

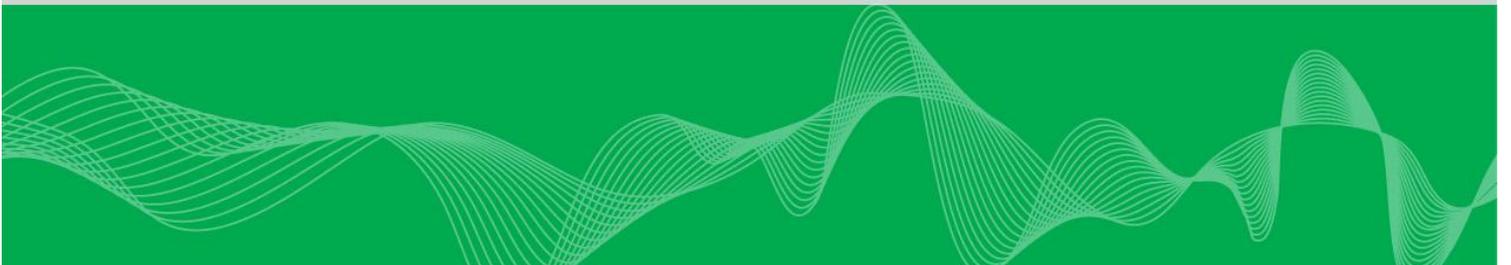


Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Federales

Principales hallazgos

Abril de 2008



## INTRODUCCIÓN

El buen diseño de un programa contribuye significativamente a una buena gestión y al logro de los resultados esperados, evitando la existencia de múltiples objetivos, de bienes y servicios que no contribuyen a su logro y la inclusión de actividades no conducentes a su realización.

Una herramienta del proceso de planeación que permite fortalecer el diseño y la operación de los programas es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual proporciona una estructura para expresar la información más importante sobre un programa, facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos, y provee a los tomadores de decisiones de mejor información y con mayor relevancia.

Por tal motivo, el CONEVAL y la SHCP han impulsado la construcción de la MIR de los programas federales, con base en la Metodología de Marco Lógico (MML), como mecanismo de mejora para apoyar una gestión para resultados, favoreciendo la evaluación y el monitoreo como herramientas indispensables en la planeación, rendición de cuentas y la mejor toma de decisiones.

## ANTECEDENTES

En el marco de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, en agosto de 2007 las dependencias y entidades enviaron al CONEVAL, la SHCP y la SFP, las MIR de sus programas federales (modalidades S y U).

Siendo el primer ejercicio de construcción de este instrumento de la Gestión para Resultados, se observaron algunas áreas de mejora, por lo que en el periodo de diciembre 2007 y hasta marzo de 2008, se llevó a cabo un proceso de mejora y actualización de las MIR 2008.

Como resultado de este proceso, en abril de 2008 se registraron 389 MIR de programas presupuestarios, de las cuales el CONEVAL en coordinación con la CEPAL, analizó las de 133 programas de desarrollo social.

**Cuadro 1. MIR de Programas Presupuestarios: Abril de 2008 (PASH)<sup>1</sup>**

CLASIFICACIÓN		PRESUPUESTO (MDP)	NÚMERO DE MATRICES
<b>S</b>	<b>Programas sujetos a reglas de operación</b>	<b>186,376.2</b>	<b>112</b>
<b>U</b>	<b>Otros programas de subsidio</b>	<b>73,267.2</b>	<b>21</b>
B	Producción de bienes públicos	47,774.5	14
E	Prestación de servicios públicos	494,795.6	125
F	Actividades de promoción y fomento	3,065.1	30
G	Regulación y supervisión	12,967.4	16
J	Pensiones y jubilaciones	223,478.2	3
K	Proyectos de inversión	174,999.8	3
M	apoyo al proceso presupuestario	91,061.2	1
O	apoyo a la función pública y gestión	4,857.8	0
P	Planeación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	33,273.8	35
R	Otras actividades relevantes	134,489.3	29
	Otros Gasto Programable	371,744.0	0
<b>Total Gasto Programable</b>		<b>1,852,150.1</b>	<b>389</b>

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

1 En el caso de los Programas Federales, se eliminan MIR de programas que son ejecutados por más de una Dependencia y sólo se contabiliza la presentada por la Dependencia Coordinadora. Ejemplo: En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se incluye solamente la MIR presentada por la SEDESOL.

La elaboración de las MIR ha representado un gran avance en la iniciativa del gobierno federal para implementar una gestión basada en resultados. Con dicha elaboración, los programas han podido especificar con mayor precisión los resultados e impactos esperados, así como los indicadores a través de los cuales medirán su desempeño. Las dependencias y entidades con mayor número de programas con modalidad presupuestal S y U son Educación Pública (38), Medio Ambiente y Recursos Naturales (23) y Desarrollo Social (20).

**Cuadro 2. MIR de Programas Federales de Desarrollo Social  
Abril de 2008 (PASH)**

DEPENDENCIA /ENTIDAD  PERIODO CARGA PASH	CONACYT	ECONOMÍA	HACIENDA	IMSS	SAGARPA	SALUD	SCT	SEDESOL	SEMARNAT	SEP	SRA	STPS	TOTAL
<b>Agosto 2007</b>	4	8	6	1	8	9	1	22	23	30	3	5	<b>120</b>
<b>Abril 2008</b>	4	8	17	1	8	8	0	20	23	38	3	3	<b>133</b>

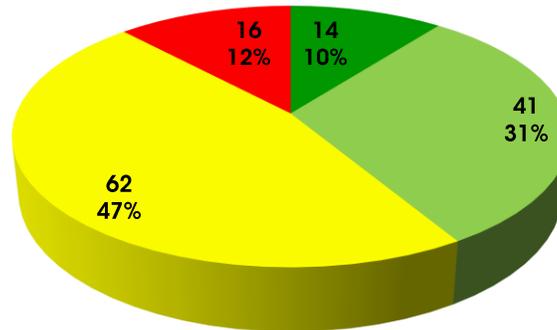
Fuente: Elaboración propia con base en la información del PASH.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

El CONEVAL, con el apoyo de consultores del ILPES-CEPAL, revisó las MIR de 133 programas federales, las cuales se encontraban registradas en el PASH durante el mes de abril de 2008. En esta revisión se consideraron dos variables principales: i) el cumplimiento de los elementos de la MIR, de acuerdo con la MML y la normativa aplicable y, ii) la lógica interna del programa (lógica horizontal y vertical). De este análisis, las MIR fueron clasificadas en 4 categorías:

- **(10%) Matrices con diseño destacado:** son aquellas que cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores de desempeño. Estas MIR pueden necesitar algunos cambios menores en la forma de sus objetivos o indicadores pero que no representan un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).
- **(31%) Matrices con diseño adecuado:** MIR en proceso de consolidación en los cuales es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores de desempeño. Éstas requieren cambios menores en la estructura para fortalecer su lógica vertical y horizontal (marcadas en color verde claro).
- **(47%) Matrices con diseño moderado:** MIR que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que es necesario que realicen ajustes en el diseño de sus objetivos. A nivel de indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentra asociados. (marcadas en color amarillo).
- **(12%) Matrices con oportunidad de mejora:** MIR que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de los objetivos. Requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño (marcadas en color rojo).

**Figura 1: Semaforización de las Matrices de Indicadores de los Programas Federales  
Abril de 2008 (PASH)**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al desglosar el análisis en dos subtemas: diseño del programa e indicadores seleccionados para medir el desempeño de los diferentes niveles de objetivos, se pueden observar los siguientes resultados<sup>2</sup>.

### **Análisis del Diseño**

Cómo se muestra en la Figura 1, más de una tercera parte de los programas (37 por ciento) tenían un diseño destacado en cuanto a coherencia lógica en sus objetivos. Otro 34 por ciento, fueron clasificados con un diseño adecuado; los programas con oportunidades de mejora importantes representaron el 27 por ciento de los programas.

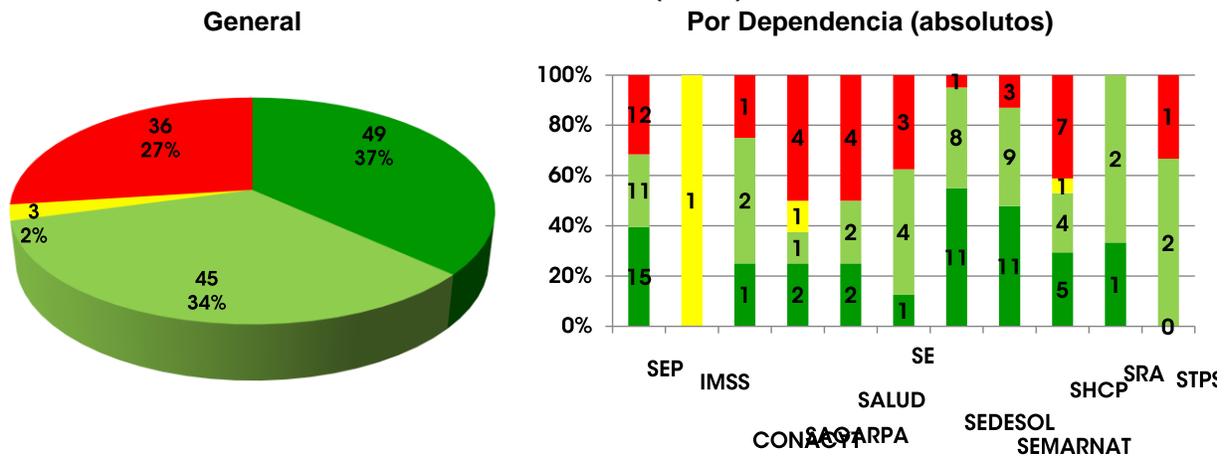
Agrupando por dependencia, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fueron las únicas dependencias que contaban con más del 50 por ciento de sus MIR con un diseño destacado. Por otro lado, las dependencias con oportunidades de mejora importantes correspondían a la Secretaría de

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

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

Economía (SE), a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y a la Secretaría de Salud (SALUD).

**Figura 2: Semaforización del Diseño de las Matrices de Indicadores de los Programas Federales Abril de 2008 (PASH)**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Adicionalmente, se encontró que:

- 50 por ciento de las MIR no contaba con los Componentes necesarios y suficientes para lograr el Propósito del programa.
- 26 por ciento de los programas no tenían con un Propósito único o no representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.
- En el 23 por ciento de las MIR evaluadas no era razonable esperar que el logro del Propósito implicara una contribución significativa al logro del Fin.
- Finalmente, en el 9 por ciento de las MIR no existía una clara vinculación entre el objetivo de Fin con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

### **Análisis de los Indicadores**

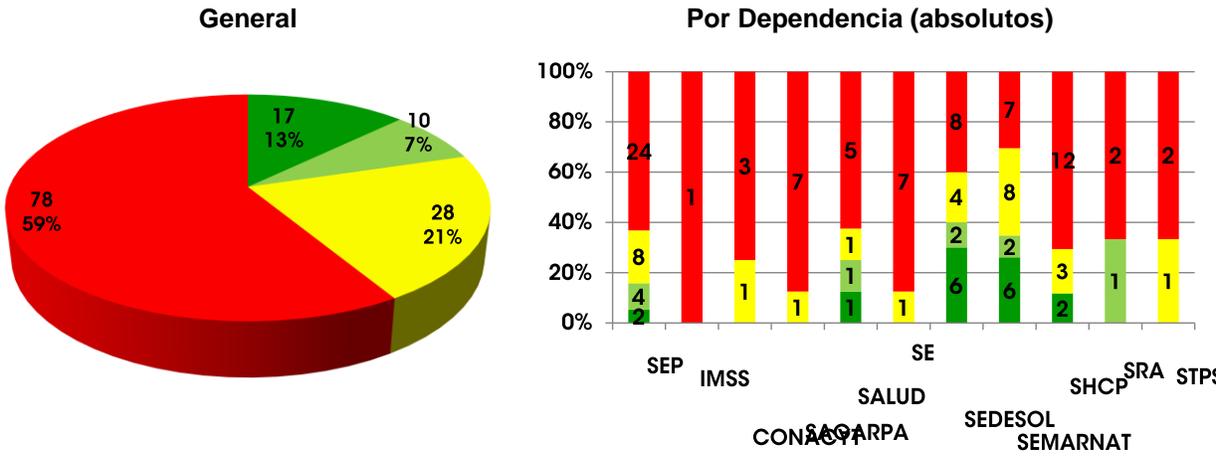
Los principales resultados sobre el establecimiento de los indicadores para el monitoreo de los objetivos de los programas fueron los siguientes:

- 54 por ciento de las MIR no contaban con indicadores necesarios y suficientes para medir adecuadamente el Fin.
- 59 por ciento de las MIR no contaban con indicadores necesarios y suficientes para medir adecuadamente el Propósito.
- 61 por ciento de las MIR no contaban con indicadores necesarios y suficientes para monitorear adecuadamente los Componentes.
- Respecto a los Medios de Verificación, las MIR aún no tenían identificados de manera clara y precisa las fuentes de información para la estimación de los indicadores. A nivel de Componentes esto se observó en 68 por ciento de las MIR; a nivel de Propósito en 59 por ciento; y a nivel de Fin en 58 por ciento.

La Figura 3 muestra que el 13 por ciento de los programas cuentan contaban con un diseño destacado en lo referente a sus indicadores de desempeño. Por otro lado, el 7 por ciento de los programas tuvieron un diseño adecuado y otro 21 por ciento fueron catalogadas con un diseño moderado. Finalmente, el 59 por ciento de los programas (79 MIR) presentaban oportunidades de mejora importantes en cuando al diseño de sus indicadores.

Las dependencias que presentaron el mayor número oportunidades de mejora en cuando al diseño de los indicadores para el monitoreo de sus programas fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

**Figura 3. SemafORIZACIÓN de los Indicadores de las Matrices de Indicadores de los Programas Federales Abril de 2008 (PASH)**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## PRINCIPALES RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES

La construcción de la MIR había representado un gran esfuerzo por parte de las dependencias y entidades para transitar hacia un enfoque basado en resultados, sin embargo, era necesario reforzar algunos aspectos, entre los que destacan los siguientes:

1. Mejor definición de los indicadores de resultados, principalmente a nivel de Propósito, que permitan medir el desempeño del programa y el cambio que, efectivamente, se ha logrado en la población objetivo.
2. Mejorar el planteamiento de los bienes y servicios que otorga el Gobierno a través de sus Programas Federales (Componentes).
3. Asegurar la construcción de MIR por Programa Federal, cuando en la ejecución del programa intervienen más de una Dependencia (Ej. Oportunidades, etc.).
4. Fomentar la vinculación de la MIR con las Reglas de Operación de los programas.
5. Avanzar hacia la definición de instrumentos que permitan vincular no sólo los objetivos, desde el programa hasta el Plan Nacional de Desarrollo, sino también de los indicadores.
6. Difundir la lógica interna del programa, es decir que se conozca el vínculo desde las actividades, hasta los objetivos y resultados más amplios, principalmente entre los operadores del programa, pero sin dejar de lado a la ciudadanía en general.
7. Promover un mayor compromiso por parte de los funcionarios de alto nivel en la construcción y validación de la MIR.
8. Impulsar la implementación gradual y constante en todas sus etapas, reforzando los vínculos con el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto basado en Resultados.
9. Asegurar la clara definición y entrega de incentivos que apoyen la institucionalización del Presupuesto basado en Resultados.
10. Fortalecer la coordinación entre CONEVAL, SHCP y SFP, especificando con mayor detalle la utilidad, alcances y limitaciones de la MIR en el presupuesto basado en resultados.