacional de Inglés	S270	Moderado	Oportunidad de mejora
Cultura	Servicios Cinematográficos	E022	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Carrera Docente en UPES	U040	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Programa de Mantenimiento e Infraestructura Física Educativa	E047	Moderado	Oportunidad de mejora
Semarnat	Investigación Científica y Tecnológica	E009	Moderado	Oportunidad de mejora
Semarnat	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	S046	Moderado	Oportunidad de mejora
Sedatu	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	E003	Destacado	Oportunidad de mejora
Cultura	Programa de Apoyos a la Cultura	S268	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Evaluaciones de la Calidad de la Educación	E003	Moderado	Oportunidad de mejora
Economía	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	S220	Moderado	Oportunidad de mejora
Salud	Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	E041	Moderado	Oportunidad de mejora
Cultura	Producción y Distribución de Libros y Materiales Artísticos y Culturales	E016	Moderado	Oportunidad de mejora
Semarnat	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	E005	Moderado	Oportunidad de mejora
Bienestar	Articulación de Políticas Integrales de Juventud	E016	Moderado	Oportunidad de mejora
Bienestar	Subsidios a Programas para Jóvenes	U008	Adecuado	Oportunidad de mejora

ANEXO 2 PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS CON REGLAS DE OPERACIÓN EN 2021

Dependencia	Clave 2020	Clave 2021	Nombre del programa
Bienestar	U009	S286	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
Bienestar	U010	S287	Sembrando Vida
Sader	U020	S290	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
Sader	U021	S291	Crédito Ganadero a la Palabra
Sader	U022	S292	Fertilizantes
Sader	U023	S293	Producción para el Bienestar
Sedatu	U281	S281	Programa Nacional de Reconstrucción
SEP	U084	S311	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
SEP	U280	S283	Jóvenes Escribiendo el Futuro
Economía	U006	S285	Programa de Microcréditos para el Bienestar
STPS	U280	S280	Jóvenes Construyendo el Futuro

ANEXO 3 PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES CON MAYOR PRESUPUESTO EN 2020

Dependencia	Clave	Nombre del programa	Presupuesto 2020 (millones de pesos)
IMSS	E011	Atención a la Salud	237,562.44
Bienestar	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	129,350.34
SEP	U006	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	90,868.15
Salud	U005	Seguro Popular	72,538.39
SEP	E010	Servicios de Educación Superior y Posgrado	55,000.07
SEP	E007	Servicios de Educación Media Superior	44,354.83
SEP	S072	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	30,475.08
SEP	U084	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	28,995.18
Bienestar	U010	Sembrando Vida	28,504.91
ISSSTE	E044	Atención a la Salud	27,263.66
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	24,956.75
Salud	E023	Atención a la Salud	23,294.78
ISSSTE	E018	Suministro de Claves de Medicamentos	18,527.81
SEP	E021	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	15,362.43
Bienestar	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	14,197.25
IMSS-Bienestar	S038	Programa IMSS-Bienestar	13,185.70
IMSS	E007	Servicios de Guardería	12,482.17
Sader	U023	Producción para el Bienestar	11,000.00
Conacyt	S190	Becas de Posgrado y Apoyos a la Calidad	10,097.08
Sader	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	10,000.00



Lo que se mide
se puede mejorar

CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,
Ciudad de México

www.coneval.org.mx