

# Aprendizajes de la Planeación Nacional 2013-2024

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar





# Aprendizajes de la Planeación Nacional 2013-2024

**coneval**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Aprendizajes de la Planeación Nacional, 2013-2024

**Primera edición, marzo de 2025**

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

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

Hecho en México

Publicación gratuita

Consulte el catálogo de publicaciones en [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

Publicación a cargo de la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas  
y Fortalecimiento Institucional del CONEVAL.

El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción  
por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Aprendizajes de la Planeación Nacional, 2013-2024*. Ciudad de México: CONEVAL, 2024

# 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**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

**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

**Karina Barrios Sánchez**

Coordinadora General de Evaluación

**José Manuel Del Muro Guerrero**

Coordinador General de Monitoreo, Entidades  
Federativas y Fortalecimiento Institucional

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Coordinador General de Administración

---

## EQUIPO TÉCNICO

**José Manuel Del Muro Guerrero**

**Ana Karen Muñoz González**

**Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes**

**Alma Paola Arrazola Tamez**

**Héctor Emiliano Huerta Carreón**

**Diseño de portada:**

Cristina González

**Corrección del texto:**

Mariana Simón

**Cuidado de la edición:**

Cristina González y Mariana Simón

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. La Planeación Nacional del Desarrollo</b> .....	<b>9</b>
¿Qué es la planeación nacional del desarrollo?.....	10
El ciclo de la planeación nacional del desarrollo.....	12
Importancia del abordaje de los derechos sociales en la planeación .....	13
Particularidades del PND y sus programas derivados .....	12
Análisis de monitoreo de la planeación nacional del desarrollo.....	14
Monitoreo de la planeación nacional del desarrollo.....	15
<b>Capítulo 2. Lecciones en la definición de objetivos, indicadores y metas</b> .....	<b>17</b>
Sobre la orientación del diseño de los programas derivados .....	18
Balance en la definición de objetivos .....	19
Balance en la selección de indicadores .....	20
Balance en el establecimiento de metas .....	21
Sobre la definición de temas transversales.....	23
Vinculación de los programas derivados con los programas presupuestarios.....	24
Reporte de información sobre el avance de metas .....	26
Desempeño de los indicadores .....	27
<b>Capítulo 3. Enseñanzas y sugerencias hacia el futuro de la planeación</b> .....	<b>29</b>
Fortalecimiento del marco normativo .....	30
Diseño de los programas derivados .....	30
Reporte de información.....	31
Sugerencias .....	33
Conclusiones .....	35
<b>Anexos</b> .....	<b>37</b>
<b>Anexo 1. Cronología de la publicación del PND y sus programas derivados</b> .....	<b>37</b>
<b>Anexo 2. Roles en el ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo</b> .....	<b>38</b>
<b>Anexo 3. Metodología para el análisis del cumplimiento de la meta sexenal</b> .....	<b>38</b>

<b>Figura 1.</b> Estructura de la planeación nacional de desarrollo.....	9
<b>Figura 2.</b> Etapas del ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo .....	11
<b>Figura 3.</b> Clasificación de indicadores de programas derivados del ámbito social por temática .....	12
<b>Figura 4.</b> Elementos esenciales de los documentos de la planeación nacional del desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados .....	13
<b>Figura 5.</b> Análisis de monitoreo realizados por el CONEVAL.....	14
<b>Figura 6.</b> Etapas de análisis de los programas derivados del PND.....	15
<b>Figura 7.</b> Universo de programas del ámbito social derivados del PND monitoreados por el CONEVAL.....	16
<b>Figura 8.</b> Programas transversales, sexenio 2013-2018 .....	23
<b>Figura 9.</b> Enfoques transversales, sexenio 2019-2024.....	23
<b>Figura 10.</b> Número de indicadores y metas sexenales definidas por administración, sexenio 2013-2018 y 2019-2024 .....	26
<b>Gráfica 1.</b> Enfoque de Resultados de los objetivos, sexenios 2013-2018 y 2019-2024.....	20
<b>Gráfica 2.</b> Porcentaje de indicadores que cumplieron los criterios de calidad, sexenios 2013-2018 y 2019-2024 .....	21
<b>Gráfica 3.</b> Porcentaje de indicadores con meta sexenal, sexenio 2013-2018 y 2019-2024 .....	22
<b>Gráfica 5.</b> Objetivos sociales retomados por los programas presupuestarios del ámbito social, 2019-2024 .....	25
<b>Gráfica 6.</b> Clasificación del desempeño de metas sexenales, sexenio 2013-2018 y 2019-2024.....	27

# Introducción

La planeación nacional es el proceso estratégico mediante el cual se define y articulan los objetivos, metas y acciones que guiarán el desarrollo del país. Este proceso está institucionalizado a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus programas derivados, que establecen la hoja de ruta para la administración pública durante el sexenio, alineando las políticas y programas gubernamentales con las necesidades de la sociedad. Mediante la planeación, se busca garantizar que las políticas públicas respondan efectivamente a las necesidades de la población.

A partir de la experiencia que el CONEVAL ha adquirido en el ejercicio del monitoreo de la planeación nacional del desarrollo y de los programas derivados del ámbito social, se han identificado aspectos que podrían contribuir a la mejora en su desarrollo e implementación.

El objetivo de este documento es hacer un análisis del proceso de planeación nacional del desarrollo en México de 2013 a 2024, destacando su importancia y los aprendizajes que ha dejado su monitoreo y así emitir sugerencias a la siguiente administración.



El documento está dividido en tres secciones: en la primera se realiza una descripción sobre la planeación nacional y se destaca su importancia para el desarrollo de la política social; en la segunda se brinda un balance sobre el diseño de los elementos de los programas derivados en las administraciones 2013-2018 y 2019-2024; en la última sección se identifican áreas de oportunidad y se emiten sugerencias para la mejora en el monitoreo de la política social a partir de la planeación nacional.

## ¿A quién está dirigido este documento?



### Equipo de transición

Para que pueda tomar recomendaciones de cara a la próxima planeación



### Dependencias y entidades coordinadoras de los programas

Parámetro de comparación para la mejora de los elementos de sus programas



### Ciudadanía

Como síntesis sobre la planeación durante las previas administraciones

# Capítulo 1

## La planeación nacional del desarrollo

En este apartado se describirá qué es la planeación nacional del desarrollo y se destaca la necesidad de que la política nacional de desarrollo esté contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, porque son los documentos que guían las prioridades de las administraciones en turno.

## ¿Qué es la planeación nacional del desarrollo?

La planeación nacional del desarrollo se define como la ordenación racional y sistemática de acciones sexenales que tiene como propósito la transformación de la realidad del país.<sup>1</sup> A través de la planeación se establecen objetivos, metas, estrategias y prioridades definidas en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus programas derivados.

El PND es el documento rector de la administración pública donde se estipulan los objetivos prioritarios en función del diagnóstico de los problemas nacionales y las soluciones a implementar en el sexenio. A partir del PND, se definen programas derivados que se dividen en sectoriales, institucionales, especiales y regionales, los cuales determinan las prioridades de atención en cada uno de sus ámbitos.

El PND y sus programas derivados constituyen el nivel estratégico de la planeación del desarrollo, mientras que los programas presupuestarios constituyen el nivel operativo de la planeación, estos programas entregan bienes y servicios sobre a la población y su *Fin* debe tener relación directa o congruente con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual esté vinculado (ver figura 1).

Desde el poder ejecutivo se envía el PND a la Cámara de Diputados a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión; posteriormente se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en un plazo no mayor a 20 días a partir de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión lo aprobara [Ley de Planeación (LP), 1983, art. 21°] los programas sectoriales y especiales se publican en el DOF seis meses después de la publicación del PND<sup>2</sup> los demás programas se publicarán en los plazos previstos por el Ejecutivo Federal (LP, art. 30°).

---

<sup>1</sup> Ley de Planeación, artículo 3°.

<sup>2</sup> Ver la cronología de su publicación en el Anexo 1.

**Figura 1.** Estructura de la planeación nacional del desarrollo



**Fuente:** elaboración del CONEVAL.

## El ciclo de la planeación nacional del desarrollo

La planeación nacional del desarrollo parte de un ciclo de gestión sexenal (ver figura 2) que inicia con la toma de posesión de la persona titular del poder Ejecutivo, y se desarrolla en cuatro fases: formulación, instrumentación, seguimiento, monitoreo y evaluación.<sup>3</sup>

La etapa de formulación del PND debe integrarse a partir de un ejercicio de participación social plural que incluya organizaciones populares, empresariales, instituciones académicas, comunidades y pueblos indígenas, personas con discapacidad, colectivos de mujeres, entre otras. De las propuestas que surjan de los ejercicios de participación social para la elaboración del PND, se formularán sus programas derivados.

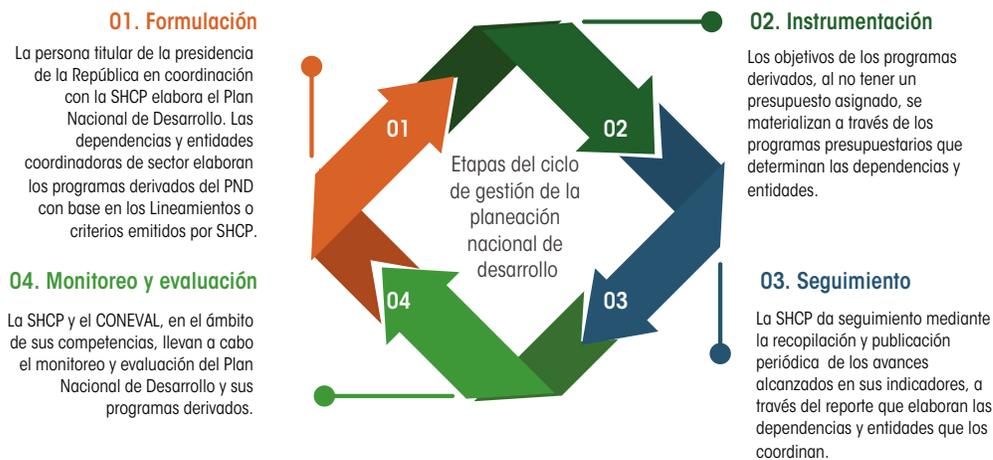
Durante la etapa de instrumentación las dependencias y entidades ponen en marcha las estrategias y acciones planteadas en los programas derivados del PND mediante el presupuesto, la territorialidad, la participación de la sociedad y la transversalidad. Los programas presupuestarios al tener establecida su alineación con los programas derivados del PND, pueden contribuir como instrumentos operativos a que se logren sus objetivos.

El seguimiento se lleva a cabo a través del reporte de indicadores estratégicos, los cuáles deben medir los cambios en las condiciones de vida de la población y sus problemas públicos como resultado de la intervención gubernamental. Se publicará en informes de avances y resultados que presenten información de carácter cualitativo.

<sup>3</sup> Ver en Anexo 2 los roles y actores en el ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo.

Finalmente, la etapa de monitoreo y evaluación permite que se genere información oportuna y relevante para la toma de decisiones coadyuvando a alcanzar los objetivos de la administración. Esta etapa la lleva a cabo el CONEVAL y la SHCP, en el ámbito de sus competencias, mediante la información que publican las entidades y dependencias sobre el avance en la consecución de sus metas.

**Figura 2.** Etapas del ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo



Fuente: elaboración del CONEVAL.

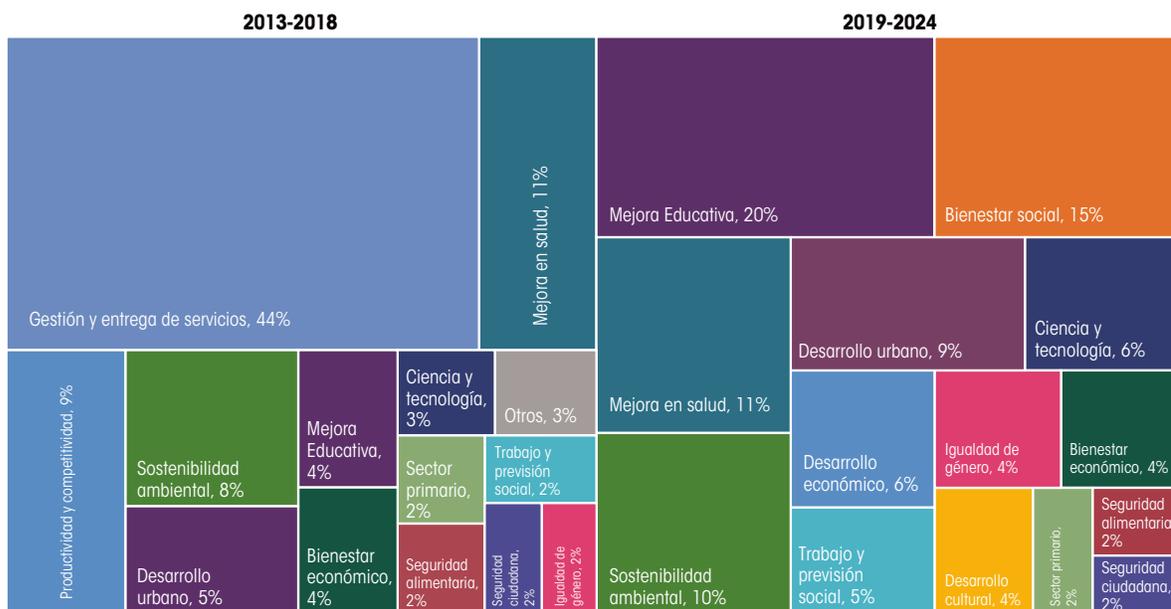
## Importancia del abordaje de los derechos sociales en la planeación

La política de desarrollo social se entiende como el conjunto de políticas sociales implementadas por el Estado para la consecución del bienestar y la provisión de servicios de protección social, así como de resolver problemas públicos derivados de una distribución no equitativa de la riqueza y del ingreso. Se enfoca principalmente en el acceso a derechos sociales, igualdad de oportunidades, combate a la discriminación y exclusión de grupos de población específicos, seguridad laboral y protección social, disminución de brechas de desigualdad, desarrollo sostenible, superación de la pobreza, construcción de infraestructura social básica, entre otros.

Dado que la planeación refleja el quehacer del Estado durante un sexenio debe contener las estrategias de política a implementar para transformar la realidad del país. En ese sentido, en el artículo 5° del Reglamento de la LGDS se establece que los principios y objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social deben contenerse en el PND y sus programas derivados (sectoriales, regionales, institucionales y especiales).

Por ello, es importante que en cada administración pública en el PND y sus programas derivados se contemple el abordaje de la política nacional de desarrollo social para implementar acciones encaminadas al bienestar social, la atención de derechos sociales, la pobreza y la desigualdad. CONEVAL en el ámbito de sus competencias monitorea el desempeño de los programas derivados con el objetivo de observar los avances en materia de política de desarrollo social (ver figura 3).

**Figura 3.** Clasificación de indicadores de programas derivados del ámbito social por temática



Fuente: elaboración del CONEVAL.

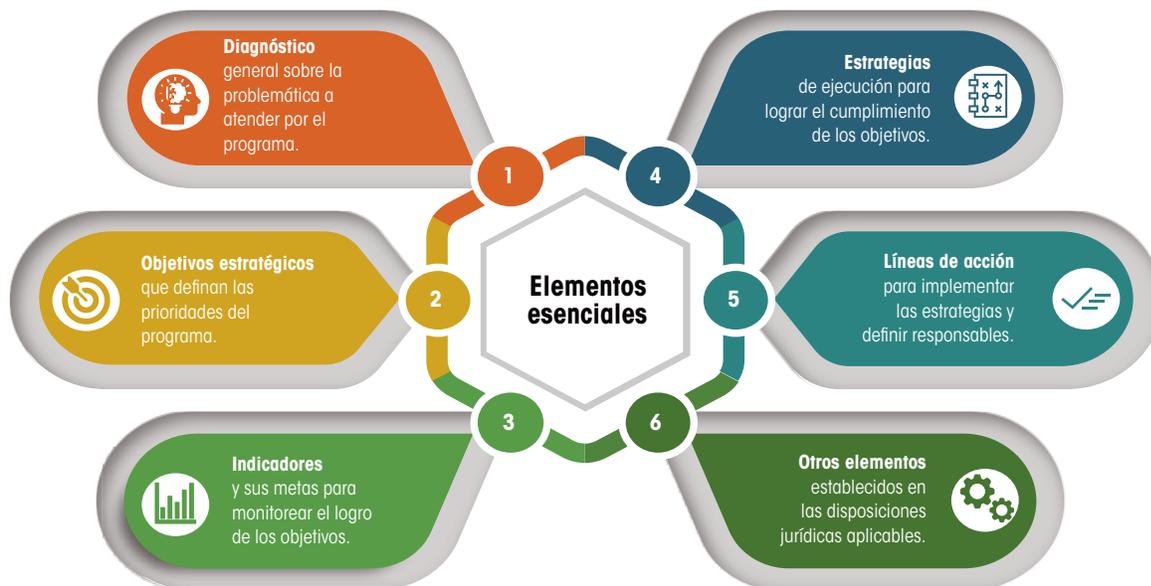
## Particularidades del PND y sus programas derivados

La planeación nacional del desarrollo se rige bajo particularidades que orienta su funcionamiento a lo largo de la administración. A continuación, se destacan las más importantes:

- La Ley de Planeación determina la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, sin embargo, no se ha publicado el Reglamento de la Ley de Planeación, el cual permitiría la precisión de las normas contenidas en ella. La ausencia del reglamento se subsana a través de los documentos que determine para ello la SHCP en cada administración.
- Los objetivos estratégicos de los programas derivados del PND no cuentan con presupuesto asignado; ya que son elementos de nivel estratégico de la planeación nacional, y su carácter es ser rectores y orientadores de los programas presupuestarios, los cuales, de acuerdo con el numeral décimo de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal<sup>4</sup> deberán considerar en su diseño y operación el cumplimiento de los objetivos del PND y sus programas derivados.
- A partir de la reforma de la Ley de Planeación en 2018, en los artículos 21° Ter y 26° Bis se establece que el PND y sus programas derivados deben contener al menos un diagnóstico sobre los temas prioritarios sobre el desarrollo nacional, objetivos para atenderlos, estrategias y líneas de acción para llevarlos a cabo, y establecer indicadores y metas que permitan monitorear su avance en el logro de sus objetivos (ver figura 4).
- La vigencia del PND y sus programas derivados es sexenal, así como las metas establecidas en los indicadores para medir su avance en el logro de los objetivos.

<sup>4</sup> Los Lineamientos se pueden consultar en el siguiente enlace: [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Lineamientos\\_Evaluacion\\_APF.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/Lineamientos_Evaluacion_APF.pdf)

**Figura 4.** Elementos esenciales de los documentos de la planeación nacional del desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados



Fuente: elaboración el CONEVAL

## Análisis de monitoreo de la planeación nacional del desarrollo

El CONEVAL tiene, dentro de sus atribuciones, el mandato de realizar el monitoreo del cumplimiento de los objetivos del PND y sus programas derivados; este lo realiza a través de cuatro etapas. Durante la primera etapa, con la colaboración de la SHCP o por la solicitud de algún programa, realiza las revisiones preliminares de los programas derivados y elabora el análisis de los objetivos e indicadores del PND; en la segunda etapa se realizan análisis sobre la definición de objetivos e indicadores de los programas y se emiten sugerencias sobre su calidad y enfoque.

En la tercera etapa, se analiza el cumplimiento de las metas intermedias y de los avances en las metas sexenales de los programas derivados del PND, publicados en de informes, finalmente, en la cuarta etapa, el CONEVAL realiza un análisis retrospectivo de los procesos de planeación de la administración que termina con miras a la nueva administración.

En ese sentido, el CONEVAL ha realizado cinco diagnósticos sobre la calidad de los objetivos e indicadores del PND y los programas derivados. Se han elaborado cinco informes sobre el cumplimiento de metas intermedias y sexenales de los programas derivados, se han realizado para cada uno de los programas fichas de monitoreo con la información más relevante de los análisis, teniendo un total de 163 fichas, se elaboró la *Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos*, y se cuenta con el Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS), el cual tiene un repositorio de información de los programas derivados en el Módulo de planeación nacional<sup>5</sup> (ver figura 5).

<sup>5</sup> Para conocer los informes, fichas y diagnósticos: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Diagnosticos-de-Objetivos-e-Indicadores-del-PND.aspx>. Para conocer el SIMEPS: <https://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/inicio>

**Figura 5.** Análisis de monitoreo realizados por el CONEVAL



**Fuente:** elaboración el CONEVAL.

## Monitoreo de la planeación nacional del desarrollo

La LGDS (art. 12°) establece que en la planeación del desarrollo se debe incorporar la Política Nacional de Desarrollo Social, de ahí que el CONEVAL tiene la atribución de monitorearla. Por ello, se analiza periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, y se emiten sugerencias al Ejecutivo Federal sobre la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados del monitoreo, las evaluaciones e investigaciones realizadas.

En el acompañamiento del proceso de planeación se pueden identificar cuatro etapas que se dividen en función de las necesidades y fases por las que transitan los programas derivados del PND desde su elaboración, seguimiento y desempeño (véase figura 6).

**Figura 6.** Etapas de análisis de los programas derivados del PND



**Fuente:** elaboración del CONEVAL.

Los últimos dos ejercicios de planeación en el país 2013-2019 y 2019-2024 han ido acompañados de sugerencias técnicas y del análisis de monitoreo del CONEVAL, cuyo objetivo es impulsar una mejora continua y sistemática de la planeación para que sea posible alcanzar los objetivos estratégicos establecidos. Para el adecuado monitoreo de la Política Nacional de Desarrollo Social, el Consejo define el universo de análisis a partir del documento del PND y sus programas derivados considerado del ámbito social (ver figura 7).

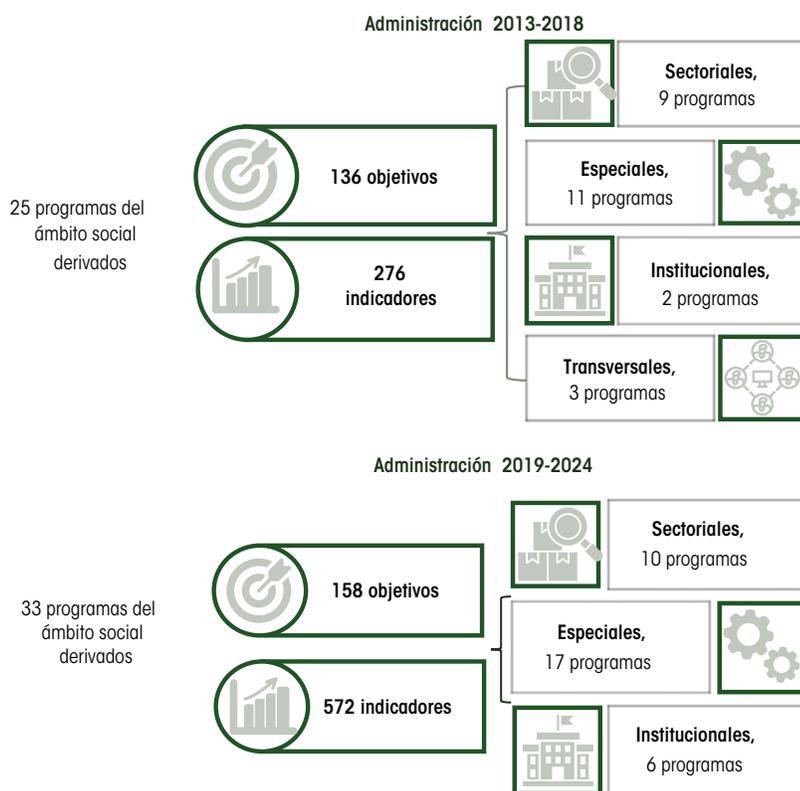
Respecto al diseño del documento del Plan Nacional de Desarrollo, desde 2015 en el artículo 26° Ter de la Ley de Planeación, se establecen los elementos esenciales que se deben considerar en su diseño (diagnóstico, ejes, objetivos específicos, estrategias, e indicadores y sus metas). Estos elementos

son importantes porque posibilitan identificar las prioridades de la administración y llevar a cabo su seguimiento y monitoreo. Cabe destacar que no fue posible monitorear el desempeño del PND 2019-2024 debido a que no incluyó en su diseño objetivos e indicadores, los incorporó a modo de anexo, y durante el sexenio no se reportaron avances.

En cuanto a los programas derivados del PND, a partir de 2018 se incorporó en el artículo 22 de la Ley de Planeación, que el documento del PND se deben indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados. En el PND 2013-2019 sí fue posible identificar dicho listado y de ahí se seleccionaron los programas que se considerarían del ámbito social para que CONEVAL les diera seguimiento. En el PND 2019-2024 no se indicaron los programas derivados que se iban a elaborar, en ese sentido, la definición del universo de programas del ámbito social se hizo mediante reuniones con la SHCP.

A continuación, se presenta el universo de programas derivado que hasta el momento has sido monitoreados por CONEVAL durante los sexenios 2013.2018 y 2019-2024:

**Figura 7.** Universo de programas del ámbito social derivados del PND monitoreados por el CONEVAL



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Cabe destacar que existen más programas derivados, tanto del PND 2013-2019 como del PND 2019-2024; sin embargo, el CONEVAL únicamente monitorea aquellos que son considerados del ámbito social, es decir, que forman parte de la Política Nacional del Desarrollo Social.

# Capítulo 2

## Lecciones en la definición de objetivos, indicadores y metas

La formulación de los documentos del PND y sus programas derivados es el punto de partida de los procesos que sigue el ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo durante cada sexenio (ver figura 2). Su diseño es un proceso fundamental que requiere una revisión exhaustiva para retomar los aprendizajes de las administraciones previa e incorporar los en la mejora de los programas derivados de futuros ejercicios. Lo anterior debido a que una vez que se publican los documentos en el DOF no es posible hacerles ajuste ni modificaciones durante los seis años de su vigencia, lo que denota una rigidez normativa que imposibilita desde hacer ajustes de forma hasta adecuar el contexto nacional a externalidades o eventos que podrían cambiar el rumbo de la planeación, tal es el caso de lo que pasó con la pandemia por la COVID-19.

Los objetivos, indicadores y metas son elementos esenciales de los programas derivados porque definen los problemas públicos que busca atender la administración, los instrumentos para medir su desempeño y los compromisos que se asumen en su solución.

En este apartado se brinda un balance sobre los aprendizajes y retos en cuanto al diseño de los programas a partir del Enfoque de Resultados de los objetivos, la calidad de los indicadores y el establecimiento de metas; de las dos administraciones sexenales que el CONEVAL ha monitoreado: 2013-2018 y 2019-2024.

## Sobre la orientación del diseño de los programas derivados

Para establecer mecanismos sobre el diseño de los programas derivados, y dado que aún no se ha definido el reglamento de la Ley de Planeación que establezca y clarifique procesos y metodologías, la SHCP cada administración emite lineamientos o criterios, así como guías metodológicas para orientar su diseño y establecer los procesos de publicación, implementación y seguimiento. Por ello, es importante valorar la información de estos marcos de referencia, así como sus resultados concretos plasmados en los documentos oficiales de los programas derivados publicados en el DOF.

Respecto a la información contenida en los lineamientos 2013-2018, así como en los criterios y guía 2019-2024 se identifican los siguientes puntos respecto a la definición de objetivos, indicadores, enfoques transversales y vinculación con los programas presupuestarios:

- Sobre los objetivos en ambas administraciones, se estableció que los programas derivados podían definir un máximo de seis objetivos prioritarios que reflejaran una declaración precisa de los resultados o beneficios a alcanzar, derivados de la atención de las causas o los efectos de los problemas públicos.
- En cuanto a los indicadores, hubo algunas diferencias entre las estrategias metodológicas propuestas por las administraciones. Para el sexenio 2013-2019 se planteó que para cada objetivo debían fijarse al menos un indicador (máximo tres), al cual se le debía determinar una línea base y meta 2018 para analizar su desempeño. En el sexenio 2019-2024 también se prescribió que cada objetivo debía tener asociados indicadores, pero con la particularidad de que se clasificaron como meta para el bienestar y parámetros, la diferencia entre estos elementos residía en la apertura que se dio para que aquellos denominados como parámetros pudieran no definir metas numéricas, ello dificultó medir el avance en el cumplimiento de los objetivos.
- Respecto al establecimiento de los enfoques transversales de la planeación también se identificaron diferencias importantes. En la administración 2013-2018, esta perspectiva se retomó mediante la definición de tres programas derivados de las estrategias transversales para atender temas que se consideraban relevantes a nivel país. Mientras que en el sexenio 2019-2024 se incorporaron los enfoques transversales como un mecanismo para que cada programa derivado analizara e incorporara en su diseño la existencia de brechas, rezagos o afectaciones relevante a los grupos de población en situación de vulnerabilidad en cuanto a sus objetivos prioritarios, aunque esto no se reflejó de manera clara en indicadores para su medición.
- En función de que los programas derivados no tienen un presupuesto asignado, en ambas administraciones se establece que estos dependen de la vinculación y coordinación de programas presupuestarios para alcanzar sus objetivos prioritarios sectoriales o intersectoriales. Sin embargo, en el sexenio 2013-2018 era una obligación que los programas presupuestarios en el nivel de Fin de su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) establecieran el objetivo de la planeación al que se alineaban, y para la administración 2019-2024 dicha medida se modificó dejando la vinculación a los objetivos de la planeación a criterio de los programas presupuestarios.

A continuación, se presenta un análisis sobre algunos de los elementos plasmados en los documentos oficiales de los programas derivados del ámbito social.

## Balance en la definición de objetivos

En el artículo 26° bis de la Ley de Planeación se señala que los programas derivados deben definir objetivos específicos. Mediante los objetivos las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben expresar los resultados que se desean alcanzar en la solución de los problemas públicos de su sector.

Aportes técnicos del CONEVAL en la definición de objetivos:

Metodología de valoración:

### Enfoque de Resultados

Se espera que la mayoría de los **objetivos específicos** tengan enfoque de resultados, es decir, que **reflejen la solución de un problema público**.

Para analizar y apoyar a los programas en el adecuado diseño de sus objetivos el CONEVAL desarrolló la metodología denominada Enfoque de Resultados (EdR).<sup>6</sup>

Mediante el EdR se hace la revisión de los objetivos a través de dos dimensiones: la identificación de la población objetivo y la correcta especificación de un resultado de interés sectorial. Para ello, se cuenta con dos categorías de enfoque: resultados y coordinación o gestión. Los objetivos de resultados expresan con claridad un cambio sobre la población

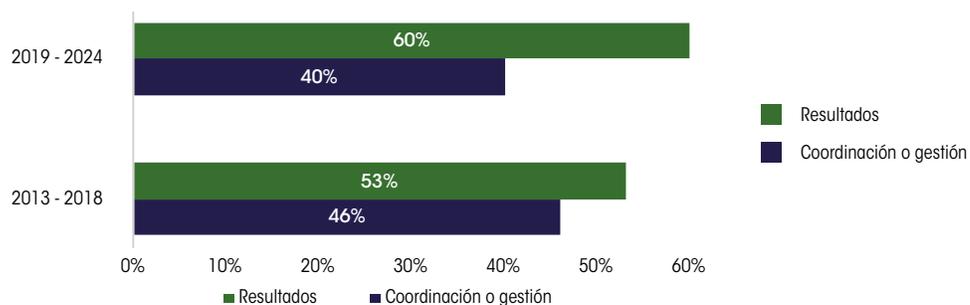
objetivo a partir de la solución de un problema público. Mientras que los de coordinación o gestión la entrega de bienes y servicios o a procesos de vinculación inter e intrainstitucional.

Entre el sexenio 2013-2018 y el 2019-2024,<sup>7</sup> las dependencias y entidades coordinadoras, mejoraron la definición de los objetivos de los programas derivados del ámbito social, ya que la proporción de objetivos con enfoque de resultados pasó del 53% al 60% (ver gráfica 1). Aún existen áreas de oportunidad porque si bien los procesos de coordinación o gestión son importantes para la consecución de resultados, estos no representan un logro por sí mismos, sino que son medios para un fin superior.

<sup>6</sup> Para más información de la Metodología de Enfoque de Resultados consultar la página 30 de la *Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos*: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales\\_19-](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales_19-)

<sup>7</sup> Cabe destacar que el CONEVAL participó al inicio del sexenio 2019-2024 mediante el acompañamiento, a algunas dependencias y entidades, en el diseño de los programas derivados a través de cursos y asesorías.

**Gráfica 1.** Enfoque de Resultados de los objetivos, sexenios 2013-2018 y 2019-2024



Fuente: elaboración del CONEVAL.

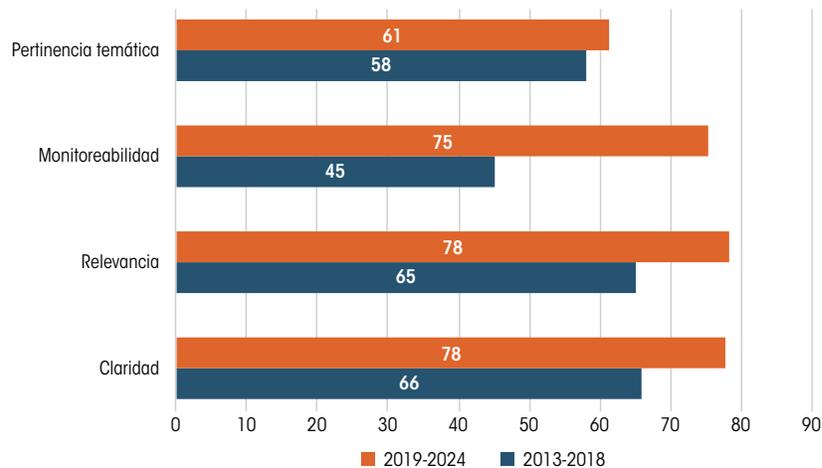
## Balance en la selección de indicadores

La incorporación de indicadores en los programas derivados es una práctica que empezó a implementarse recientemente. Fue a partir de 2018, que se institucionalizó normativamente al incorporarse en el artículo 26° bis de la Ley de Planeación que los programas derivados deben definir indicadores que permitan dar seguimiento al logro de sus objetivos. Sin embargo, y aunque aún no estaba normado, el primer ejercicio de esta buena práctica se dio en los documentos de la planeación nacional del desarrollo del sexenio 2013-2018.

Para un adecuado monitoreo es importante que los programas definan indicadores que midan resultados de la solución de problemas públicos y que se definan sus elementos de forma completa. Para ello, el CONEVAL valora y recomienda que se seleccionen indicadores con base en los criterios de calidad:<sup>8</sup> claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia temática.

<sup>8</sup> Para más información de los criterios mínimos de calidad consultar las páginas 32-39 de la Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales\\_19-](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales_19-)

**Gráfica 2.** Porcentaje de indicadores que cumplieron los criterios de calidad, sexenios 2013-2018 y 2019-2024



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Aportes técnicos del CONEVAL en la selección de indicadores

Metodología de valoración:

#### **Enfoque de Resultados**

Se espera que los indicadores midan la solución de un problema público y no procesos de gestión o coordinación.

#### **Criterios mínimos de calidad**

Asimismo, deben cumplir los criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, pertinencia temática, monitoreabilidad y adecuación.

Entre el sexenio 2013-2018 y el 2019-2024 los indicadores que se seleccionaron para dar seguimiento a los objetivos se definieron de mejor manera porque cumplieron en mayor proporción con los criterios mínimos de calidad (ver gráfica 2).

Los criterios que más se cumplen son claridad y relevancia, es decir, que la mayoría de los indicadores son autoexplicativos y no dejan dudas respecto de lo que pretenden medir, además de que aportan información sobre al menos un factor relevante del objetivo. La mayor área de oportunidad se encuentra en el criterio de pertinencia temática que refleja si el indicador está midiendo un resultado de la solución de un problema público.

## **Balance en el establecimiento de metas**

El establecimiento de metas para los programas derivados aún no se encuentra institucionalizado normativamente, ya que en la LP únicamente se hace referencia a las metas del PND, por lo que es el aspecto en que se presentan mayores áreas de oportunidad. Sin embargo, los documentos de referencia que la SHCP emitió en cada sexenio sí se establecen las metas como parte de los elementos de los programas derivados.

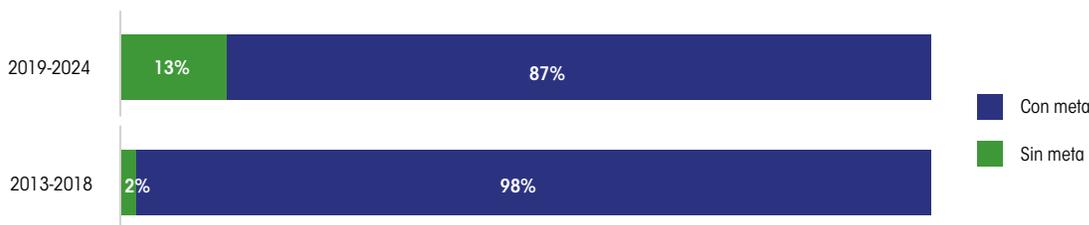
Las metas son importantes porque permiten señalar el compromiso numérico que asumen los programas en la solución de los problemas públicos que buscan atender. Dada la periodicidad de los programas derivados lo más recomendable es que definan metas intermedias y sexenal, asociadas a cada uno de los indicadores con los que se va a medir el desempeño de los objetivos.

El primer ejercicio de incorporación de metas intermedias y sexenal en el diseño de los programas derivados se dio en el sexenio 2013-2018. En los documentos de la planeación del sexenio 2019-2024 también se integraron indicadores, los cuales se definieron bajo los conceptos de metas para el bienestar y parámetros; estos últimos tenían la posibilidad de no definir una meta.

**Aportes técnicos del CONEVAL en el establecimiento de metas:**

Se han desarrollado manuales y guías para orientar a las personas servidoras públicas, en la definición de las metas intermedias y sexenal de los indicadores. Adicionalmente, se tienen metodologías para valorar el cumplimiento de las metas intermedias y sexenales.

**Gráfica 3.** Porcentaje de indicadores con meta sexenal



**Fuente:** elaboración del CONEVAL.

En la gráfica 3 se observa el porcentaje de indicadores de los programas derivados que establecieron una meta sexenal, y se muestra que en el sexenio 2019-2024 hubo una disminución de la proporción de los indicadores con metas sexenales. Ello se explica por la apertura que dio la SHCP para no definir metas en aquellos indicadores denominados como parámetros.

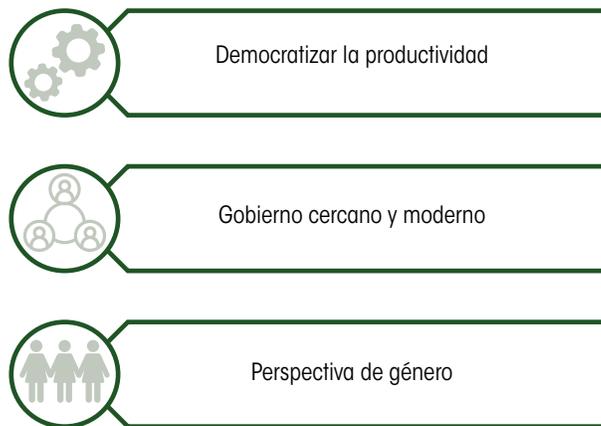
Conforme transcurre el sexenio se debe valorar el cumplimiento de las metas de los programas derivados.<sup>9</sup> El CONEVAL ha desarrollado metodologías sobre el porcentaje de cumplimiento de las metas donde se contrastan los valores planeados versus los alcanzados que son reportados de manera anual por los programas. Estos análisis de monitoreo brindan información oportuna para la toma de decisiones y para el proceso de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. En ese sentido, es importante fortalecer y consolidar el establecimiento de metas como un mecanismo que contribuye a analizar el desempeño de los programas.

<sup>9</sup> Para más información sobre el establecimiento de metas consultar los siguientes documentos: a) Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia\\_lineas\\_base\\_metas.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia_lineas_base_metas.pdf)  
 b) Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos. Liga: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales\\_19-20/GuiaprogramasestrategicosdelPND.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Sectoriales_19-20/GuiaprogramasestrategicosdelPND.pdf)

## Sobre la definición de temas transversales

En las dos administraciones sexenales (2013-2018 y 2019-2024), y sin que estrictamente se encuentre definido normativamente, se establecieron enfoques transversales como estrategias de política para la atención integral de problemas públicos que aparecen entrelazados en cada uno de los temas particulares que se atienden en las dependencias y entidades de la administración pública, por lo que sobrepasan sus ejes de acción y requieren la convergencia o corresponsabilidad de diversos sectores. Sin embargo, existen particularidades en cada administración respecto al planteamiento de dichos enfoques transversales que son importantes destacar.

**Figura 8.** Programas transversales, sexenio 2013-2018



**Fuente:** elaboración del CONEVAL.

En la administración 2013-2019 los enfoques transversales se planificaron como tres estrategias que se definieron mediante la estructura de tres programas derivados adicionales (ver figura 8). Por lo que contaban con objetivos e indicadores claros para analizar su desempeño. Sin embargo, un área de oportunidad de esta forma de planificación fue que no se logró observar la interseccionalidad de estos temas en los demás programas derivados de la administración.

**Figura 9.** Enfoques transversales, sexenio 2019-2024



**Fuente:** elaboración del CONEVAL.

En la administración 2019-2024 bajo la estrategia *Para no dejar a nadie atrás, y para no dejar a nadie afuera*, se definieron seis ejes orientados a cerrar brechas y rezagos históricos entre poblaciones, comunidades y territorio; los cuales debían ser incorporados en todos los programas derivados a través de sus diagnósticos, objetivos y la definición de acciones para su atención particular (ver figura 9).

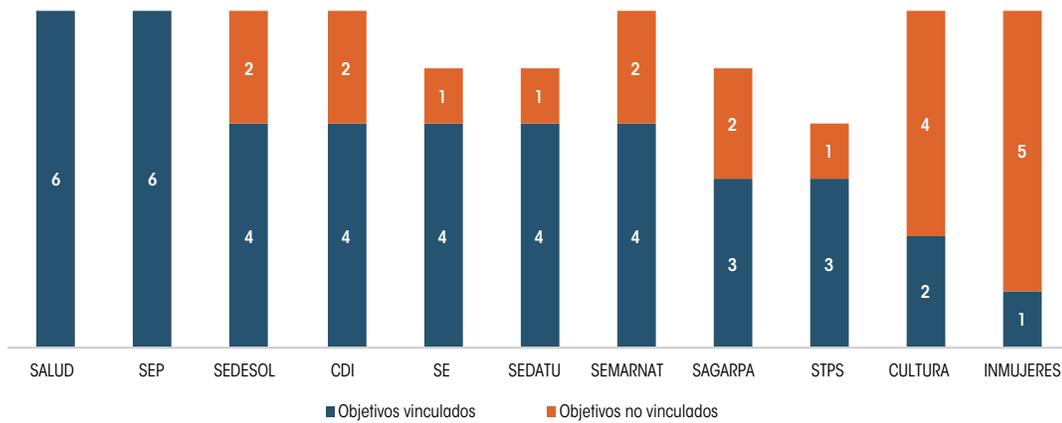
Es importante destacar que la definición de los enfoques transversales de esta administración se realizó mediante foros de consulta que integraron la participación de expertos temáticos y de la ciudadanía en general. Y del sexenio 2019-2024 fue que la responsabilidad de incorporación los enfoques transversales quedaron a cargo de las dependencias y entidades coordinadora y se identificó que no en todos los temas, al menos de los programas derivados del ámbito social que monitorea el CONEVAL, se lograron identificar objetivos o indicadores asociados a ellos; por lo que es importante definir mecanismos más claros para su incorporación y seguimiento.

### Vinculación de los programas derivados con los programas presupuestarios

Los objetivos de los programas derivados buscan contribuir a la solución de mediano o largo plazo de los problemas públicos. Sin embargo, los programas derivados no cuentan de manera directa con presupuesto público asignado, por lo que su instrumentación operativa depende de la vinculación y coordinación con los programas presupuestarios para alcanzar sus objetivos, consolidando así el ciclo presupuestario. Las estrategias para llevar a cabo dicha vinculación las define la SHCP en los Lineamientos o criterios que se definen para orientar los procesos de los programas derivados.

En ese sentido, el CONEVAL realizó, para las dos administraciones, el análisis de vinculación de los objetivos de los programas derivados con los objetivos de los programas presupuestarios del ámbito social por dependencia coordinadora.

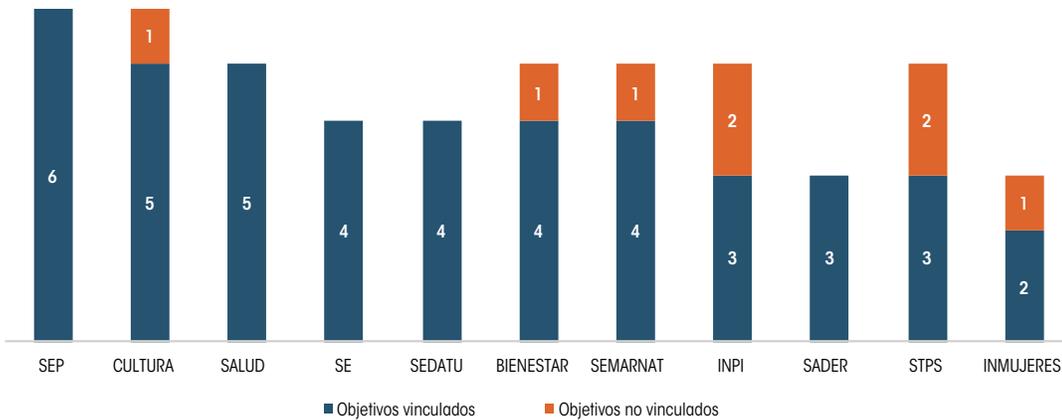
**Gráfica 4.** Objetivos sociales retomados por los programas presupuestarios del ámbito social, 2013-2018



Fuente: elaboración del CONEVAL.

En la administración 2013-2019, la SHCP estableció como una obligación el que los programas presupuestarios en el nivel de Fin de su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) establecieran el objetivo de la planeación al que se alineaban. En general, el 33% de los objetivos sociales (20) no fueron retomados por algún programa presupuestario. Existen, además, casos particulares donde la alineación entre objetivos sociales y programas presupuestarios no logró concretarse.

**Gráfica 5.** Objetivos sociales retomados por los programas presupuestarios del ámbito social, 2019-2024



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Para la administración 2019-2024, la vinculación a los objetivos de la planeación se modificó al autoreporte de los programas y sin la necesidad de que se defina en su MIR. De las dependencias analizadas, el 16% de los objetivos no tuvieron vinculación con algún programa presupuestario para su consecución. Sin embargo, la falta de criterios específicos propicio que para esta estimación el CONEVAL hiciera mediante una metodología el ejercicio de vinculación.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Para más información sobre la metodología consultar la página 37 del Diagnóstico de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales 2022 en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico%20de%20Monitoreo/Diagnostico\\_Monitoreo\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico%20de%20Monitoreo/Diagnostico_Monitoreo_2022.pdf)

Es necesario que al momento de hacer la planeación nacional del desarrollo de la administración sexenal se tenga en cuenta las sinergias entre el nivel estratégico de planeación y el nivel operativo para cada sector. Por ello, es importante que se definan mecanismos claros para articular los objetivos de los programas derivados con los objetivos de los programas presupuestarios, con el fin de que se puedan alcanzar las metas de los objetivos sexenales.

## Reporte de información sobre el avance de metas

Si bien el adecuado diseño de los programas derivados es importante, para poder completar el ciclo de gestión de la planeación nacional (seguimiento, monitoreo y evaluación) es necesario que la dependencia y entidades coordinadoras de sector, conforme transcurre el sexenio, vayan haciendo el reporte continuo de sus avances para poder contrastar las metas intermedias y sexenales planeadas con los valores alcanzados, con el fin de que se puedan tomar las decisiones pertinentes para la consecución de sus objetivos. Por ello, tanto en la Ley de Planeación (LP) como en los instrumentos normativos que definió la SHCP en cada administración, se señalan los procesos y tiempos para que las dependencias y entidades reporten sus avances de manera periódica.

En cuanto al balance en el reporte de información, también se identifican importantes retos debido a que, al finalizar el sexenio, no se ha podido contar con el reporte de avances de la totalidad de los indicadores que se definieron en el diseño de los programas y ello dificulta sacar conclusiones completas sobre el logro de los objetivos de la administración.

En el sexenio 2013-2018, de los 370 indicadores, 231 habían definido una meta sexenal en su diseño, sin embargo, únicamente 70 reportaron su avance sexenal al finalizar la administración, es decir el 81% no reportó información sobre sus logros por lo que no se pudo analizar su desempeño (ver figura 10). Adicionalmente, es importante destacar que en promedio se definieron 3.8 metas intermedias por indicador.

En el sexenio 2019-2024, de los 572 indicadores, solo 133 establecieron en su diseño una meta sexenal y 158 reportaron el logro sexenal, es decir, que el 72% no reportó información para analizar su desempeño. En esta administración el número promedio de metas intermedias definidas por indicador fue de 2.97 (ver figura 10). Cabe destacar que hubo casos de indicadores para los que se reportaron logros, sin embargo, al no tener metas definidas no se pudo analizar el alcance de sus resultados.

**Figura 10.** Número de indicadores y metas sexenales definidas por administración, sexenio 2013-2018 y 2019-2024

Sexenio	Número de indicadores	Con meta sexenal establecida	Con reporte de logro sexenal	Sin reporte de logro sexenal
2013-2018	370	231 (62%)	70 (19%)	300 (81%)
2019-2024	572	133 (23%)	158 (28%)	414 (72%)

**Fuente:** elaboración del CONEVAL.

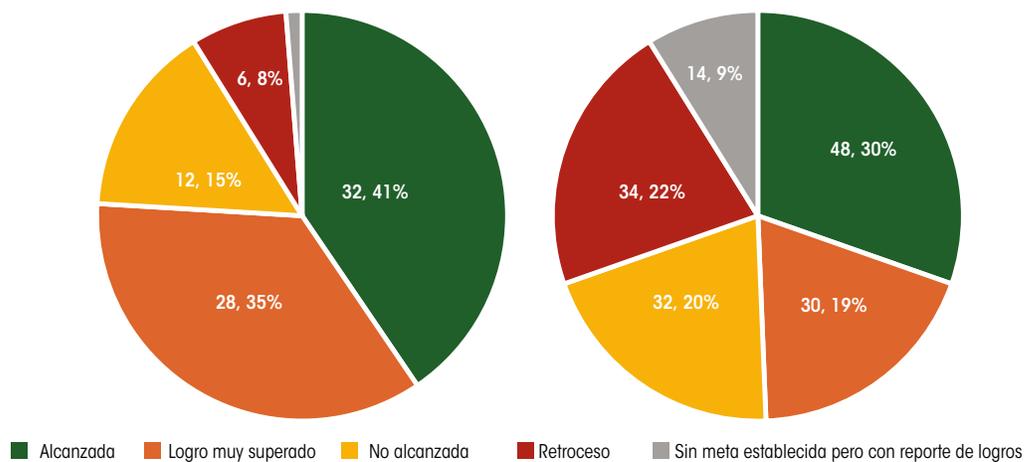
Por ello es importante que desde el diseño los objetivos, indicadores y metas se establezcan de manera clara y completa para que se puedan analizar de manera oportuna y que adicionalmente conforme transcurre el sexenio se vayan reportando sus avances, ello con la finalidad de que sean relevantes en la toma de decisiones y que fortalezcan el proceso de transparencia y rendición de cuentas para la ciudadanía.

## Desempeño de los indicadores

Finalmente, con la información que los programas derivados reportan sobre sus avances, y a través del monitoreo que realiza el CONEVAL, es posible analizar el desempeño de los indicadores y valorar el cumplimiento de los objetivos establecidos. En ese sentido, respecto al desempeño de los indicadores, que es posible analizar debido a que se estableció una meta sexenal y se reportó información sobre su avance, destaca lo siguiente para cada administración:

- En el sexenio 2013-2018, de los 70 indicadores con información, el promedio de desempeño fue de 91.87%. El 76% de los indicadores alcanzó su meta sexenal por lo que se clasificaron bajo las categorías *alcanzada* o *logro muy superado*, de esta última categoría es importante destacar que son indicadores con porcentajes de cumplimiento mayores a 120% lo que significa que se establecieron metas poco realistas y retadoras de modo que el cumplimiento se superó por mucho. El 15% de los indicadores no alcanzó su meta y 8% representaron retrocesos respecto a su línea base, es decir que terminaron en una situación más desfavorable que cuando inicio el sexenio.
- En el sexenio 2019-2024, de los 158 indicadores con información el promedio de desempeño fue de 80.72%. El 49% de los indicadores alcanzó su meta sexenal por lo que se clasificaron bajo las categorías *alcanzada* o *logro muy superado*, de esta última categoría se concentró el 19% y es importante destacar que son indicadores con porcentajes de cumplimiento mayores a 120% lo que significa que se establecieron metas poco realistas y retadoras de modo que el cumplimiento se superó por mucho. El 20% de los indicadores no alcanzó su meta y 22% representaron retrocesos respecto a su línea base, es decir que terminaron en una situación más desfavorable que cuando inicio el sexenio.

**Gráfica 6.** Clasificación del desempeño de metas sexenales<sup>11</sup>, sexenio 2013-2018 y 2019-2024<sup>12</sup>



Fuente: elaboración del CONEVAL.

<sup>11</sup> Para más información sobre la metodología ver Anexo 3.

<sup>12</sup> La información para el sexenio 2019-2024 se reporta hasta el quinto año de la Administración.

# Capítulo 3

Enseñanzas y sugerencias hacia el futuro de la planeación

En este capítulo se identifican áreas de oportunidad de la planeación nacional del desarrollo en cuanto a la normativa y el diseño; además, se emiten sugerencias para las mismas áreas con el objetivo de fortalecer el monitoreo de la política social.

## Fortalecimiento del marco normativo

La implementación adecuada del PND depende también de la estructura normativa que lo respalda y de la flexibilidad con la que puede adaptarse a circunstancias cambiantes. Aquí es donde el fortalecimiento del marco normativo se vuelve fundamental. Respecto a ello, se identificaron dos áreas de oportunidad:

### Ausencia de reglamento

La falta de un reglamento de la Ley de Planeación representa un vacío importante en cuanto a estandarizar los procesos de planeación que se desprenden del PND.

La normativa para monitorear el avance y evaluar los programas derivados no establece directrices y estrategias específicas. Promover la legislación del Reglamento de la Ley de Planeación permitirá:



La implementación de lineamientos institucionalizados claros para la formulación de los programas.

Definir atribuciones y responsabilidades de las distintas instancias de la APF, así como procedimientos a seguir en las etapas de los derivados.



Establecer la base normativa y procedimental para que se realicen de manera sistemática actividades de monitoreo y evaluación de los derivados que sirvan de fundamento a su revisión y actualización.

### Rigidez normativa

Una vez que los programas derivados del PND han sido publicados, sus elementos no pueden ser modificados durante su vigencia. Esto representa un desafío considerable, dado que las condiciones económicas, sociales y políticas del país pueden cambiar significativamente en el transcurso de un sexenio.

Lo anterior puede presentar la imposibilidad de cumplir algunos de los objetivos planteados. Muestra de ello fue la pandemia por COVID19 donde muchas de las metas se han visto alteradas o es clara la imposibilidad de su cumplimiento.

### Sugerencia

Un sistema de monitoreo y evaluación con flexibilidad para incorporar y actualizar objetivos, indicadores y metas haría posible que los instrumentos de la planeación nacional no quedaran rebasados en ocasiones por factores externos.

Una buena práctica de algunas de las planeaciones estatales que podría adaptarse a nivel federal es el ejercicio de ajustar los elementos de la planeación en el transcurso de la administración.



## Diseño de los programas derivados

No todos los objetivos e indicadores que se han definido en los programas derivados están orientados a resultados. Un enfoque orientado a resultados es importante porque permite determinar si las acciones implementadas están logrando los impactos deseados en la población objetivo. La falta de este enfoque puede llevar a una ejecución de políticas que, aunque cumplan con metas administrativas, no necesariamente generan los cambios sociales y económicos previstos.

### Respecto a los objetivos

Se sugiere el uso de herramientas metodológicas como la teoría del cambio. Estas permiten identificar de manera precisa los problemas a abordar, las poblaciones objetivo adecuadas y los resultados esperados de una intervención. Esta herramienta ayuda a las dependencias a construir una lógica de cómo un programa debe lograr sus objetivos.

### Respecto a los indicadores

Es importante que los programas derivados definan indicadores de calidad para un correcto análisis del desempeño de sus objetivos. El CONEVAL recomienda que se seleccionen indicadores con base en los criterios de calidad para que aporten información con la cual se pueda monitorear adecuadamente su desempeño histórico y las áreas de oportunidad en el diseño de las políticas.

El establecimiento de metas y líneas base es un componente esencial para el correcto monitoreo de los indicadores de los programas derivados del PND. Las metas permiten definir los objetivos cuantificables y alcanzables que se pretenden lograr a través de la implementación de políticas públicas, mientras que las líneas base proporcionan el punto de partida desde el cual se medirá el progreso y desempeño de los indicadores.

Respecto a las líneas base, se sugiere retomar el valor del indicador del último año de la administración previa. Sobre las metas intermedias y sexenales, es indispensable hacer una revisión de la información histórica del indicador, para identificar patrones, fluctuaciones y puntos de inflexión que pueden influir en la definición de metas realistas y alcanzables; además, de estudiar el impacto positivo que el programa quiere realizar en el problema público. El CONEVAL emite sugerencias específicas sobre estos elementos en la *Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas*.

## Reporte de información

Uno de los problemas más recurrentes es que no todos los indicadores se reportan con la información completa necesaria para su análisis. Esto implica que, en muchos casos, los datos reportados por las dependencias responsables son insuficientes, lo que limita la capacidad de hacer un monitoreo riguroso de los avances. Esta falta de información no solo afecta a la transparencia, sino que también dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia.

Asimismo, no todos los programas reportan la información sobre el avance de sus indicadores conforme a los periodos establecidos. El incumplimiento de los plazos establecidos complica la tarea de realizar comparaciones longitudinales que podrían arrojar información sobre el progreso o retroceso de un programa en particular.

Es necesario fortalecer en las dependencias y las entidades las capacidades para recabar y sistematizar información suficiente y precisa sobre el desempeño y los resultados de las acciones puntuales previstas en los derivados, y con base en ello identificar los avances o las desviaciones en el logro de sus objetivos y metas. El CONEVAL ha realizado lo siguiente para incentivar el reporte:

En los sistemas de información del CONEVAL se ha solicitado a las dependencias y entidades que complementen la información de sus indicadores. Esta solicitud busca asegurar que los datos reportados sean lo suficientemente completos y precisos para permitir un análisis detallado y útil.

En los informes de monitoreo emitidos por el CONEVAL, se emiten sugerencias para aquellos programas que no reportan sus avances de manera continua. Esto fomenta la responsabilidad y mejora continua en el reporte de información.

El CONEVAL cuenta con el *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*<sup>13</sup> en la que se resalta la importancia de los componentes de los indicadores para el monitoreo. El manual es una herramienta que apoya a las dependencias y entidades en el diseño de indicadores que reflejen de mejor manera el desempeño y los resultados de sus objetivos.

---

<sup>13</sup> Consulta en el siguiente enlace:  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)

# Sugerencias

En este apartado se emiten sugerencias ante las áreas de oportunidad identificadas en las diferentes etapas del ciclo de gestión de los programas derivados.

## Etapa 1: Formulación

Reglamento de la Ley de Planeación	
Área de oportunidad	La ausencia de un reglamento para la Ley de Planeación genera inconsistencias en la estructura de los programas derivados. De manera sexenal, la SHCP publica los Lineamientos o Criterios para orientar su diseño, sin embargo, esto puede llevar a que cada administración introduzca enfoques y términos diferentes, lo que plantea desafíos para mantener consistencia en los programas en el largo plazo.
Sugerencia	Es necesaria la implementación de un reglamento de la Ley de Planeación para institucionalizar y estandarizar los procesos de la planeación.
Coordinación institucional	
Área de oportunidad	En el sexenio pasado hubo importantes retrasos en la publicación de los programas derivados en el DOF, de acuerdo con los tiempos establecidos en la Ley de Planeación.
Sugerencia	Debe existir una adecuada coordinación entre la SHCP y las distintas áreas de planeación, monitoreo y evaluación de las dependencias y entidades coordinadoras para la formulación de los programas derivados y su publicación en el DOF en tiempo y forma.
Diseño de los elementos esenciales de los programas	
Área de oportunidad	No todos los programas derivados de los dos sexenios anteriores definieron los elementos esenciales que deben contener de acuerdo con la Ley de Planeación (diagnóstico, objetivos, indicadores y metas, estrategias y líneas de acción).

Descripción específica de cada elementos esencial		
Elemento	Área de oportunidad	Sugerencia
Objetivos	En las dos últimas administraciones, del total de objetivos establecidos, el 60% (2019-2024) y el 53% (2013-2018) tuvieron Enfoque de Resultados	Se espera que al menos dos tercios (66%) de los objetivos de cada programa derivado tengan Enfoque de Resultados, es decir, que reflejen la solución de un problema público. Priorizando su elección sobre objetivos de gestión o coordinación.
Indicadores	No todos los indicadores que se definieron en los sexenios anteriores permitieron medir resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos, debido a que no tenían Enfoque de Resultados o no cumplían con los criterios de calidad.	Es recomendable que todos los indicadores que se seleccionen para medir el desempeño de los objetivos midan resultados y cumplan con los criterios de calidad.
Metas	Se identificó como una buena práctica de las dos administraciones anteriores, que se establecieron metas para el seguimiento de algunos indicadores. Sin embargo, el número de indicadores sin meta sexenal creció respecto a la administración anterior.	Es indispensable que se establezcan para todos los indicadores metas intermedias y sexenales, que sean realistas y retadoras, para el correcto monitoreo y evaluación de sus resultados.

<sup>14</sup> Respuesta proveniente de entrevistas realizadas a un grupo de personas funcionarias que participan en la formulación de los programas derivados para un estudio cualitativo sobre los procesos de la planeación, contratado por el CONEVAL.

## Etapa 2: Instrumentación

Vinculación con los programas presupuestarios	
Área de oportunidad	En función de que los programas derivados no cuentan con presupuesto específico, se vuelve indispensable su vinculación con los programas presupuestarios. Sin embargo, en la pasada administración, dicha vinculación fue auto reportada y sin un sustento en su MIR, a diferencia de como se hizo en el sexenio 2013-2018, donde a nivel Fin los programas presupuestarios debían establecer un objetivo sectorial.
Sugerencia	Es necesario que exista una vinculación de los programas presupuestarios con los programas derivados para orientar el cumplimiento de objetivos sectoriales. Se debe dar una estrecha coordinación entre el área de planeación, monitoreo, evaluación y el área presupuestal de las entidades y dependencias coordinadoras.
Capacidad institucional	
Área de oportunidad	En ocasiones las líneas de acción se establecen sin considerar la capacidad que tienen los sectores para llevarlas a cabo. Esto representan una tarea difícil de cumplir al momento de materializarlo en términos presupuestarios. <sup>14</sup>
Sugerencia	Es necesario que se considere la capacidad institucional real al momento de establecer las líneas de acción de los programas derivados para que se puedan cumplir de forma efectiva.

## Etapa 3: Seguimiento

Rigidez normativa	
Área de oportunidad	La rigidez normativa ocasiona que, una vez publicados los elementos de los programas derivados, no pueden ser modificados en el transcurso del sexenio; esto genera que en ocasiones no reflejen el contexto del país ante cambios o factores externos que lo alteran. Por ejemplo, la pandemia por la COVID-19.
Sugerencia	La normativa debe adecuar y establecer procedimientos de ajuste o modificación de objetivos, indicadores y metas; con el propósito de que la información de seguimiento no tenga una utilidad limitada para la instrumentación y se convierta en un registro de avance y no en una fuente de datos que fundamente la toma de decisiones hacia el cumplimiento de objetivos con visión de gestión para resultados.
Reporte de información	
Área de oportunidad	Aunque la SHCP ha establecido en cada sexenio el reporte periódico de avance de los indicadores, los programas no reportan la información de todos sus indicadores en los periodos establecidos.
Sugerencia	Las dependencias y entidades coordinadoras deben comprometerse a reportar de manera periódica el avance en el cumplimiento de las metas para fortalecer la toma de decisiones y el proceso de transparencia y rendición de cuentas. Por lo que se deben definir mecanismos claros de responsabilidad ante la falta del reporte completo de información de los indicadores, ya que impacta de manera negativa en la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

## Etapa 4: Monitoreo y evaluación

Marco normativo	
Área de oportunidad	No existe un marco normativo y procedimental específico sobre el monitoreo y evaluación.
Sugerencia	La normativa tiene que incluir referencias sobre los mecanismos de monitoreo y evaluación de la planeación nacional. Se deben reglamentar instrumentos de planeación estratégica que estandaricen la resolución de problemas públicos.
Ejes transversales	
Área de oportunidad	Si se definen temáticas transversales de atención, deben reflejarse en objetivos e indicadores dentro de los programas derivados, y no dejarlo en términos discursivos o ambiguos.
Sugerencia	Es necesario, que al determinar temas o ejes transversales sean retomados en el diseño de los programas derivados a través del diagnóstico de los problemas públicos del sector, en la definición de objetivos y en la selección de indicadores que contribuyan a para medir la atención de dichos enfoques.
Participación colaborativa en el monitoreo	
Área de oportunidad	Actualmente las dependencias no cuentan con sistemas de información públicos propios que brinden información a la ciudadanía sobre el desempeño de los programas derivados que coordinan.
Sugerencia	Es importante tener en cuenta que el monitoreo es un proceso en el que todas las personas de la APF involucradas deben contribuir y asumir la responsabilidad que les corresponde en el proceso de transparencia y rendición de cuentas. Los análisis de monitoreo y evaluación realizados por la SHCP y el CONEVAL buscan brindar información oportuna y relevante a las dependencias y entidades coordinadoras.



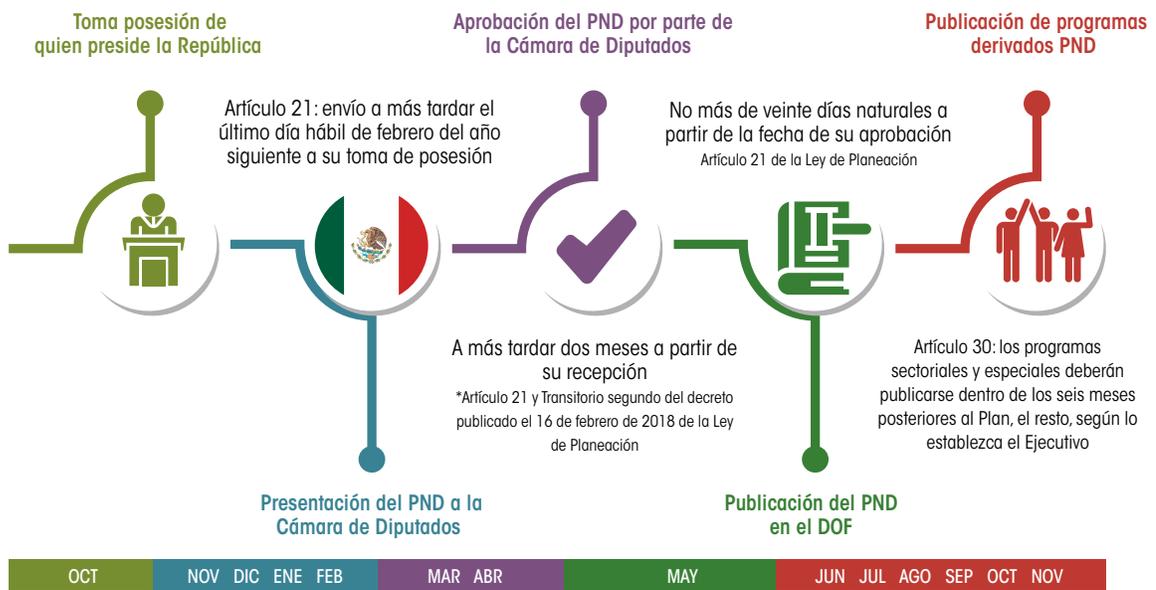
# Conclusiones

- La planeación es el proceso racional y sistemático de ordenar las acciones a lo largo de un sexenio, con el propósito de transformar de la realidad del país y establecer las prioridades de la administración sexenal en turno.
- Es importante que se considere la política nacional de desarrollo social en los documentos de la planeación nacional del desarrollo: PND y programas derivados.
- El CONEVAL tiene, dentro de sus atribuciones, el mandato de monitorear la Política Nacional de Desarrollo Social, la cual debe estar definida en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados. A través del monitoreo se genera información oportuna y relevante para la toma de decisiones, así como, para el proceso de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Los objetivos de los programas derivados del PND deben ser de resultados, es decir, que reflejen la solución de un problema público.
- Los indicadores de los programas derivados deben medir resultados y definirse cumplimiento los criterios mínimos de calidad para un adecuado seguimiento del desempeño de los objetivos. Adicionalmente es importante establecer metas a los indicadores como un mecanismo para determinar el compromiso numérico que se asume en la atención de los problemas públicos.
- Es necesario que las instancias correspondientes impulsen la implementación del reglamento de la Ley de Planeación con el objetivo de generar lineamientos adecuados, claros y suficientes para orientar las etapas del ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo.
- Ante la ausencia de reglamento, cada sexenio, la SHCP publica los Criterios y la Guía que contienen elementos para guiar el proceso de formulación de los programas derivados. Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad en la definición de los procesos para la instrumentación, el seguimiento, monitoreo y la evaluación. Es decir, no existe un marco normativo y procedimental aplicable al ciclo completo de gestión de los derivados.

- Es necesario que la planeación cuente con un instrumento metodológico que oriente el diseño de los programas derivados y que sea independiente a los periodos sexenales. En ese sentido, se recomienda usar como marco de referencia metodológico para el diseño de los programas derivados la *Guía para establecer objetivos e indicadores de programas estratégicos*, publicada por el CONEVAL.
- La planeación a nivel estatal cuenta con marcos normativos que permiten modificar los elementos de los programas derivados en el transcurso de la administración, esto permite adaptar la planeación al contexto del estado. Esta es una práctica que se sugiere que se replique a nivel federal para adecuar la planeación ante escenarios adversos como la pandemia por la COVID-19.

# Anexos

## Anexo 1. Cronología de la publicación del PND y sus programas derivados



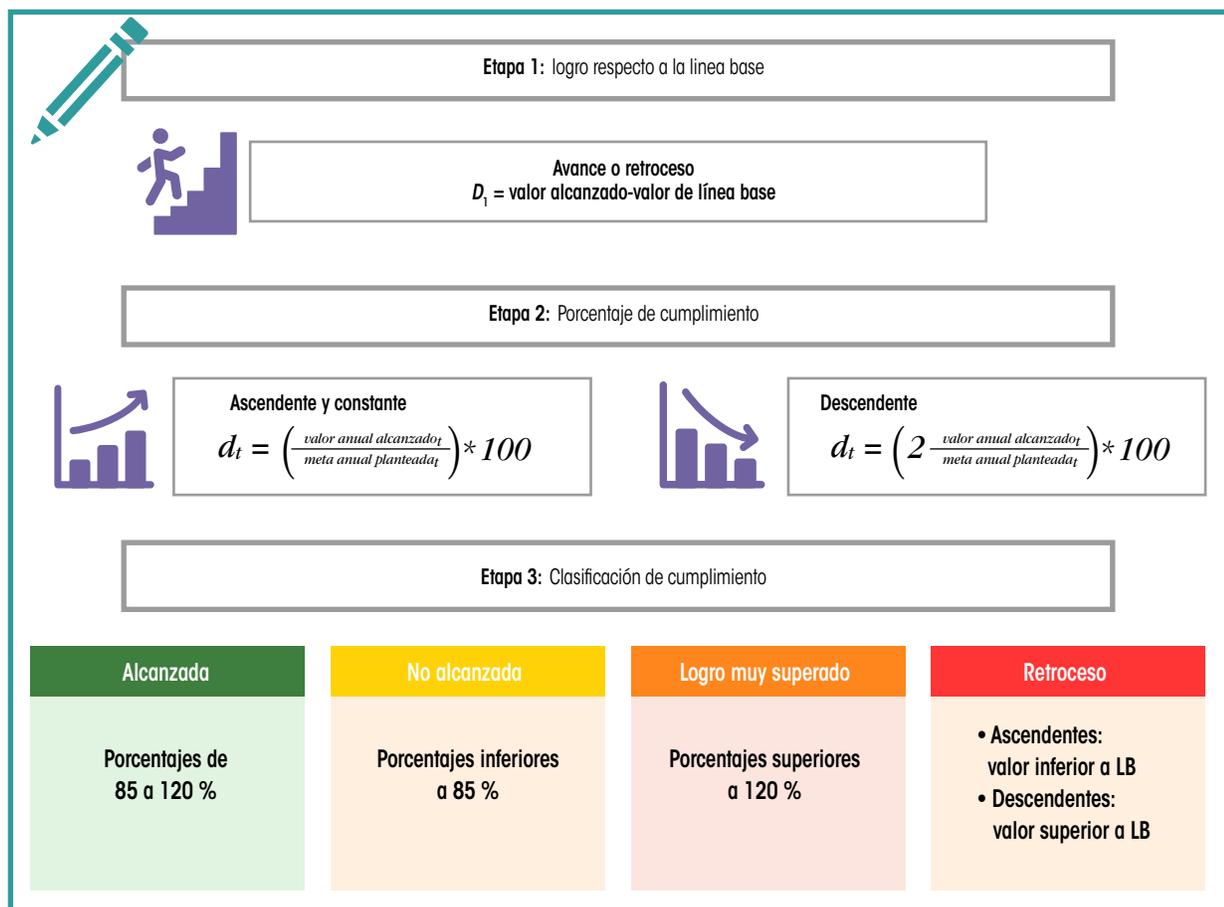
Fuente: elaboración del CONEVAL.

## Anexo 2. Roles en el ciclo de gestión de la planeación nacional del desarrollo

Dependencias y entidades coordinadoras	Año 1	Año 2-4	Año 6
	SHCP	<b>Elaboración de los programas derivados</b> Junto con el Ejecutivo, elaboración del PND	<b>Reportan</b> los avances intermedios de los indicadores <b>Recopila información</b> sobre los valores intermedios de los indicadores
CONEVAL	Emite <b>recomendaciones</b> sobre el diseño	<b>Monitorea y analiza</b> el cumplimiento de los objetivos	Genera <b>evaluaciones y diagnósticos</b> sobre el desempeño de la administración

Fuente: elaboración del CONEVAL.

## Anexo 3. Metodología para el análisis del cumplimiento de la meta sexenal



Fuente: elaboración del CONEVAL.

# 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](http://www.coneval.org.mx)