

The logo for CONEVAL, consisting of the word "CONEVAL" in a bold, blue, sans-serif font. The letter "O" is stylized with a green vertical bar on its left side.

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

DIAGNÓSTICO DE MONITOREO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES 2018:

Características y estado general
del Sistema de Monitoreo
al cierre de la administración
2013-2018



Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Gonzalo Hernández Licona

Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Silvia Elena Meza Martínez

Fernando García Mora

Karla Neri Hernández

Ana Karen Muñoz González

Patricia De Stefano García

Alejandro Grimaldi Ferreira

Gabriela Rentería Flores

Luis Angel Cancino Jiménez

Contenido

Introducción	5
PRIMERA SECCIÓN: Monitoreo de las Políticas Sociales	12
Capítulo 1. Solidez Institucional.....	13
Capítulo 2. Alineación Estratégica.....	21
Capítulo 3. Enfoque de Resultados	25
Capítulo 4. Calidad	29
Capítulo 5. Desempeño	32
Capítulo 6. Uso de instrumentos de monitoreo.....	38
SEGUNDA SECCIÓN: Monitoreo de los Programas Sociales.....	42
Capítulo 1. Alineación estratégica	43
Capítulo 2. Enfoque de Resultados	51
Capítulo 3. Calidad	58
Capítulo 4. Desempeño	64
Capítulo 5. Sostenibilidad	71
Capítulo 6. Uso de instrumentos de monitoreo.....	77
TERCERA SECCIÓN: Otros resultados de Monitoreo	81
Capítulo 1. Monitoreo de grupos en vulnerabilidad	82
Capítulo 2. Monitoreo de Fondos Federales	88
CUARTA SECCIÓN: Consideraciones Finales.....	98
Capítulo 1. Conclusiones.....	99
Capítulo 2. Retos para el Monitoreo de las políticas y programas sociales.....	109
Anexos	111

Acrónimos

AGROASEMEX	AGROASEMEX, S.A.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
EdR	Enfoque de Resultados
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FORTAMUN	Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PND	Plan Nacional del Desarrollo
POHA	Porcentaje de Observaciones Históricas Anuales
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PbR	Presupuesto basado en resultados
PAE	Programa Anual de Evaluación
PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016–2018
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Cultura	Secretaría de Cultura
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Salud	Secretaría de Salud
SECTUR	Secretaría de Turismo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño

Introducción

En 2018 se cumple una década de la implementación de herramientas para el monitoreo del desempeño de los programas presupuestarios del ámbito social de la Administración Pública Federal (APF). Asimismo, es un año de transición para el gobierno federal, cuando las prioridades nacionales de desarrollo habrán de replantearse ante una nueva visión de país.

En esta coyuntura, resulta importante preguntarnos: ¿cuáles han sido las principales contribuciones del monitoreo de la política y programas de desarrollo social en México? y ¿cuáles son los retos que la administración entrante debe tener presente para continuar con el fortalecimiento del monitoreo de la política social en su conjunto? El Diagnóstico de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales 2018: Características y estado general del Sistema de Monitoreo al cierre de la administración 2013-2018, busca verter luz sobre algunas de estas interrogantes.

Antecedentes del Sistema de Monitoreo

La creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, así como el nacimiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como instancia con atribuciones para medir la pobreza, evaluar la política de desarrollo social y aprobar los indicadores de los programas sociales, se formaliza en 2004 a través de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

En 2007, el CONEVAL, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), emitieron los lineamientos que regulan las evaluaciones, el Sistema de Monitoreo y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), instrumento que busca clarificar el diseño de los programas y generar indicadores para medir el avance en el cumplimiento de sus objetivos. En este marco normativo, 2008 fue el año en el que se inició con la construcción del Sistema de Monitoreo, instruyendo a las dependencias y entidades de la APF incorporar elementos de monitoreo en sus procesos de planeación, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas sobre sus resultados.

A partir de ese año, buscando fortalecer la vinculación entre las decisiones de asignación presupuestaria y el desempeño de los programas sociales, se estableció que los programas debían constituir la MIR y registrarla en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Con este hecho, se dio inicio a una nueva etapa en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México.

Desde la creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, el CONEVAL ha buscado contribuir positivamente a la medición del logro de los objetivos de la política social del país, a través del fortalecimiento de los instrumentos de monitoreo de los resultados de los programas sociales para la generación de información veraz, objetiva y de calidad para la toma de decisiones. Con este fin, el CONEVAL ha desarrollado diferentes herramientas y productos, algunos de los cuales se resumen a continuación:

Desde 2008, el CONEVAL realiza la revisión de la calidad de la MIR, sus objetivos e indicadores, como parte del proceso de mejora continua de los programas y acciones de desarrollo social, buscando que los programas tengan mayor claridad en su objetivo, en la población que buscan atender y en los indicadores con los cuáles se van a medir. Asimismo, en cumplimiento con lo que establece la LGDS en su artículo 77, el Consejo lleva a cabo el Proceso de Aprobación de Indicadores, buscando evaluar el grado de consolidación de las MIR como un instrumento efectivo para la generación de información sobre el desempeño de los programas sociales.

En el marco de este proceso, el CONEVAL elabora de forma bienal el *Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados*¹, en el que efectúa una valoración integral del diseño de objetivos e indicadores de las MIR de los programas y acciones de desarrollo social. Adicionalmente, lleva a cabo las *Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores*, proceso participativo para la mejora de la MIR, que involucra a las unidades responsables de la operación de los programas, a la SHCP, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como a expertos temáticos y estadísticos. De ambos productos, se obtiene, anualmente, el *Informe de Aprobación de Indicadores de los Programas de Desarrollo Social*² en el que se emite un dictamen sobre el grado de calidad y consistencia de los indicadores de los programas sociales.

De igual forma, desde 2016, el CONEVAL realiza el *Informe de Enfoque de Resultados*³, estudio que evalúa la correcta identificación del problema público y la población de interés en los objetivos de los programas y acciones de desarrollo social, es decir, identifica si el instrumento de política social cuenta con orientación a resultados. El estudio publicó su segunda edición en 2017, con la finalidad de empatar su emisión con los años en los cuales no se lleve a cabo la elaboración del *Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados*.

El *Diagnóstico de Monitoreo de políticas y programas sociales*⁴, por su parte, tuvo su primera aparición en 2015 con el objetivo de presentar de forma sucinta los resultados del Sistema de Monitoreo desde diversos ámbitos de análisis y establecer los desafíos que marcan el rumbo de mejora de los programas y políticas sociales en cuanto a la calidad de sus instrumentos de monitoreo, su sostenibilidad y enfoque de resultados, entre otros. Bajo este mismo enfoque, se publicó en 2016 una nueva edición de este informe, así como hoy se presenta este documento como **un balance general de las características del Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales al cierre de la administración 2013-2018**.

Estos, entre otros productos del CONEVAL en materia de monitoreo, han contribuido a aumentar la calidad de los instrumentos para el seguimiento de los objetivos de los programas, acciones y políticas del ámbito social, dando cuenta de las acciones que se han realizado para fortalecer el Sistema de Monitoreo al interior de las dependencias y programas, y emitiendo comentarios puntuales para la mejora de la política social en su conjunto.

¹ <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>, apartado a).

² <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Informes-de-aprobacion-de-indicadores-de-los-programas-de-desarrollo-social.aspx>

³ <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>, apartado b).

⁴ <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Diagnosticos-de-Monitoreo-de-programas-y-politicas-sociales.aspx>

El Sistema de Monitoreo hoy

Derivado de un largo camino de consolidación de los instrumentos de monitoreo, se cuenta hoy con una visión más clara de los elementos esenciales para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales, que permita la generación de información relevante para la mejora de la política social.

El Sistema de Monitoreo se concibe actualmente como un proceso dinámico que, garantizando un nivel óptimo de funcionamiento para cada uno de sus elementos, permite la generación sistemática de información sobre el desempeño de los programas y políticas de desarrollo social, como insumo para la toma de decisiones. Los elementos se definen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Dimensiones del Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales

Dimensión	Descripción
Solidez	Proporciona información sobre el arreglo institucional y la formación de capacidades técnicas de los funcionarios de las unidades de monitoreo al interior de las dependencias.
Alineación estratégica	Analiza la vinculación de los objetivos de los programas sociales a las prioridades nacionales de desarrollo y los derechos sociales.
Calidad	Verifica el cumplimiento de criterios mínimos para el correcto diseño de los indicadores de la MIR y aquellos asociados al sector.
Uso	Estudia la intensidad del uso de la MIR y sus indicadores en diversos procesos al interior de los programas y dependencias, como planeación, presupuestación, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.
Sostenibilidad	Mide la permanencia de los indicadores de la MIR, así como el número de observaciones históricas disponibles para cada uno de ellos.
Enfoque de Resultados	Verifica la correcta identificación del problema público a resolver en los objetivos de los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los propósitos de programas sociales, así como la incorporación de instrumentos para su medición.
Desempeño	Muestra el avance en el cumplimiento efectivo de las metas de los indicadores de los programas sociales, así como los indicadores de los objetivos derivados del PND asociados a la dependencia.

Estas dimensiones, así como su interrelación, se presentan en la siguiente figura:

Figura 1. Dimensiones del Sistema de Monitoreo



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Al perfeccionar cada una de las dimensiones del Sistema de Monitoreo, se garantiza la calidad de la información que generan los programa y dependencias para la toma de decisiones y se propicia la mejora de la política social en su conjunto.

Balance del Monitoreo: avances y retos

Hasta antes de 2008, en el arranque de la implementación de herramientas de monitoreo en México, los programas y acciones sociales no identificaban con certeza el problema público al que dirigían sus esfuerzos; aún más, contaban con pocos o ningún indicador orientado a la medición de resultados; la mayor parte de los indicadores apuntaba a la medición del número de beneficiarios y la entrega de apoyos, lo cual permitía evaluar la gestión de los programas, pero limitaba conocer su contribución en la transformación de las condiciones sociales del país.

A partir de este momento y hasta el día de hoy, el CONEVAL, en conjunto con las dependencias y entidades coordinadoras de los programas y políticas sociales, ha buscado establecer las bases metodológicas y normativas para que los programas y las acciones sociales generen información relevante sobre el cumplimiento de sus objetivos, partiendo de la Metodología de Marco Lógico (MML) para el diseño de la política social. Asimismo, ha implementado acciones orientadas a fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos de las unidades de evaluación, monitoreo y planeación, a través de la oferta de capacitaciones en diseño de la MIR e instrumentos de monitoreo, y ha impulsado el uso de la *metodología de medición multidimensional de la pobreza* como insumo para la definición de objetivos, indicadores y alimentar el proceso de planeación.

Actualmente, los programas que han adoptado la MML como medio para la instrumentación del SED, han mejorado el planteamiento de los objetivos que persiguen y han incorporado indicadores para medir sus

resultados, avanzando de forma sostenida en la mejora de la calidad de la información que se genera a través del Sistema de Monitoreo⁵. Igualmente, un mayor número de programas han incorporado el enfoque de resultados al diseño de sus programas para orientar efectivamente sus acciones a la atención de problemáticas públicas prioritarias.

El desarrollo del Sistema de Monitoreo en México en los últimos años ha brindado herramientas sólidas para recabar más y mejor información sobre la evolución de la atención a problemáticas sociales y el desempeño de programas y políticas sociales, asimismo, ha incorporado estos resultados a procesos de toma de decisiones de forma que sea más exitosa la orientación, reestructuración y seguimiento de la política social. En particular, la coordinación entre la SHCP, la ASF y el CONEVAL ha propiciado una mejor asignación de los recursos públicos, acercando los resultados obtenidos del Sistema de Monitoreo al proceso de programación y presupuestación anual.

Al mismo tiempo, entre los principales retos del monitoreo, se ha documentado la necesidad de impulsar el uso de la información que se deriva del Sistema de Monitoreo para los procesos de presupuestación, así como continuar fortaleciendo y estrechar lazos de coordinación entre las instancias que norman el SED. De igual forma, resulta importante explorar mecanismos normativos e institucionales para alcanzar la alineación efectiva de los programas sociales con los objetivos derivados del PND, las prioridades nacionales y los derechos sociales, que considere posibles modificaciones programáticas o el rediseño de los programas y acciones sociales que instrumentan la política social.

Se identifica también la necesidad de potenciar la orientación a resultados en la totalidad de los programas en la APF; continuar con la mejora de la calidad y sostenibilidad de los indicadores; perfeccionar el proceso de estimación para el establecimiento de metas y, en la medida de lo posible, contar con fuentes de información externas a las dependencias para el reporte de sus avances. Finalmente, es necesario sensibilizar a los tomadores de decisiones, de mandos directivos y operativos, sobre el **uso de la información** generada por el Sistema de Monitoreo en los procesos de mejora continua de la política social.

El avance en la consolidación del Sistema de Monitoreo en el país se ha dado de forma sostenida, a pesar de haber enfrentado retos importantes en periodos de cambios de administración federal y ajustes en el diseño de los programas y la política social durante el periodo de análisis. Sin embargo, subyacen desafíos a su sostenibilidad. El Diagnóstico de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales 2018 permite contar con una visión integral del Sistema de Monitoreo en su estado actual y analiza las perspectivas hacia las cuales se debe encaminar su desarrollo, qué acciones continuar y cuáles evitar en el proceso de monitoreo, con el fin de lograr un mejor seguimiento de las políticas y programas de desarrollo social.

⁵ Informe de Aprobación de Indicadores, 2018. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPSS/Paginas/Informes-de-aprobacion-de-indicadores-de-los-programas-de-desarrollo-social.aspx>

Diagnóstico de Monitoreo 2018

El documento Diagnóstico de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales 2018 presenta un análisis de las características y estado general del Sistema de Monitoreo al cierre de la administración 2013-2018. Este documento busca mostrar un panorama general de la situación del proceso de monitoreo de las políticas y los programas sociales, del que sea posible derivar herramientas valiosas para la mejora del Sistema de Monitoreo y la generación de información relevante para la toma de decisiones.

El documento se conforma de cuatro secciones: la primera sección presenta un análisis de los elementos del Sistema de Monitoreo de las políticas sociales; la segunda muestra otros resultados del monitoreo de las políticas sociales, profundizando en el análisis de atención a grupos vulnerables y resultados de los fondos federales. El tercer apartado describe los principales resultados de diversas dimensiones de monitoreo de los programas sociales y, finalmente, la cuarta sección muestra las conclusiones y los desafíos que se presentan para el monitoreo de programas y políticas sociales en los años por venir, así como sugerencias puntuales para la próxima administración federal que se derivan del aprendizaje de diez años de implementación de instrumentos de monitoreo en la APF. A continuación, se detalla el contenido de cada una de las secciones.

La primera sección se compone de seis capítulos enfocados en el análisis de las políticas sociales: el capítulo 1 se enfoca en conocer el arreglo institucional de las dependencias de la APF en torno al proceso de monitoreo; el capítulo 2 analiza la efectividad de las dependencias y entidades para instrumentar los objetivos que se derivan de la planeación nacional a través de cada uno de los programas sociales a su cargo; el capítulo 3 presenta un análisis sobre la identificación de la problemática social en la construcción de los objetivos de los programas que se derivan del Plan Nacional del Desarrollo (PND); el capítulo 4 analiza la calidad de los indicadores establecidos para el seguimiento de los objetivos derivados del PND; el capítulo 5 da cuenta de los principales resultados de la política social de la administración 2013-2018 mediante el análisis del desempeño de sus indicadores; finalmente, el capítulo 6 presenta el resultado del estudio sobre el uso de la MIR y sus indicadores como una herramienta de gestión al interior de cada dependencia o entidad.

La segunda sección analiza las dimensiones del Sistema de Monitoreo de los programas sociales, y se compone de seis capítulos: el capítulo 1 verifica la alineación estratégica de los programas y acciones de desarrollo social respecto a los objetivos que establecen los programas derivados de la planeación nacional y el acceso efectivo a los derechos sociales; el capítulo 2 busca conocer la orientación efectiva de los objetivos de los programas sociales a la resolución de una problemática social y su medición; el capítulo 3 analiza la calidad de los objetivos e indicadores de los programas sociales a través del cumplimiento de un conjunto de características metodológicas; el capítulo 4 se centra en el desempeño efectivo de los programas sociales medido a través del cumplimiento de las metas de sus indicadores ponderado por su calidad; el capítulo 5 muestra la tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales, así como la información que proporcionan sus indicadores para el seguimiento de sus objetivos en el periodo 2013-2018; y por último, el capítulo 6 analiza los tipos e intensidad de uso de la MIR como una herramienta de gestión en los programas sociales.

La tercera sección presenta otros resultados del monitoreo de las políticas sociales: el capítulo 1 analiza el avance alcanzado en la atención de las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad; y el capítulo 2 estudia la calidad de los objetivos e indicadores de las MIR de los fondos del Ramo 33.

La cuarta y última sección presenta las conclusiones y los desafíos para la consolidación del Sistema de Monitoreo y se compone de dos capítulos: en el capítulo 1 se describen los principales resultados y aprendizajes que se derivan del análisis vertido en este documento; y el capítulo 2 define alguno de los retos que se ponen a consideración de la administración federal para el fortalecimiento del Sistema de Monitoreo nacional.

PRIMERA SECCIÓN: Monitoreo de las Políticas Sociales

Capítulo 1. Solidez Institucional

¿Cómo se instrumenta el Sistema de Monitoreo en la APF?

La consolidación del proceso de monitoreo al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en el ámbito social es un paso esencial para el correcto funcionamiento del Sistema de Monitoreo. El proceso de monitoreo se conforma por todas aquellas actividades relacionadas con la elaboración de diagnósticos de la problemática social y la definición de objetivos, el diseño, construcción, seguimiento y reporte de indicadores, el establecimiento de metas, y la recopilación y generación de información sobre el logro de los objetivos de los programas derivados del PND y los programas y acciones sociales (Figura 2).

Figura 2. Proceso de Monitoreo



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El objetivo de este capítulo es conocer la solidez institucional de las dependencias de la APF en torno al proceso de monitoreo. En específico, se analiza el conocimiento y uso de la normatividad interna y externa a la institución que dan sustento a las actividades de monitoreo, la formación de capacidades técnicas de los funcionarios que participan, así como los mecanismos establecidos para la sistematización y disseminación de información que se deriva del proceso de monitoreo. Se considera que estos elementos constituyen las bases para la institucionalización del Sistema de Monitoreo dentro de las dependencias de la APF.

Solidez Institucional:

Busca conocer el arreglo institucional en torno al proceso de monitoreo y la formación de capacidades técnicas de los funcionarios que conforman la unidad de monitoreo al interior de las dependencias y entidades.

Metodología de análisis:

La evaluación de la Solidez Institucional se realizó mediante la aplicación de un cuestionario en línea dirigido a las unidades encargadas de realizar las actividades del proceso de monitoreo, en cada una de las 18 dependencias y entidades que tienen a su cargo un programa social.

El cuestionario tuvo un periodo de aplicación de tres semanas, entre mayo y junio de 2018, en las cuales las unidades responsables recopilaban información sobre las características de institucionalización del proceso de monitoreo al interior de su dependencia.

La institucionalización del Sistema de Monitoreo permite la homologación y continuidad de las actividades que conforman el proceso de monitoreo en dependencias y entidades, y constituye un punto de partida para la generación sistemática de información relevante y de calidad sobre el desempeño de las políticas y programas sociales.

El análisis de la Solidez Institucional se realizó mediante la aplicación de un cuestionario de 16 preguntas dirigidas a las unidades de monitoreo y evaluación de las 18 dependencias que tienen a su cargo algún programa social; AGROASEMEX, BANSEFI, CDI, CONACYT, CULTURA, IMSS, IMSS-Prospera, INMUJERES, ISSSTE, SAGARPA, SALUD, SE, SECTUR, SEDATU, SEDESOL, SEMARNAT, SEP y STPS. El cuestionario tuvo un periodo de aplicación de 3 semanas, en las cuales las unidades responsables recopilaban información referente al proceso de monitoreo al interior de su dependencia.

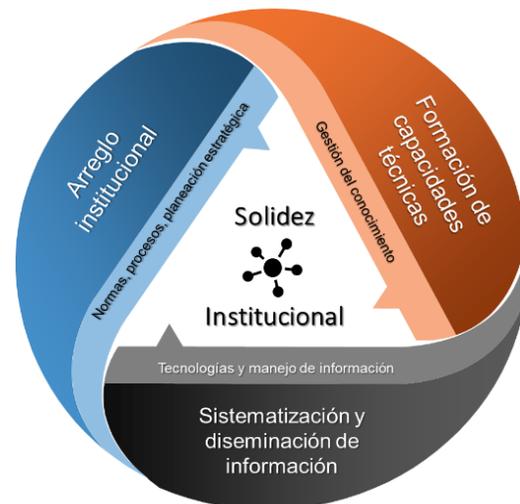
Los reactivos que constituyen el cuestionario se agrupan en los siguientes temas: 1) arreglo institucional, 2) formación de capacidades técnicas de los funcionarios y, 3) sistematización y disseminación de la información. En particular, el cuestionario indagó sobre el conocimiento y uso de las normas externas e internas a la dependencia o entidad, que regulan el sistema y el proceso de monitoreo. Además, se buscó conocer la existencia de planes internos a corto, mediano y largo plazo que establecieran mapas de ruta en el proceso de monitoreo. Asimismo, el cuestionario cuenta con preguntas que ayudan a identificar los recursos, tanto humanos como financieros, destinados a llevar a cabo las actividades del proceso de monitoreo. Finalmente, se preguntó sobre la existencia de sistemas informáticos que faciliten el proceso de generación, seguimiento y disseminación de información, al interior de las dependencias o entidades.

Arreglo institucional

El arreglo institucional se refiere a las normas, procesos, planeación estratégica y financiamiento con los que cuenta la dependencia o entidad, dirigidos a la realización de las actividades que conforman el proceso de monitoreo.

Este elemento de la Solidez Institucional verifica, por un lado, el conocimiento de las normas que regulan el Sistema de Monitoreo y, por el otro, el esfuerzo que las instituciones han realizado por internalizar dichas normas, a través de su reglamento interno de operación, manuales y procedimientos, entre otros. Asimismo, busca conocer si las actividades de monitoreo se incorporan a los procesos de planeación estratégica, a través de documentos como planes anuales de trabajo o planes institucionales. Finalmente, el tercer elemento que

Figura 3. Dimensión de solidez institucional



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

analiza el *arreglo institucional* es la distribución de recursos que se le destinan a la realización de estudios para perfeccionar o nutrir alguna actividad del proceso de monitoreo⁶.

Normas que regulan el Sistema de Monitoreo

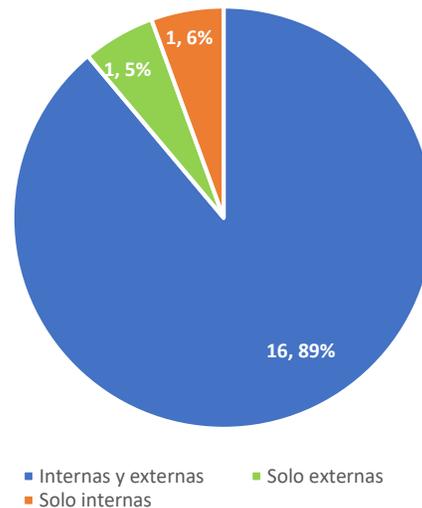
Las normas identificadas por las dependencias y entidades a través del cuestionario de Solidez Institucional se catalogaron, para su análisis, en *externas o internas* dependiendo del ente emisor, su objeto y ámbito de aplicación. Las **normas externas** se clasificaron, a su vez, en tres grupos con base en su naturaleza, alcances y periodicidad:

- *Normas que regulan la Gestión basada en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño*, como lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley General de Contabilidad Gubernamental, entre otros.
- *Normas que regulan la operación anual en materia de monitoreo*; entre estas se encuentra el Programa Anual de Evaluación (PAE), Criterios para el registro y actualización de la MIR; los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la MIR; las Disposiciones para el proceso de programación y presupuestación, entre otros.
- *Guías metodológicas*, entre estas: la Guía para la elaboración de la MIR, el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, la Guía básica para la vinculación de la MIR y las Reglas de Operación.

Por su parte, la **normatividad interna** reportada por las dependencias y programas en el marco del proceso de monitoreo presenta gran heterogeneidad: en tanto que algunas dependencias reportan que sus actividades las enmarcan en oficios o circulares, otras reportan que los procesos de monitoreo se encuentran institucionalizados en manuales de procedimientos o bien, en reglamentos internos.

La evidencia obtenida a través del levantamiento del cuestionario de Solidez Institucional identificó que el **89% (16)** de las dependencias y entidades de la APF regulan el proceso de monitoreo rigiéndose por **normas externas e internas**, **BANSEFI** reporta solo normativa externa y **SECTUR** únicamente interna (Gráfica 1). Por otra parte, aproximadamente una de cada cuatro

Gráfica 1. Tipo de normas que regulan el Sistema de Monitoreo en la APF, por dependencia



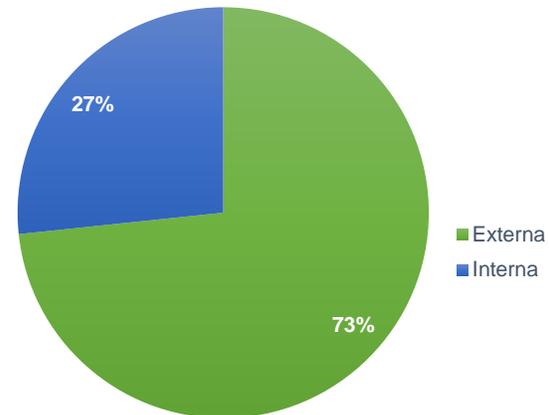
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁶ La información relacionada con el financiamiento de recursos humanos y materiales para el funcionamiento del proceso de monitoreo no se reporta en este documento, debido a la heterogeneidad en las respuestas que dificultó su sistematización y derivación en conclusiones generales. El análisis de este elemento se integrará en documentos posteriores del Consejo.

normas reportadas por las dependencias o entidades es de carácter interno (Gráfica 2).

Este hallazgo es indicativo de la existencia de gran diversidad en el grado de internalización del proceso de monitoreo en las dependencias y entidades de la APF: si bien la mayoría reporta contar con normativa interna, ésta resulta diversa en complejidad y alcances. Por ejemplo, la SEP reportó contar con el proceso “Seguimiento a la Matriz de Indicadores de Resultados (SMIR)” dentro de su manual de procedimientos, en tanto que la SEDESOL realizó modificaciones en su reglamento interno para considerar instrumentos emitidos por el CONEVAL y SHCP como parte de la planeación de los mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas, acciones y programas sociales.

Gráfica 2. Identificación de normas que regulan el Sistema de Monitoreo en la APF



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por tanto, el principal reto que presenta el *arreglo institucional* es la apropiación del proceso de monitoreo al interior de las dependencias y entidades de la APF, con el objetivo de lograr la homologación y continuidad de las actividades de monitoreo y la consolidación de un marco normativo claro, preciso e integral que regule el proceso desde diversos ámbitos.

Adicionalmente, a través del análisis del *arreglo institucional* fue posible realizar un mapeo de las unidades administrativas que llevan a cabo las actividades del proceso de monitoreo. Se encontró que, en algunas dependencias como SEDESOL o SEP⁷, el proceso de monitoreo se lleva a cabo de forma coordinada con la participación de múltiples unidades administrativas, en tanto que, en otras dependencias, como SAGARPA o Cultura, una o dos unidades administrativas concentran la totalidad de las actividades del proceso de monitoreo.

El primer caso implica retos mayores de coordinación para el desarrollo del proceso de monitoreo, no obstante, el encuentro de diversas visiones nutre los resultados del proceso al constituirse a partir del consenso sobre el diseño, operación y resultados que busca el programa o política social. **Parte del desafío de apropiación del proceso de monitoreo al interior de las dependencias, consiste en identificar a los actores internos clave que participan en cada una de las actividades y definir mecanismos claros de coordinación.**

Planeación estratégica en monitoreo

Como parte de la exploración del arreglo institucional de las dependencias y entidades, se analizó la existencia de un plan de corto, mediano y largo plazo que delineara la ruta de actividades del proceso de monitoreo al interior de las dependencias. Sobre este tema, el 72% de las dependencias reportó contar con un plan de trabajo

⁷ SEDESOL y SEP son dependencias que reportaron que varias unidades administrativas participan en el proceso de monitoreo y entre ellas se nota un balance de actividades.

en el que se incorporan metas y acciones relacionadas con el monitoreo a corto plazo (1 año). La existencia de planes estratégicos de mediano plazo (2 a 5 años) se reduce considerablemente, toda vez que solo el 11% de las dependencias reportaron su existencia. Finalmente, no se reportaron planes de trabajo a largo plazo (6 o más años), pues si bien, se tienen programas sectoriales y especiales que cuentan con indicadores sexenales, no se ha logrado consolidar un plan estratégico para monitoreo al interior de la dependencia que permita la vinculación entre los resultados del programa y su contribución al logro de objetivos nacionales. Como ejemplo de este punto, se ha observado poca claridad sobre la responsabilidad de las dependencias y entidades en cuanto a reporte de indicadores de planeación nacional o enfoques transversales⁸.

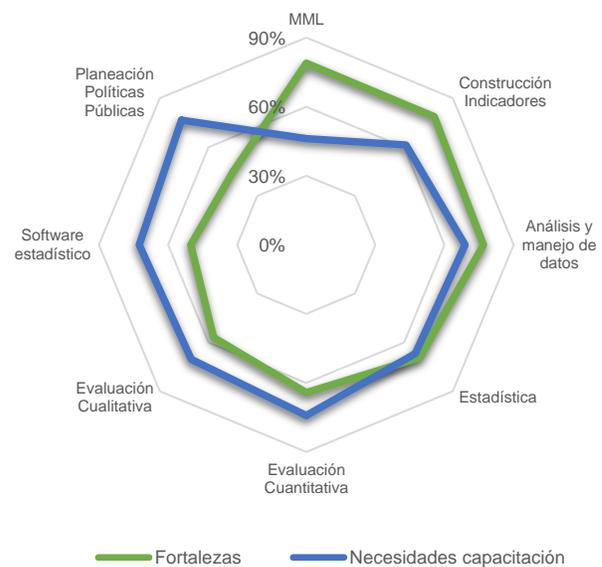
Este resultado apunta a **la necesidad de incorporar una visión estratégica del monitoreo de los programas sociales en las dependencias**, que permita delinear las metas y resultados durante un panorama que abarque la totalidad del periodo de gobierno. Será importante **cambiar la perspectiva, de monitorear el corto plazo (anual), a tener un esquema en donde las dependencias puedan dar cuenta de cómo les va en los últimos años**; el ejercicio de monitoreo debe permitir dar seguimiento a los principales objetivos de las dependencias a través del tiempo.

Formación de capacidades técnicas

Para el análisis de la formación de capacidades técnicas de los funcionarios que participan en el proceso de monitoreo, se indagó sobre el perfil del personal involucrado en actividades de diseño, seguimiento, análisis y uso de los instrumentos de monitoreo al interior de las dependencias. En este apartado, se verifica la existencia de políticas o mecanismos para propiciar la gestión del conocimiento, incluidos procesos de capacitación y formación en torno a las actividades de monitoreo de los programas sociales.

Como parte de las acciones para la mejora del diseño y la calidad de los indicadores, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios que participan en el proceso de monitoreo en la APF, el CONEVAL lleva a cabo de forma anual capacitaciones sobre metodología de marco lógico (MML), construcción de indicadores, entre otros. Estos esfuerzos han tenido un eco al

Gráfica 3. Fortalezas y necesidades de capacitación en las unidades que participan en el proceso de monitoreo.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

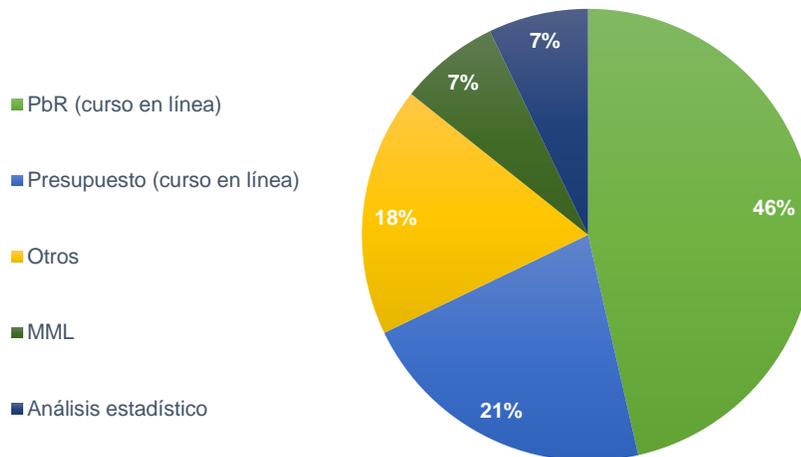
⁸ Para el caso de los programas sectoriales derivados del PND, los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2013-2018, establecen que: *Las dependencias y entidades serán responsables de cumplir los programas cuya ejecución esté a su cargo y reportar sus avances.* http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013.

interior de las dependencias: más de 70% de las unidades que participan en el proceso de monitoreo, reportan la implementación de la MML y la construcción de indicadores como parte de sus fortalezas técnicas.

Las áreas en las que las dependencias y entidades, a su vez, identificaron como necesidades prioritarias de capacitación del personal involucrado en el proceso de monitoreo la planeación de políticas públicas, manejo de software estadístico y evaluación, tanto cuantitativa como cualitativa (*gráfica 3*).

Por otra parte, en 2017, 72% de las dependencias y entidades que tienen a su cargo programas y acciones de desarrollo social de la APF llevaron a cabo cursos y talleres de capacitación en materia de monitoreo dirigido al personal que participa en este proceso. La *gráfica 4* identifica que la mayor proporción de los cursos impartidos en materia de monitoreo se encuentran relacionados al Presupuesto basado en Resultados y al proceso presupuestario en general. Ambos temas se relacionan al proceso de monitoreo, el primero como la referencia contextual del Sistema de Evaluación del Desempeño en el que se inserta el monitoreo de la política social y el segundo, como un elemento indispensable de planeación de los programas presupuestarios.

Gráfica 4. Temática de los cursos y talleres de monitoreo de los programas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Si bien la información que reportan las dependencias y entidades refleja un esfuerzo continuo de capacitación y, como resultado, el avance en la homologación de capacidades técnicas en materia de análisis y construcción de instrumentos de monitoreo, **el periodo de transición del gobierno federal establece nuevos desafíos en este ámbito.** Durante el primer año del nuevo gobierno será necesario retomar de forma intensiva la capacitación de funcionarios sobre diseño de instrumentos de monitoreo, así como definir una estrategia de formación a corto plazo que cubra las necesidades identificadas en el gobierno actual: planeación de políticas públicas y manejo de software estadístico para el reporte de sus indicadores.

Sistematización y diseminación de información

El análisis de la sistematización y diseminación de información identifica la existencia de sistemas informáticos para el reporte de indicadores a partir de registros administrativos; mecanismos para dar a conocer la información que se deriva del proceso de monitoreo a diferentes actores al interior de la dependencia y; repositorios únicos de información para la consulta de documentos y elementos de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social.

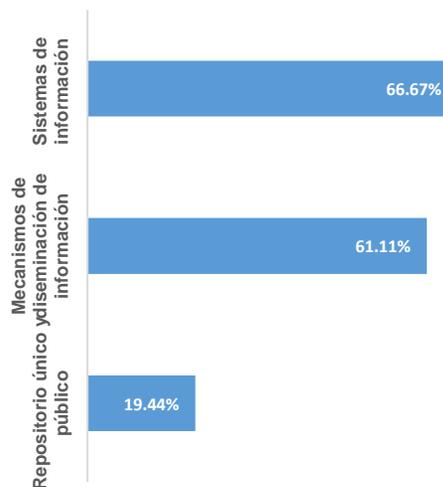
La **gráfica 5** identifica el agregado de los tres elementos de información antes mencionados: **12 dependencias y entidades reportaron contar con sistemas de información y 11 con mecanismos de diseminación**, en tanto que solamente **tres dependencias** tienen disponible un repositorio único de información y elementos de monitoreo (indicadores, diagnósticos, encuestas, evaluaciones, etc.) con información histórica y actualizada.

Entre los **sistemas de información interna para el reporte y seguimiento de sus indicadores** identificados por las dependencias, se encuentran el Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales (SISSET) de STPS, o el Sistema de Información del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (SISP), a cargo de la SEMARNAT. La SEDESOL, por su parte, reportó contar con tres sistemas informáticos para el reporte de sus indicadores: el Sistema de Información de Fomento a la Economía Social (SIFES), el Sistema de Información y Reporte de Avances (SIRA) y el Sistema Integral del Indesol.

En cuanto a los **repositorios únicos y públicos de información**, éstos buscan concentrar información sobre los instrumentos de monitoreo, los avances de sus programas sociales y si es posible, elementos normativos para el seguimiento de las actividades de monitoreo. Actualmente, SECTUR, STPS y CONACYT cuentan con un repositorio que cumple con la totalidad de las características requeridas: es público, cuenta con información histórica y actualizada de los objetivos e indicadores de sus programas sociales.

Por su parte, la información generada en el proceso de monitoreo se comunica al personal de distintas áreas de la dependencia a través de **mecanismos institucionalizados de diseminación**. CONACYT, por ejemplo, reportó contar con informes institucionales y reuniones periódicas en las que se reporte el avance de los

Gráfica 5. Elementos de sistematización y diseminación de información



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

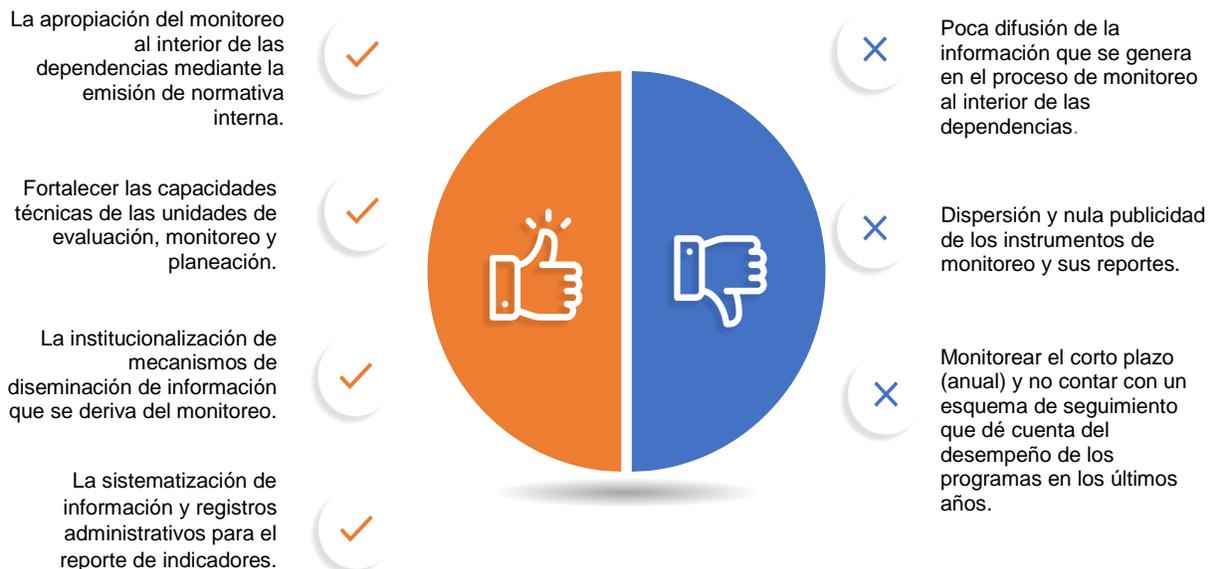
indicadores, o bien en los que se den a conocer temas relacionados al monitoreo de los programas y acciones de la dependencia.

La sistematización de información y registros administrativos es una práctica que **se requiere replicar en todas las dependencias y entidades con la finalidad de generar información confiable y de calidad para el reporte de indicadores, tanto de gestión como de resultados**. De igual forma, **institucionalizar la difusión periódica de la información que genera el monitoreo** es crucial para potenciar su uso en procesos internos de toma de decisiones en materia de planeación, evaluación y presupuestación, entre otras.

Finalmente, resulta fundamental la definición de un espacio de acceso público que concentre la información en materia de monitoreo de los programas y acciones de la dependencia. **Este repositorio único fortalecería la transparencia de las acciones y resultados de los programas, y potenciaría el uso de la información que se genera periódicamente por el proceso de monitoreo, tanto por actores internos y como externos a la institución.**

Los tres elementos de manejo de la información que se genera a través del proceso de monitoreo: sistematización, diseminación y repositorio único, constituyen hoy en día desafíos importantes para las dependencias y entidades de la AFP. La consolidación de éstos impactará positivamente en la mejora de la política social con base en evidencia.

¿Qué sí y qué no?



Capítulo 2. Alineación Estratégica

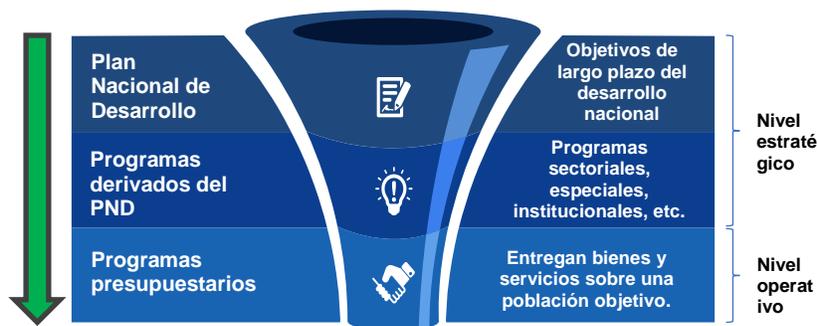
¿Cómo se vinculan los objetivos sectoriales de desarrollo a los programas presupuestarios?

La Planeación Nacional del Desarrollo representa el ordenamiento racional y sistemático de las acciones de gobierno con el propósito de fomentar el desarrollo social y económico del país en el largo plazo. Su documento principal consiste en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que contiene los objetivos, estrategias y líneas de acción que rigen la actuación del gobierno federal para dar cumplimiento a las metas nacionales de desarrollo.

Del PND se desprenden los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales y transversales⁹, que dirigen las estrategias de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) al logro de los objetivos de prioridad nacional. Por su parte, los programas presupuestarios orientan sus propósitos a la atención de un problema público delimitado sobre cierta población de interés. Por tanto, estos últimos perciben un presupuesto para entregar bienes y servicios, a diferencia de los programas derivados del PND.

La articulación de los objetivos sectoriales al interior de las dependencias a través del objetivo que persiguen los programas presupuestarios representa la materia de análisis de este capítulo.

Figura 4. Articulación de la Planeación Nacional del Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la *Ley de Planeación*.

Para monitorear la articulación de la política social, en este capítulo se consideran los programas derivados del PND que tienen programas

Alineación Estratégica:

Busca verificar el grado de articulación de los objetivos sectoriales al interior de las dependencias. Es decir, conocer si a cada objetivo sectorial corresponde al menos un programa social orientado a su logro.

Metodología de análisis:

El análisis de alineación estratégica para dependencias comprende dos etapas:

- **Identificación de los objetivos sectoriales de carácter social (objetivos sociales)**, a través del análisis de su vinculación con los derechos sociales o el bienestar económico.
- La estimación del porcentaje de objetivos sectoriales de carácter social que son retomados por algún programa presupuestario a nivel de fin de la MIR.

⁹ Los programas transversales no se encuentran contemplados en la Ley de Planeación, pero se incorporaron tres durante la administración 2013-2018.

presupuestarios sociales asociados. De esta forma, el universo de análisis se compone de 13 programas derivados del PND, de estos, 10 programas son sectoriales, 2 especiales y 1 transversal.

Figura 5. Universo de análisis sobre la articulación de las políticas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL

La vinculación de los programas con objetivos sociales

Uno de los principales retos para el gobierno ha sido articular el nivel estratégico del diseño de la política social con la implementación y operación a cargo de los programas presupuestarios, con la finalidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de planeación al interior de las dependencias y así garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.

Por normativa¹⁰, todos los programas presupuestarios deben alinearse a un objetivo del programa sectorial asociado a su dependencia. Sin embargo, no todos los objetivos de los programas del ámbito social derivados del PND fueron retomados por un programa presupuestario de la dependencia encargada de su elaboración y seguimiento. Esto implica que no todos los objetivos sociales cuentan con un medio de instrumentación de sus estrategias y líneas de acción para su realización.

Para el análisis presentado en este capítulo, de los 107 programas derivados del PND, se retoman los 13 programas sectoriales¹¹ que tienen alineación con programas presupuestarios sociales. De los 72 objetivos definidos en estos 13 programas, se identifican los objetivos sociales, es decir, aquellos que retoman aspectos

Figura 6. Definición de objetivo social

Un objetivo social es aquel que retoma aspectos relacionados con el acceso a los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

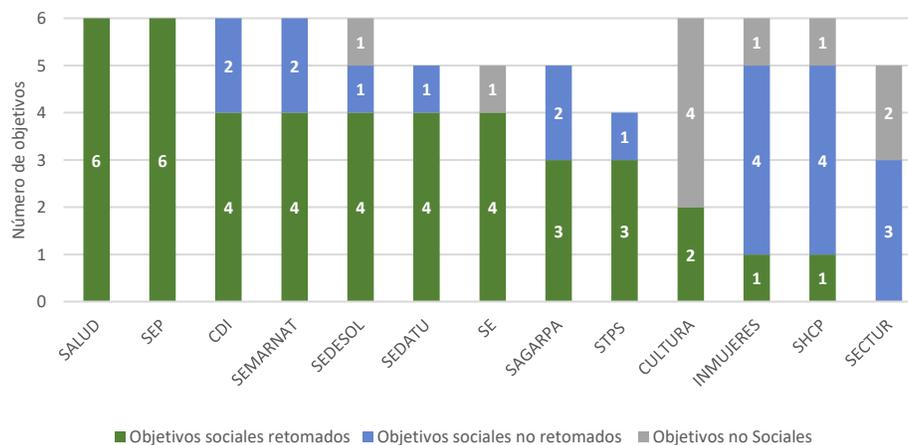
¹⁰ Criterios para la actualización y mejora de la MIR para el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en curso.

¹¹ Para conocer el listado, consultar el Anexo 1.

relacionados con el acceso a los derechos sociales¹² y la dimensión de bienestar económico, que suman 62 objetivos en total (82%).

En cuanto a los programas presupuestarios, para el análisis de vinculación con objetivos sectoriales se consideraron los programas y acciones incluidos en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018. En la **gráfica 6** se observa que todos los objetivos de los programas sectoriales coordinados por la Secretaría de Salud y la SEP son sociales y que todos fueron retomados por, al menos, un programa presupuestario. Este resultado se traduce en una mayor probabilidad de alcanzar los objetivos esperados a través de la instrumentación de las acciones de sus programas. Por otro lado, la CDI y la SEMARNAT también coordinan programas cuyos objetivos son completamente sociales, pero en cada caso hay 2 objetivos que no son retomados por ninguno de los programas presupuestario.

Gráfica 6. Objetivos sociales retomados por los programas presupuestarios del ámbito social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En general, el **32% 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. SECTUR, por ejemplo, solo coordina un programa presupuestario del ámbito social¹³, mismo que se encuentra alineado a un objetivo clasificado como *no social* del PROSECTUR. Por tanto, los tres objetivos sociales de este programa no lograron articularse con programas sociales de la dependencia.

Por poner otro ejemplo, SAGARPA presenta la distribución menos homogénea de programas presupuestarios vinculados a objetivos sociales: a pesar de que los 16 programas presupuestarios del ámbito social coordinados por la dependencia se encuentran vinculados a objetivos sociales, 12 de ellos se alinean a un mismo objetivo¹⁴. Asimismo, dos objetivos sociales del Programa Sectorial Agropecuario, Pesquero y Alimentario no tienen contraparte operativa, es decir, no se retoman por algún programa presupuestario de la dependencia.

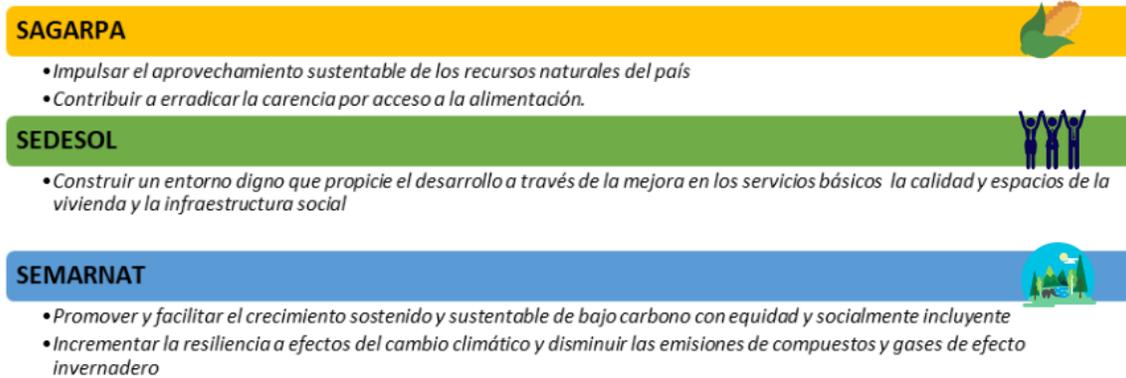
¹² Los derechos sociales enmarcados en la Constitución son: alimentación, educación, vivienda, salud, trabajo, seguridad social, medio ambiente sano, no discriminación y la dimensión de bienestar económico.

¹³ Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos.

¹⁴ El objetivo 1 es "Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria".

Resultados similares presentan los objetivos coordinados por SEMARNAT y SEDESOL, los cuales, a pesar de contar con un gran número de programas presupuestarios alineados a los objetivos sociales de sus programas sectoriales, presentan objetivos que no son instrumentados a través de sus programas. La figura siguiente presenta un listado de los objetivos que no se encuentran vinculados al interior de las dependencias.

Figura 7. Objetivos sectoriales no retomados por programas presupuestarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los objetivos sociales que no son retomados por los programas presupuestarios se traducen en problemáticas sociales identificadas como prioridades de desarrollo del sector, que no cuentan con un mecanismo de atención institucional por parte de la dependencia. Estos resultados implican una falta de coordinación entre la oferta institucional de programas presupuestarios y los objetivos sociales de prioridad nacional y sectorial. Esta falta de vinculación puede derivar en duplicidades, desarticulación y desaprovechamiento de los recursos materiales y humanos, que inhibe la solución de problemáticas sociales y la mejora de las condiciones de la población en situación de vulnerabilidad.

¿Qué sí y qué no?

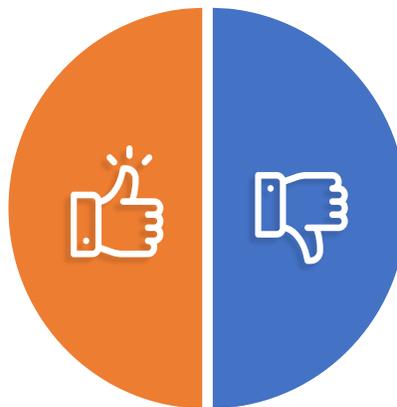
Articular el nivel estratégico del diseño de la política social con la implementación y operación a cargo de los programas presupuestarios.



Definir los objetivos sectoriales mediante mesas participativas que involucren a los responsables de la operación de los Pp.



Verificar la relevancia de los Pp para el logro de los objetivos sectoriales. En todo caso, propiciar su rediseño derivado de la nueva definición de prioridades nacionales.



Forzar la vinculación de programas presupuestarios con objetivos de los programas derivados del PND: limitar a los programas presupuestarios a retomar objetivos que no necesariamente representan un fin lógico de las acciones del programa (vinculación no efectiva).

Capítulo 3. Enfoque de Resultados

¿Qué resultados busca alcanzar la Planeación Nacional de Desarrollo?

Para el diseño de la política social resulta fundamental partir de la definición del problema público que justifica la intervención del gobierno en su atención y solución. Asimismo, es necesario contar con instrumentos de monitoreo que permitan conocer los avances y retos para el cumplimiento de los objetivos definidos, a fin de establecer estrategias puntuales para la mejora de la política.

Sin embargo, para su implementación, los programas y políticas establecen objetivos e indicadores con dos enfoques diferentes de medición: de resultados o de gestión.

Un **resultado** representa un cambio permanente sobre las condiciones de vida de la población.

El **enfoque de gestión** hace referencia a las actividades, entrega de bienes o servicios y acciones de planeación y coordinación entre programas y dependencias para la consecución de un objetivo. Por otra

parte, el **enfoque de resultados** se refiere a la orientación de objetivos e indicadores a la resolución y medición de un problema público perfectamente delimitado para su atención.

A diferencia del capítulo previo, que considera únicamente las políticas que se encuentran vinculados con algún programa presupuestario, el universo de análisis de esta sección se expande a los 25 programas del ámbito social derivados del PND. En su conjunto, cuentan con 136 objetivos y 276 indicadores para monitorear los logros en materia de la política de desarrollo social.

Tomando en consideración la posibilidad de establecer objetivos e indicadores que verifiquen la gestión de la política y los programas, para el análisis que se presenta en este apartado se definió un **umbral de enfoque de resultados**, el cual establece que al menos 4 de cada 6 objetivos¹⁵ (66.67%) y sus respectivos indicadores, deberán orientarse a resultados.

Enfoque de Resultados:

Busca verificar la orientación de los objetivos de los programas derivados del PND a la solución de un problema público.

Metodología de análisis:

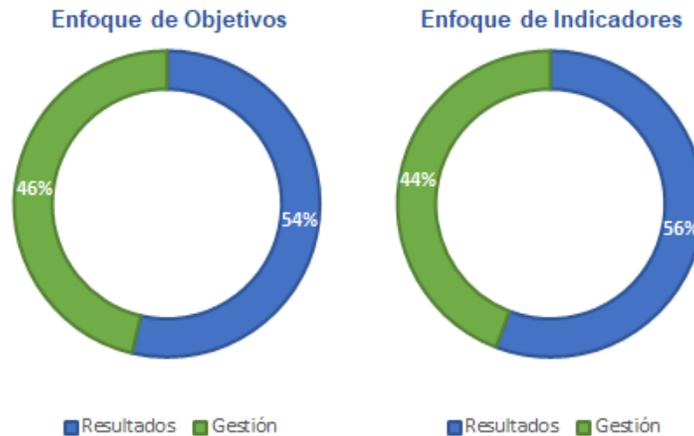
Se analizó cada objetivo de los programas del ámbito social derivados del PND, para conocer si representan la solución de un problema público.

Asimismo, se diferenciaron los indicadores que miden cambios sobre el bienestar de la población y aquellos que se limitan a dar seguimiento a gestiones del programa.

¹⁵ La *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND 2013–2018* de la SHCP establece un máximo de seis objetivos por programa derivado del PND.

No obstante, partiendo del estudio del enfoque de resultados de los programas que se derivan del PND, se obtuvo que 53.7% (73 de 136) de los objetivos de estos programas se orientan a la solución de un problema público. Asimismo, la proporción de indicadores con enfoque de resultados es del 55.8% (154 de 276). En ambos casos, la proporción resulta menor al umbral esperado, lo cual es indicativo de un **énfasis en la Planeación Nacional del Desarrollo hacia la gestión de la política y la instrumentación de los programas sociales, dejando un amplio margen para potenciar el establecimiento de objetivos dirigidos a la atención de un problema público e indicadores para su seguimiento.**

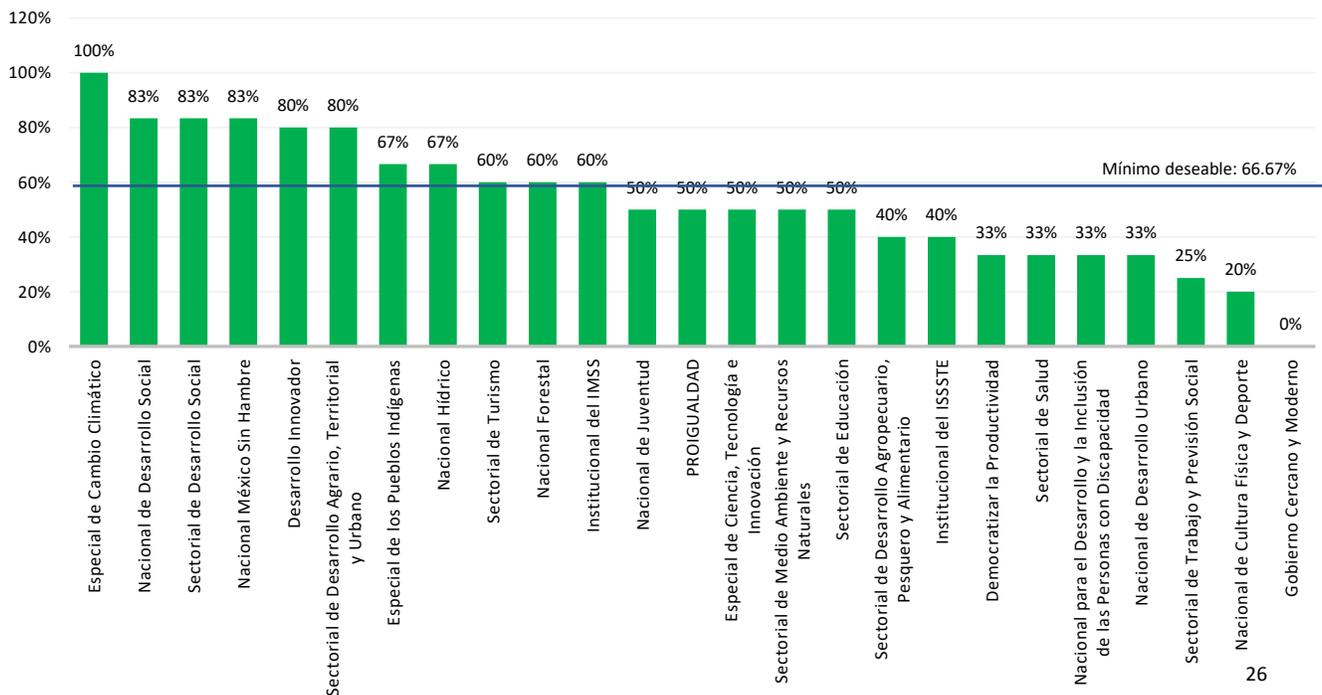
Gráfica 7. Enfoque de los objetivos e indicadores de las políticas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el caso de los objetivos, solo 8 de los 25 programas analizados cumplen con esta mayoría calificada de tener 4 de cada 6 objetivos con enfoque de resultados, encabezando la lista el Especial de Cambio Climático, seguido por los Nacional y Sectorial de Desarrollo Social y México Sin Hambre. El programa para un Gobierno Cercano y Moderno contiene, exclusivamente, objetivos con enfoque de gestión.

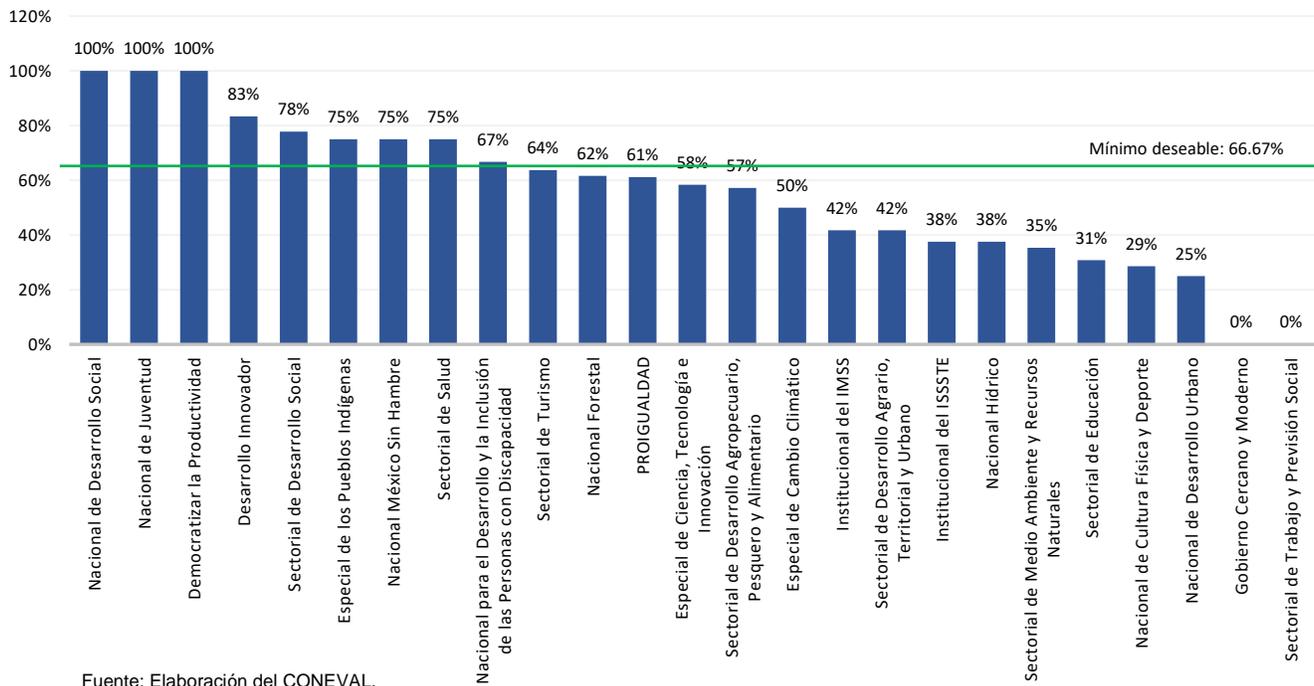
Gráfica 8. Enfoque de los objetivos por programa derivado del PND



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al analizar casos específicos con mayor profundidad, encontramos que los programas Nacional y Sectorial de Desarrollo Social, México Sin Hambre, Desarrollo Innovador y Especial de los Pueblos Indígenas no solo identifican la solución de un problema público en sus objetivos, sino que monitorean su desempeño con indicadores que miden resultados. El 100% de los indicadores de los programas Nacional de Desarrollo Social, Nacional de Juventud y el Transversal de Desarrollo Innovador cuentan con enfoque de resultados. Es decir, los instrumentos definidos para el monitoreo de los objetivos de estos programas permiten conocer el avance en la solución de una problemática social. En contraste, los programas Sectorial de Trabajo y Previsión Social y Gobierno Cercano y Moderno carecen de indicadores orientados a la medición de sus resultados.

Gráfica 9. Enfoque de los indicadores por programa derivado del PND



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del universo de indicadores de los programas derivados del PND, **el 44.2% se orientan a la medición de la gestión**, procesos o entrega de bienes y servicios. **Del 55.8% de los indicadores con enfoque de resultados**, la mayoría se enfocan en medir logros sobre objetivos de **salud, productividad y sustentabilidad**. Solamente **el 3.6% se dirigen a monitorear cambios en materia de equidad de género, seguridad y violencia**, temáticas fundamentales para el seguimiento a objetivos de desarrollo de determinados grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Gráfica 10. Clasificación de indicadores de políticas sociales por temática



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¿Qué sí y qué no?

Definir los objetivos de la planeación nacional de desarrollo partiendo de un diagnóstico de la realidad social del país.



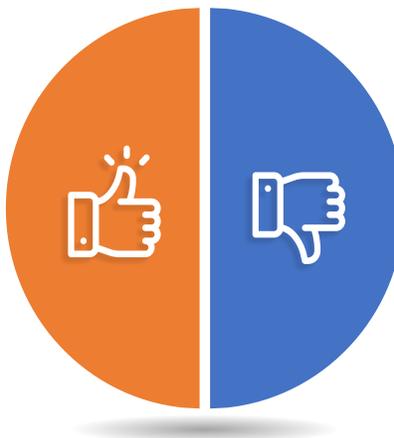
Incluir en la definición de objetivos, temas transversales como género, medio ambiente y ciclo de vida, entre otros.



Incluir la cuantificación y/o delimitación de la población o área de enfoque sobre la cual deberá verificarse el cambio deseado.



Dar continuidad al monitoreo de las problemáticas sociales que aún representan un desafío al desarrollo en el cambio de administración.



Priorizar la definición de objetivos nacionales vinculados a procesos o entrega de bienes y servicios.



Establecer indicadores para el seguimiento de los objetivos nacionales de desarrollo orientados a medir la cobertura o calidad de los apoyos de gobierno.



Capítulo 4. Calidad

¿Los indicadores de los programas derivados del PND brindan información de calidad sobre el cumplimiento de sus objetivos?

Los indicadores de los programas derivados de la Planeación Nacional del Desarrollo constituyen instrumentos fundamentales para monitorear el logro de las prioridades nacionales de desarrollo. La información que de ellos se deriva, permite verificar el éxito o fracaso de la política social y definir estrategias para corregir el rumbo de las acciones de gobierno para la solución de problemáticas sociales.

Para ello, los indicadores deben cubrir ciertos criterios mínimos a fin de garantizar la calidad de la información que proporcionan: claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia.

Figura 8. Criterios de calidad de los indicadores de políticas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la combinación de criterios que reúna cada indicador, éste puede obtener un nivel de calidad **adecuado, intermedio o con oportunidad de mejora**. Un indicador es de calidad adecuada si presenta relevancia, pertinencia y, al menos, uno de los dos criterios restantes. Si solo presenta relevancia y pertinencia, corresponde a una calidad intermedia y, si carece de alguna de estas dos, se trata de un indicador con oportunidad de mejora.

Figura 9. Criterios y categorías de calidad de los indicadores de políticas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En términos generales, **la mitad de los 276 indicadores de los 25 programas del ámbito social derivados del PND presentan una calidad con oportunidad de**

Calidad:

Busca analizar la calidad en el diseño de los indicadores asociados a los programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018 para la generación de información relevante sobre el logro de sus objetivos.

Metodología de análisis:

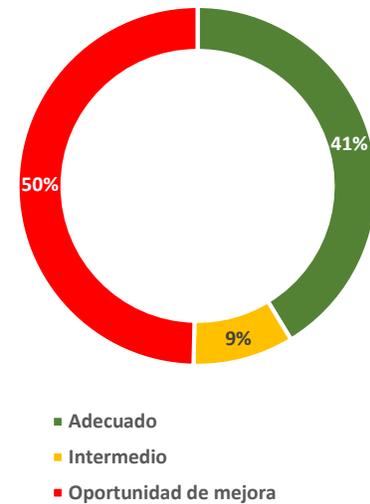
Para analizar la calidad de los indicadores de los programas derivados del PND se analizan cuatro criterios: claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia.

Si el indicador cumple con relevancia y pertinencia, se clasifica como de calidad intermedia. Si, además, cumple con claridad o monitoreabilidad, entonces es adecuado. Si, por el contrario, carece de alguno de los primeros criterios, se considera que su calidad presenta oportunidad de mejora.

mejora (137, 50%), 4 de cada 10 presentan calidad adecuada (114, 41%) y el resto corresponde a una categoría intermedia (25, 9%). Este resultado indica que uno de cada dos indicadores establecidos para el seguimiento de estos programas nos informa sobre un resultado vinculado con sus objetivos. El reto, por tanto, es garantizar que la totalidad de los indicadores que se integren a los programas sectoriales, especiales e institucionales cuenten, por lo menos, con los criterios de pertinencia y relevancia, es decir, que midan efectivamente el cumplimiento del objetivo al que se encuentran asociados.

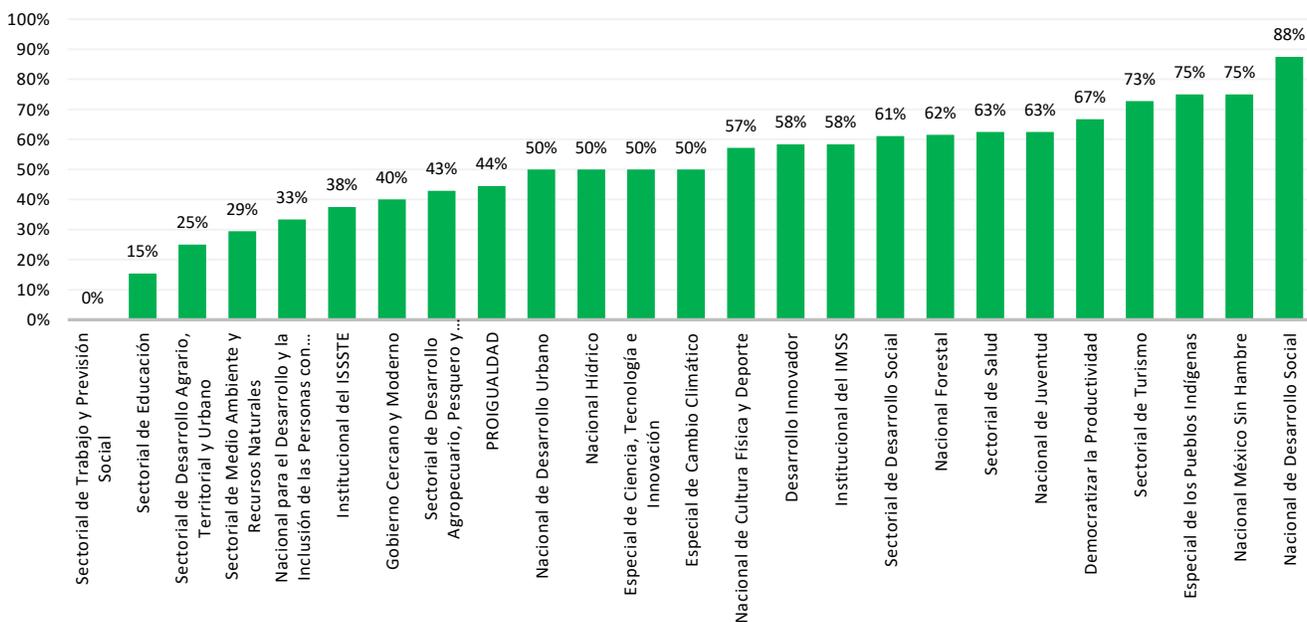
Los programas derivados del PND que cuentan con un porcentaje mayor de indicadores con calidad intermedia o adecuada son el Programa Nacional de Desarrollo Social, México Sin Hambre (ambos coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social) y el Especial de los Pueblos Indígenas. **Más del 75% de sus indicadores son, por lo menos, relevantes y pertinentes:** brindan información sobre resultados vinculados con sus objetivos. Por su parte, la totalidad de los indicadores del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social presentan calidad con oportunidad de mejora, por lo tanto, la información que proporcionan no contribuye al seguimiento de sus objetivos.

Gráfica 11. Distribución de los indicadores por categorías de calidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 12. Indicadores con calidad adecuada o intermedia por programa derivado del PND



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A luz de este análisis, resulta prioritario garantizar la calidad de los indicadores que se definan dentro de los programas que se derivan de la Planeación Nacional de Desarrollo, con la finalidad de consolidar un Sistema de Monitoreo de la política social que permita medir correctamente el avance del gobierno en el cumplimiento de los objetivos sociales. En específico, y a la luz de la elaboración del PND 2019-2024, es necesario que el diseño de los indicadores contemple los criterios mínimos para alcanzar una calidad adecuada: relevancia, pertinencia, claridad y monitoreabilidad, con la finalidad de fortalecer el seguimiento de las políticas sociales, potenciar la rendición de cuentas de la acción pública y transparentar la información sobre sus resultados.

¿Qué sí y qué no?

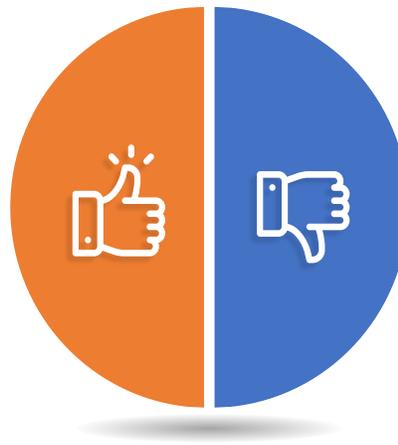
Establecer metodologías rigurosas en el proceso de construcción de indicadores, que permitan identificar variables relevantes, definir de metas retadoras y factibles, y fuentes de información externas y oficiales.



Garantizar que los indicadores midan el cumplimiento del objetivo al que se encuentran asociados (relevantes y pertinentes).



Definir indicadores bajo esquemas participativos con asistencia técnica para su diseño y el involucramiento de actores relevantes para su reporte y seguimiento.



Fomentar el carácter burocrático del diseño, seguimiento y reporte de indicadores para el monitoreo de objetivos nacionales.



Impedir el ajuste o corrección de los objetivos nacionales y sectoriales, así como sus indicadores, durante la Administración.

Capítulo 5. Desempeño

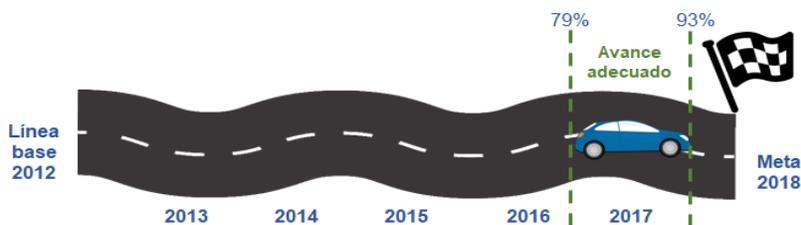
¿Cuáles son los principales resultados de la Política Social?

A partir del diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018 y derivado de la última reforma a la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018, todos los programas que emanan del PND deben contener indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

El universo de análisis del desempeño de los indicadores de los programas derivados del PND se compone de 25 programas¹⁶, 136 objetivos y 276 indicadores. De estos, 11 programas son especiales, 9 sectoriales, 3 transversales y 2 institucionales. Asimismo, se cuenta con un promedio de 4.5 observaciones por indicador, es decir, proporcionan información sobre el resultado de los indicadores para más de la mitad del sexenio. Cabe destacar que algunos indicadores presentan desagregación por grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que el número de indicadores asciende a 370 para realizar la medición del desempeño.

Cada uno de los indicadores cuenta con una **línea base**, punto de partida para la medición del desempeño, una **meta sexenal** establecida por los programas al inicio de la administración, y **frecuencia de medición** que establece el periodo de reporte de avance del indicador. El **desempeño** se refiere, por tanto, a la distancia entre el último reporte del indicador y su meta sexenal, tomando en cuenta la línea base.

Figura 10. Avance esperado en el cumplimiento de las metas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al quinto año de la administración, al cierre de 2017, se esperaría que los indicadores muestren un desempeño promedio del 83.3% con respecto a la meta sexenal, lo equivalente a cinco sextos de su cumplimiento. Sin

Desempeño:

Busca conocer el avance en el cumplimiento de las metas sexenales de los indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018.

Metodología de análisis:

Cada uno de los indicadores sectoriales cuenta con una línea base, punto de partida para la medición, una meta sexenal, establecidas por los programas al inicio de la Administración, y reportes periódicos de valores conforme a su frecuencia de medición.

El desempeño del indicador se mide como la distancia entre el último reporte del indicador y su meta sexenal, tomando en cuenta la línea base.

Desempeño =

$$\frac{\text{Último reporte} - \text{Línea base}}{\text{Meta sexenal} - \text{Línea base}} * 100$$

¹⁶ Para conocer los programas seleccionados, ver Anexo 2.

embargo, la naturaleza diversa de los problemas sociales que recogen los objetivos de los programas derivados del PND, resulta en un avance heterogéneo de estos indicadores, que depende del contexto de cada sector. Por lo tanto, a fin de valorar el desempeño de los indicadores considerando la heterogeneidad en su comportamiento, se realizó un análisis de clusterización jerárquica basada en la minimización de las distancias del conjunto de observaciones para obtener los rangos de las categorías de desempeño.

Como resultado de aplicar la metodología de clusterización, se obtuvieron seis grupos que permiten analizar el desempeño de los indicadores con mayor detalle. Cabe destacar que no todos los indicadores cuentan con un reporte en 2017, debido a diferencias en la frecuencia de medición, por lo cual se diseñaron rangos diferenciados para aquellos cuyo último reporte corresponda al cuarto (2016) o quinto (2017) año de la administración.

Tabla 2. Rangos de las categorías de desempeño

Año del último reporte	Muy rezagado	Rezagado	Insuficiente	Adecuado	Avanzado	Superado
2016	< 2%	[2%, 24%]	[24%, 49%]	[49%, 84%]	[84%, 120%]	> 120%
2017	< 36%	[36%, 58%]	[58%, 79%]	[79%, 94%]	[94%, 120%]	> 120%
Promedio	< 19%	[19%, 41%]	[41%, 64%]	[64%, 89%]	[89%, 120%]	> 120%
Probabilidad de cumplimiento	Muy baja	Muy baja	Baja	Probable	Muy probable	Cumplida

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En promedio, el desempeño de los indicadores de los programas del ámbito social que se derivan del PND es considerado **insuficiente**, ya que corresponde a un avance del **60.9%** hasta 2017.

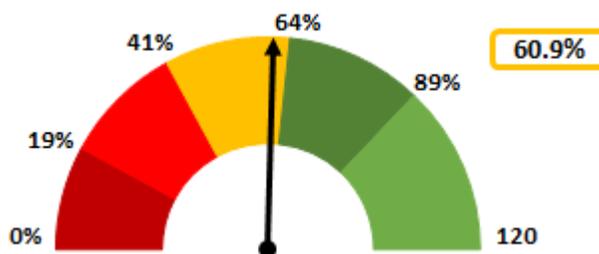
El **39%** de los indicadores presenta un nivel de avance adecuado, avanzado o superado: esto significa que, aproximadamente, **4 de cada 10 indicadores cumplirán su meta al cierre de la administración**. El **23%** presentaron un desempeño **muy rezagado**; de

estos, más de la mitad (45 de 84 indicadores) reflejaron retrocesos sobre su situación original. Por otra parte, el **25.4%** de los indicadores ya cumplieron con la meta sexenal, que corresponden a la totalidad de los indicadores con desempeño **superado** y a más de la mitad de los **avanzados**.

Si sumamos las categorías *muy rezagado* y *superado*, nos encontramos con un reto importante para los programas: **el 42% de los indicadores se encontraron muy por debajo o muy por arriba de la meta esperada de cumplimiento de sus objetivos**.

Este resultado señala la existencia de áreas de oportunidad en el establecimiento de las metas de los indicadores vinculados a objetivos nacionales de desarrollo. Sería importante considerar, para su atención, las

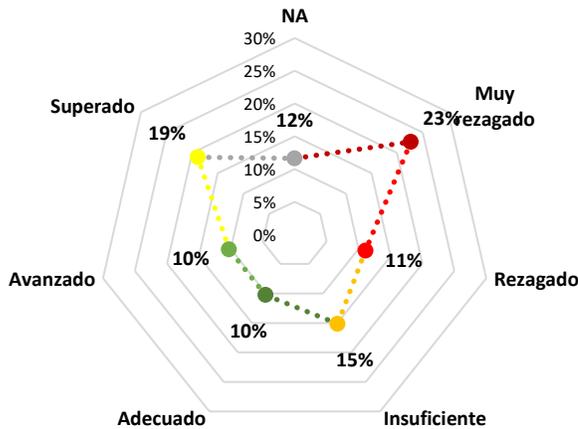
Gráfica 13. Desempeño promedio de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

observaciones históricas de los indicadores, la identificación de tendencias y dinámicas que permitan la mejora del establecimiento de metas.

Gráfica 14. Distribución de las categorías de desempeño



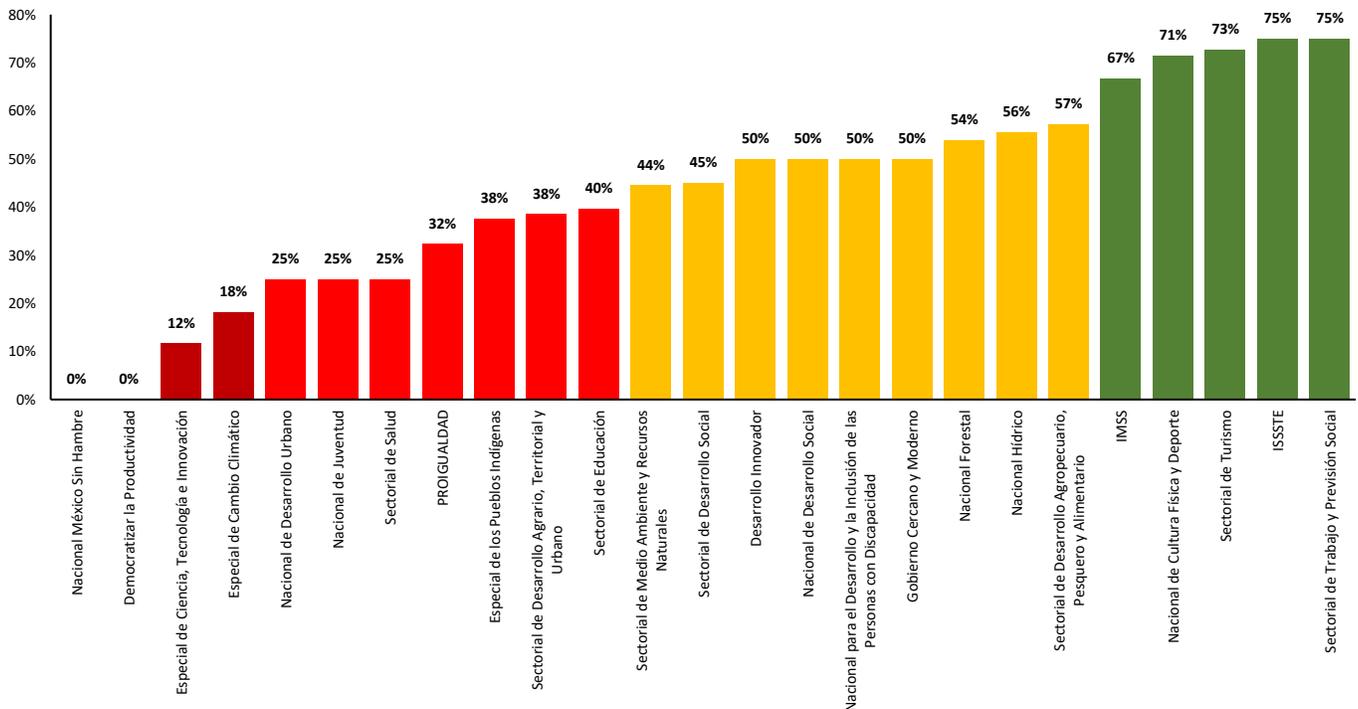
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Partiendo del análisis del desempeño de los indicadores de programas derivados del PND, podemos inferir que cerca del 39% de los indicadores cumplirán sus metas sexenales. Asimismo, con base en la estimación del desempeño, es posible identificar a los programas con mayor probabilidad de cumplimiento de sus metas sexenales.

Solo 5 de los 25 programas derivados del PND tienen un alto porcentaje de indicadores con probabilidad de cumplimiento, es decir, se encuentran en la categoría de desempeño: adecuados, avanzados o superados. Esta lista es encabezada por el Sectorial de Trabajo y Previsión Social¹⁷, el Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Sectorial de Turismo. De mantener la misma tendencia de cumplimiento, el Programa Nacional México Sin Hambre y Democratizar la Productividad no cumplirán con la meta de ninguno de sus indicadores.

Gráfica 15. Indicadores con probabilidad de cumplimiento por programa



Desempeño de las prioridades nacionales

Con el objetivo de profundizar en el análisis del desempeño de los indicadores de los programas del ámbito social que se derivan del PND, se distinguieron 13 temáticas prioritarias en materia de desarrollo social en el PND 2013-2018. El listado de temáticas incluye aquellos indicadores cuyo enfoque es de resultados, y excluye aquellos de gestión y entrega de bienes y servicios¹⁸. Para la identificación de temáticas, se analizaron los factores relevantes de los indicadores y su vinculación con alguna de las 13 temáticas sociales de la gráfica 16. De estas, las que cuentan con el mayor número de indicadores para su seguimiento son los ámbitos de salud, productividad y competitividad y sustentabilidad y medio ambiente. Sin embargo, seguridad y violencia e igualdad de género cuentan con tan solo 4 y 5 indicadores, respectivamente.

Gráfica 16. Clasificación de indicadores de políticas sociales por temática prioritaria

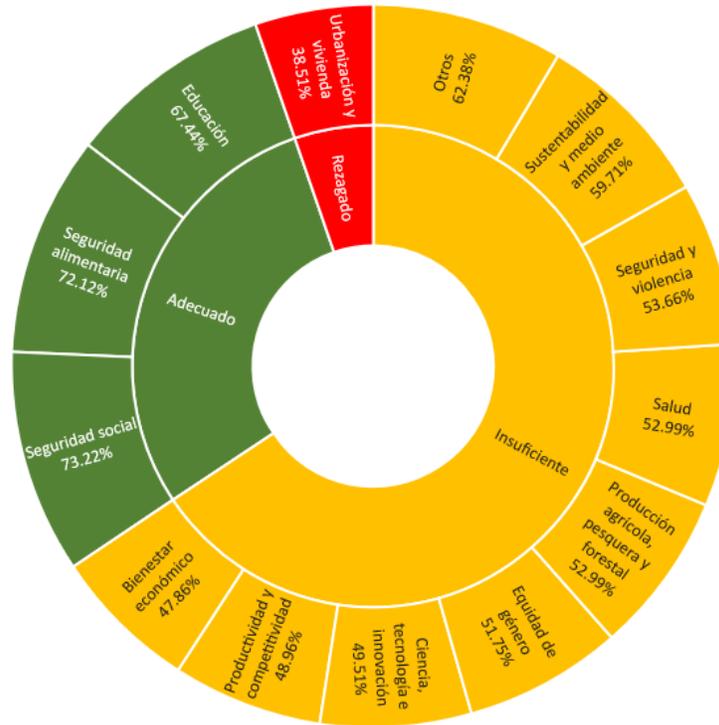


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las temáticas con mejor desempeño promedio entre sus indicadores fueron seguridad social, seguridad alimentaria y educación. Sin embargo, existen diferencias sustanciales al interior de las temáticas. Por ejemplo, el desempeño medio sobre educación es adecuado, pero los resultados en materia de absorción escolar fueron rezagados y en abandono escolar, insuficientes. Por otra parte, si bien hubo malos resultados sobre urbanización y vivienda, destaca el desempeño adecuado en cuanto a ordenamiento territorial.

¹⁸ El enfoque de resultados se refiere a que los indicadores miden un cambio permanente en el bienestar de la población. No así, el enfoque de gestión hace referencia a las actividades, entrega de bienes y servicios o acciones de coordinación de los programas.

Gráfica 17. Desempeño promedio de los indicadores de resultados por temática prioritaria



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La incorporación de indicadores en el PND y programas que se derivan de éste para el seguimiento de los objetivos prioritarios de desarrollo es un ejercicio fundamental para la generación de información relevante sobre la efectividad de la política social. De este análisis podemos inferir la importancia de considerar, en el diseño de los indicadores que acompañan a la planeación nacional, la correcta definición de líneas base y metas, sexenales e intermedias, con base en el estudio de las trayectorias y dinámicas del problema público que se recoge en el objetivo de planeación nacional.

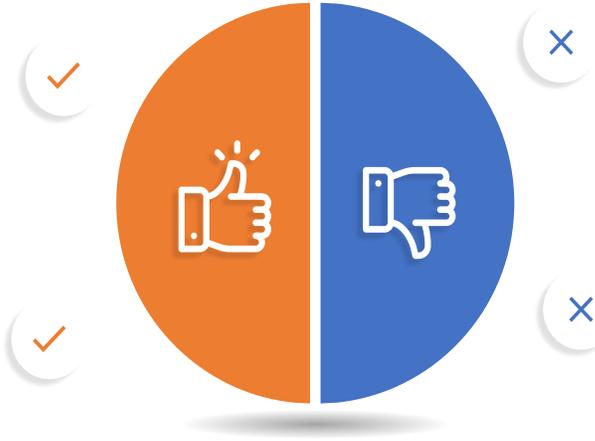
Asimismo, se requiere mantener el reporte periódico de estos indicadores y, para ello, establecer estrategias que garanticen la permanencia de las fuentes de información (levantamiento periódico de encuestas, sistematización de la información administrativa, entre otros) y lineamientos claros sobre la responsabilidad de las distintas dependencias en cuanto a la estimación y el reporte de los avances. Por ejemplo, algunos indicadores del Programa Sectorial de Educación no pudieron ser reportados, debido a que su información sería recolectada al aplicar la prueba EXCALE. Sin embargo, dicha prueba no se realizó y el programa permaneció con 18 indicadores sin reporte, por lo que no fue posible medir logros en la calidad educativa del país.

Finalmente, lo que realmente resulta trascendente, **es fomentar el uso de la información que se genera a través de estos indicadores sobre el avance del gobierno en la atención de las prioridades de desarrollo.** La incorporación de esta información en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de planeación nacional habría permitido, por ejemplo, definir acciones contingentes ante el desempeño deficiente reportado por los indicadores sectoriales en materia de absorción y abandono escolar, o urbanización y vivienda durante la administración actual.

¿Qué sí y qué no?

Establecer líneas base y metas de los indicadores de seguimiento a objetivos nacionales con base en metodologías rigurosas que identifiquen dinámicas y trayectorias del problema público.

Fomentar el **uso** de la información que se genera a través de los indicadores sobre el avance del gobierno en la atención de las prioridades de desarrollo.



Ambigüedades en la definición de responsabilidades de las distintas dependencias en cuanto a la estimación y reporte de los indicadores sectoriales/nacionales/trasversales.

Establecer, como fuentes de información, encuestas nacionales cuyo levantamiento no se encuentre garantizado o registros administrativos que introduzcan discrecionalidad en el reporte de los indicadores.

Capítulo 6. Uso de instrumentos de monitoreo

¿Cómo se usa la información que se deriva del Sistema de Monitoreo?

El objetivo último del Sistema de Monitoreo es generar información de calidad que sea útil para la toma de decisiones y que, en su conjunto, propicie la mejora continua de la política social. A través del seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión es posible contar con información oportuna sobre el desempeño de los programas o políticas sociales para retroalimentar procesos de revisión de su diseño y operación.

En esta sección se analizan los tipos e intensidad de uso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como una herramienta de gestión en las áreas coordinadoras de procesos al interior de cada dependencia¹⁹, a través de la estimación del *Indicador de Uso de la MIR e indicadores*. El cálculo de este indicador utiliza información obtenida de la aplicación de cuestionarios multinivel a funcionarios responsables de diversas unidades administrativas que participan en el proceso de monitoreo al interior de las dependencias; y analiza de forma agregada los procesos de planeación, monitoreo, evaluación, así como seguimiento presupuestal. El indicador tiene un rango que va de un mínimo de 0 puntos a un máximo de 3 puntos, del cual se derivan las siguientes cuatro *categorías de calificación de uso de la MIR e indicadores*:

Figura 11. Categorías de clasificación de uso de la MIR e indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El universo de análisis son las 18 dependencias y entidades que tienen a cargo al menos un programa o acción social listado en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2018.

Uso:

Busca analizar los tipos e intensidad de uso de la MIR e indicadores por parte de las dependencias del ámbito social, en procesos estratégicos como: planeación, monitoreo, evaluación, asignación y seguimiento presupuestal.

Metodología de análisis:

Se estimó el Indicador de Uso de la MIR e indicadores, a nivel institucional, para cuatro procesos fundamentales en el ciclo de gestión de un programa social: planeación, monitoreo, evaluación, asignación y seguimiento presupuestal.

Est indicador se construyen con la información derivada de la aplicación de una serie de cuestionarios multinivel a funcionarios de las dependencias federales.

Para la valoración de las respuestas, se asignó un valor numérico ascendente de 0 a 3 a cada una de las múltiples opciones en cada pregunta del cuestionario.

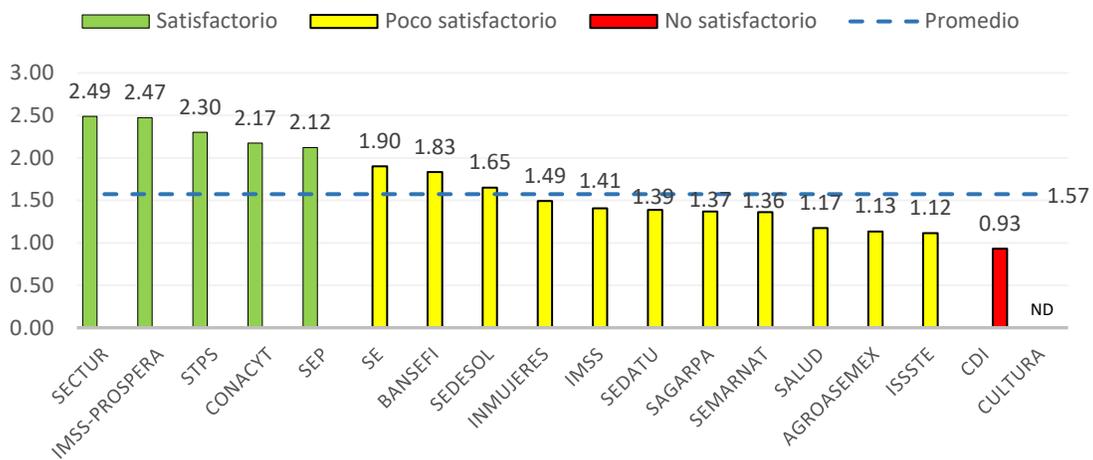
De acuerdo con la naturaleza de la investigación, mientras más alta sea la puntuación, mayor será el uso que se le da a la MIR y a los indicadores en los procesos antes señalados.

¹⁹ Para mayor referencia sobre la metodología, consultar el Diagnóstico de monitoreo de programas y políticas sociales 2016: Hacia un seguimiento con enfoque de resultados, página 88. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/%E2%80%8B%E2%80%8BDiagnostico-de-monitoreo-de-programas-y-politicas-sociales-2016.pdf>

A nivel institucional, los resultados globales del indicador muestran que **el uso de la MIR e indicadores en las dependencias de la APF a cargo de programas y acciones de desarrollo social es de 1.57 puntos**, lo cual se clasifica como un uso **poco satisfactorio**.

Como se muestra en la siguiente gráfica, **cinco** dependencias reportan un uso *satisfactorio* de la MIR e indicadores en los procesos evaluados; estas son SECTUR (2.49), IMSS-Prospera (2.47), STPS (2.30), CONACYT (2.17) y SEP (2.12). Por otro lado, solo una dependencia reporta un uso *poco satisfactorio*, CDI (0.93) y una dependencia no respondió el uso que hacen de los instrumentos de monitoreo: la Secretaría de Cultura.

Gráfica 18. Indicador de uso a nivel institucional



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En comparación con el estudio sobre el uso de la MIR e indicadores en 2015²⁰, **estos resultados reflejan una mejora en el uso de la información derivada de los instrumentos de monitoreo al interior de las dependencias de la APF**. No obstante, aún se identifica un amplio margen para la consolidación del uso de la información que se deriva de la MIR en los diferentes procesos del ciclo de gestión de los programas sociales, por ejemplo, ninguna de las dependencias realizó un reporte que las clasifique con un uso *muy satisfactorio*.

La calificación del *Indicador de Uso de la MIR e indicadores* a nivel institucional se compone del análisis de cuatro distintos subíndices que brindan una aproximación a la medida del uso de la información derivada de instrumentos de monitoreo, en los procesos de Planeación, Asignación y seguimiento presupuestal, Monitoreo y Evaluación.

El proceso en el cual las dependencias reportaron realizar un uso *muy satisfactorio* de la información que se produce a partir de la MIR e indicadores es **Evaluación (2.43)**. Los tres procesos restantes muestran áreas de

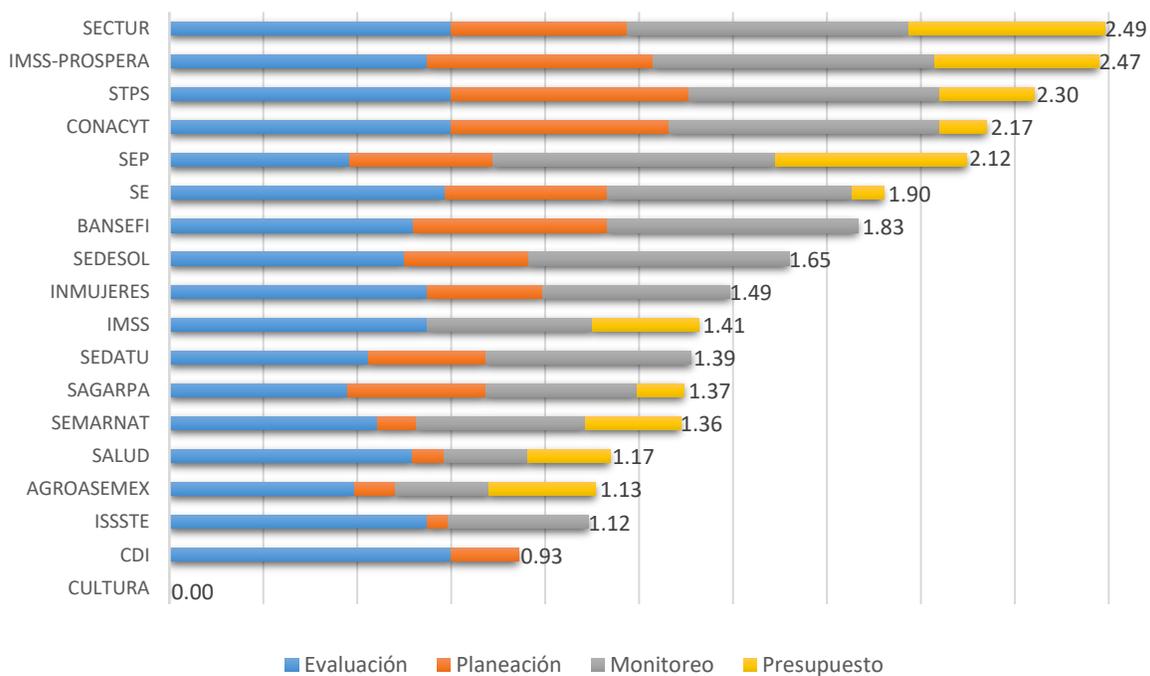
²⁰ En 2015, solo dos dependencias alcanzaron un nivel *satisfactorio* (SALUD y SEDESOL) y cuatro un nivel *poco satisfactorio* de la MIR e indicadores (AGROASEMEX, SEMARNAT, CDI y SEP).

oportunidad para potenciar el uso de la información producto de la MIR: los procesos de **Monitoreo y Planeación** se clasificaron con un uso **poco satisfactorio** (1.96 y 1.21, respectivamente), en tanto que el proceso de **Asignación y seguimiento presupuestal** reportó un uso **no satisfactorio** (0.69).

Por otra parte, de las 18 dependencias evaluadas solamente 10 reportaron **algún nivel de uso de información de la MIR e indicadores en los cuatro procesos evaluados**. Las ocho dependencias restantes, reportaron no utilizar la información en al menos uno de los procesos.

Además, en la gráfica siguiente se observa la composición del *Indicador de uso de la MIR e indicadores* para cada una de las dependencias analizadas, diferenciando por cada uno de los procesos de Planeación, Monitoreo, Evaluación, así como Asignación y seguimiento presupuestal:

Gráfica 19. Indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel institucional, por temática



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Ante un panorama de rediseño de la política social, **resulta fundamental fomentar el uso de la información que se ha generado por los instrumentos de monitoreo**, en particular en los procesos de Planeación y Asignación y seguimiento presupuestal. Para lograr esto, se debe **sensibilizar a los tomadores de decisiones** sobre la importancia de la información generada y la utilidad que esta puede tener en la retroalimentación y mejora de los procesos. Además, **un reto importante es la identificación de necesidades de información de los tomadores de decisiones**, para que se construyan mecanismos más eficientes de manejo de información.

¿Qué sí y qué no?

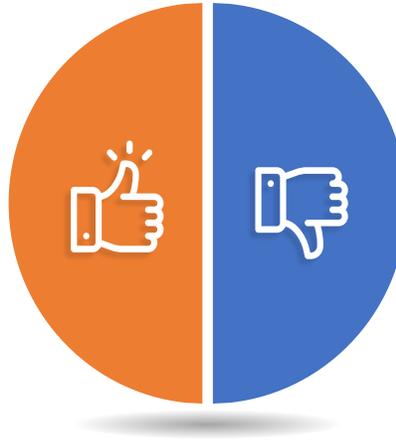
Vincular el uso de los instrumentos de monitoreo en el rediseño de la política social.



Sensibilizar a funcionarios(as) sobre la utilidad de la información generada por los indicadores en diversos procesos al interior de las dependencias.



Identificar las necesidades de información de los tomadores de decisiones y diversificar el reporte de indicadores con base en el público objetivo y ámbito de aplicación.



Percibir el reporte de indicadores como burocrático y no considerar la información que se genera en la mejora de procesos de las dependencias.



Desvincular el proceso de asignación presupuestal del desempeño de los programas o políticas sociales.



La generación de multiplicidad de reportes sin valor agregado ni incidencia en la toma de decisiones.

SEGUNDA SECCIÓN: Monitoreo de los Programas Sociales

Capítulo 1. Alineación estratégica

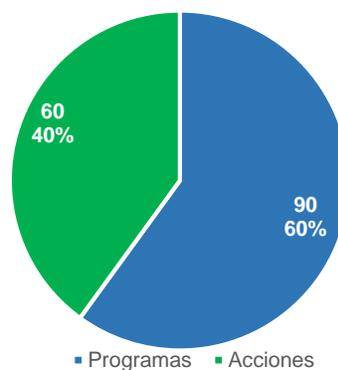
¿Cómo se vinculan los programas sociales a las prioridades nacionales de desarrollo?

Como parte de la política nacional de desarrollo, los programas y acciones del ámbito social buscan contribuir al ejercicio pleno de los derechos sociales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), dirigiendo su atención a problemáticas sociales como el acceso a la educación, alimentación, trabajo, salud, seguridad social, vivienda digna, medio ambiente sano, entre otros.

La contribución efectiva de los programas y acciones de desarrollo social a cada uno de los objetivos sectoriales y a los derechos sociales, **depende de la correcta articulación entre los objetivos y tipos de apoyo de los programas presupuestarios, y los objetivos que definen las prioridades de desarrollo nacional.** Esta vinculación constituye un elemento fundamental para la implementación exitosa de la política social en el país.

En esta sección se analiza la alineación estratégica de los programas sociales inscritos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018²¹ respecto de los objetivos que establecen los programas derivados de la planeación nacional de desarrollo y el acceso efectivo a los derechos sociales que establece la CPEUM. Las gráficas 1 y 2 muestran el universo de programas y acciones sociales²² considerado para este análisis, así como su distribución entre dependencias.

Gráfica 1. Distribución de Programas y Acciones de Desarrollo Social, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Alineación Estratégica:

Busca verificar la vinculación entre los programas sociales y los objetivos que se derivan de la planeación nacional de desarrollo, y los derechos sociales.

Metodología de análisis:

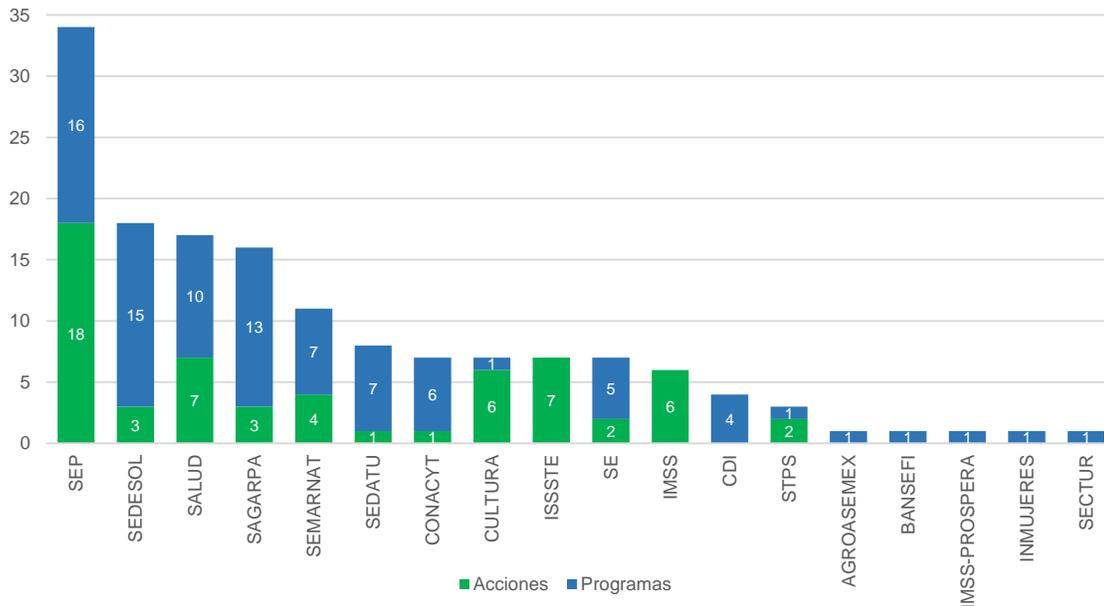
Para el estudio de alineación a **objetivos sectoriales** se retomó información del documento *Diseño de objetivos e indicadores de los programas y las acciones sociales en el último año de la administración 2013-2018*, disponible en la página del CONEVAL. En específico, se consideró el reactivo correspondiente a la pregunta de validación de la lógica vertical de la MIR: *¿El Pp tiene relación directa o es congruente con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado?*

Para el análisis de la alineación a **derechos sociales**, se definieron tres categorías de vinculación: "Nula", "Indirecta" y "Directa", con base en la identificación de conceptos vinculados al derecho social en el propósito del programa y la validación de su contribución efectiva al ejercicio del derecho social identificado.

²¹ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

²² Los programas sociales se definen como aquellos de modalidad S "Sujetos a Reglas de Operación" y U "Otros Subsidios", en tanto que las acciones sociales son aquellas de modalidad B "Provisión de Bienes Públicos" y E "Prestación de Servicios Públicos".

Gráfica 2. Distribución de Programas y Acciones de Desarrollo Social por dependencia, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Vinculación con los objetivos sectoriales

En el marco de la planeación nacional de desarrollo 2013-2018, los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2014²³, establecieron por primera vez, en su apartado V, numeral 13, que los programas sociales con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) registrada en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH), deberían incluir los objetivos sectoriales o transversales a nivel de Fin de la MIR.

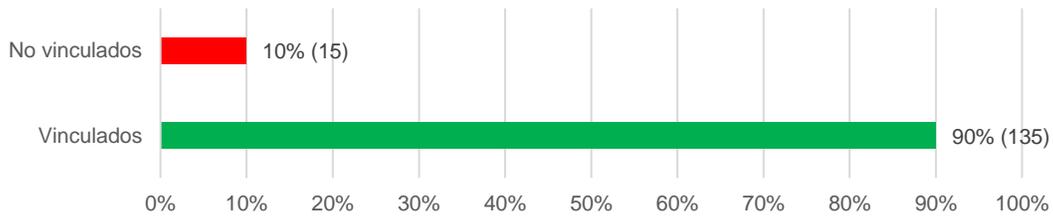
Esta alineación buscaba establecer la vinculación entre los objetivos derivados de la planeación nacional y el propósito (objetivo central) de los programas sociales. Esta vinculación se realizó de forma normativa y, por construcción, la totalidad de los programas y acciones de desarrollo social retomaron un objetivo sectorial para la elaboración del Fin de su MIR.

Con el objetivo de identificar el grado de alineación entre los programas y acciones de desarrollo social y los Programas Sectoriales y Transversales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se analizó la vinculación entre el objetivo central de los programas y acciones sociales, que se define como el propósito en la MIR, y los objetivos sectoriales y transversales asociados a la dependencia de adscripción.

²³ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154493/Lineamientos_MIR_2014.pdf

La gráfica 3 muestra que, **de los 150 programas y acciones de desarrollo social analizados, el 90% (135) presenta una vinculación exitosa entre el propósito y el objetivo sectorial o transversal del programa que corresponde**; en tanto que **el restante 10% (15) carece de ella**. Este hallazgo responde al mandato de vinculación al cual los programas presupuestarios están sujetos por disposición de los Lineamientos MIR, es decir, se parte de una construcción normativa. No obstante, se identifican casos donde esta alineación no se llevó a cabo de forma exitosa, toda vez que el propósito del programa no coincidía con el objetivo superior al que fue designado.

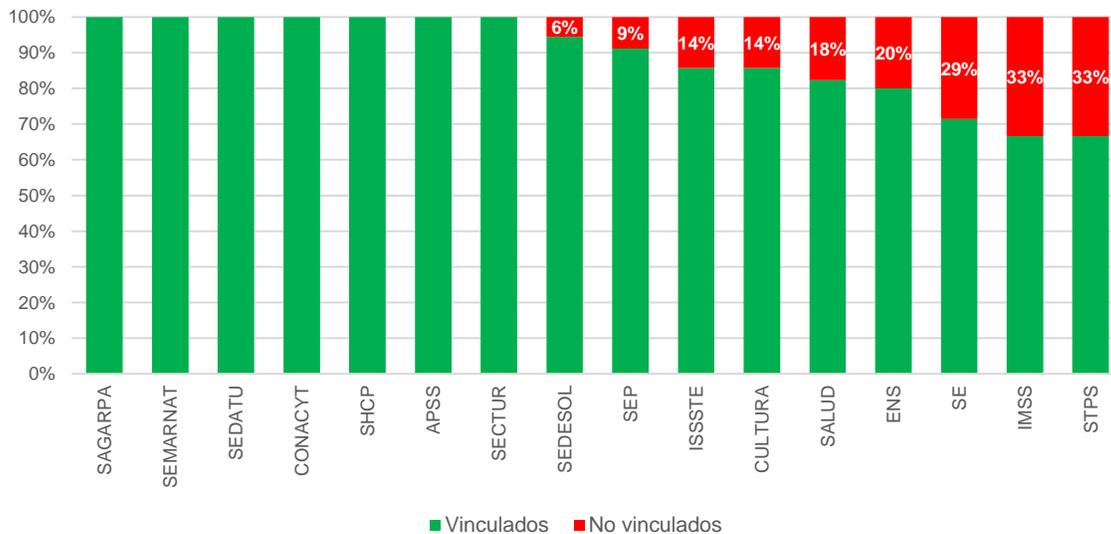
Gráfica 3. Vinculación de los programas sociales y los objetivos sectoriales o transversales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del conjunto de programas y acciones de desarrollo social que no se encuentran exitosamente vinculados (10%) destacada que, **el 40% (6 de los 15) son coordinados únicamente por dos dependencias, la SEP y la Secretaría de Salud; 26.7% (4 de 15) son programas y/o acciones que pertenecen a la SE y al IMSS**; en tanto que el resto se distribuye entre 5 dependencias distintas, cada una a cargo de coordinar un programa que no cuenta con vinculación. La gráfica 4 presenta la distribución porcentual de los programas y acciones de desarrollo social de cada dependencia a partir de su estatus de vinculación.

Gráfica 4. Vinculación de los programas sociales y los objetivos sectoriales o transversales, por dependencia.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El análisis de este resultado permitió identificar algunas situaciones que impidieron la vinculación efectiva entre los programas sociales y los objetivos sectoriales o transversales derivados del PND 2013-2018, entre ellas:

- a) El objetivo sectorial o transversal al que se intenta vincular el programa presupuestario se encuentra **muy alejado de los resultados** que la intervención de política social pretende alcanzar, es decir, **no es clara la lógica causal** en términos de la contribución del programa presupuestario al objetivo superior al que se encuentra asociado; y
- b) El programa presupuestario se encuentra vinculado a un objetivo superior que no guarda relación con su propósito debido a la **falta de especificación de un objetivo sectorial o transversal** que corresponda a un efecto que se derive de la contribución del programa.

De estas reflexiones es posible derivar, a su vez, algunos aprendizajes del actual proceso de planeación nacional de desarrollo en cuanto a la alineación estratégica de los programas y acciones del ámbito social:

- a) La implementación de un **proceso conjunto de definición de objetivos e indicadores** sectoriales y transversales, que incorpore la participación de las unidades responsables de operar los programas presupuestarios y demás unidades relevantes para la estimación, reporte y seguimiento de los indicadores;
- b) **Propiciar ajustes al diseño de los programas presupuestarios** (propósito y componentes) para garantizar la contribución efectiva a los objetivos que se definan a partir de las prioridades nacionales de desarrollo.
- c) La **revisión periódica de la vinculación** de los programas presupuestarios a objetivos de la planeación nacional, a fin de identificar desviaciones u oportunidades de mejora en la alineación estratégica derivados de cambios en el diseño de los programas, actualización de fuentes de información, entre otros; y

Los elementos antes mencionados, constituyen una estrategia fundamental para potenciar los resultados hasta ahora alcanzados en términos de alineación de la oferta de programas sociales con las prioridades sectoriales o transversales de desarrollo, y delimitar nuevas metas para el mediano y largo plazo en materia de desarrollo social.

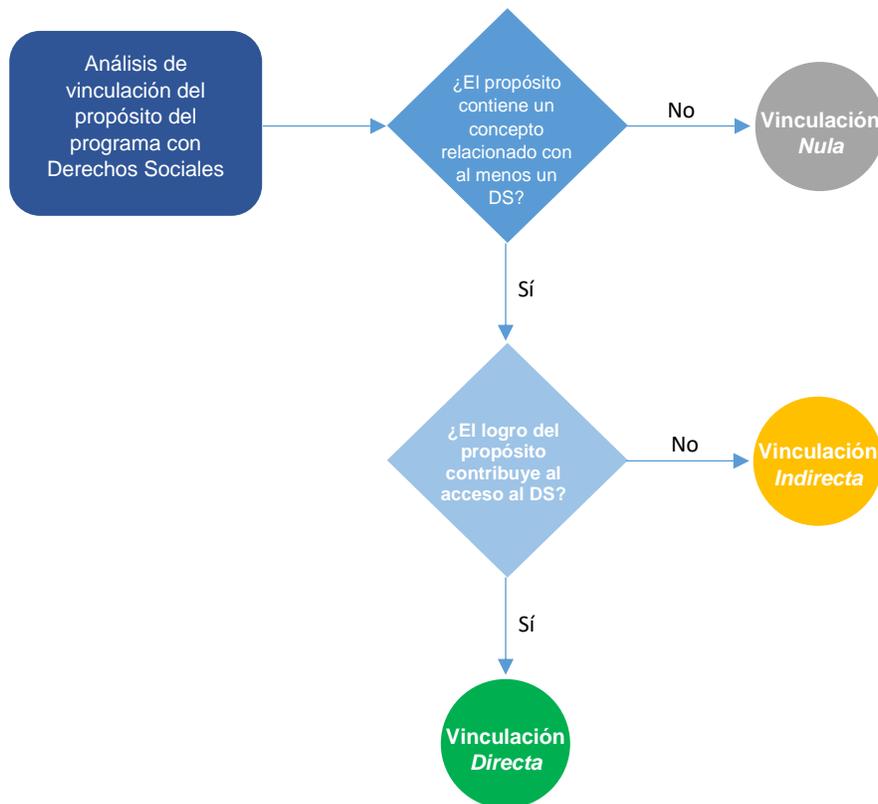
Vinculación con los derechos sociales

El tipo de vinculación de programas y objetivos sectoriales y transversales que se analizó en las líneas precedentes se sustenta en una obligatoriedad normativa. Por tanto, con el afán de indagar sobre la efectividad de la vinculación de la oferta de programas y las prioridades nacionales de desarrollo, que trascienda el plano normativo, se analizó la relación de los programas y acciones del ámbito social con los derechos sociales que define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Para el análisis de la alineación de los programas y acciones de desarrollo social con los derechos sociales, se establecieron los siguientes pasos:

- I. Construcción de un repositorio de conceptos relacionados con cada uno de los derechos sociales establecidos en la CPEUM²⁴: alimentación, educación, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo, medio ambiente sano, vivienda y bienestar social.
- II. Identificación, con el apoyo de un software estadístico²⁵, de los conceptos relacionados con los derechos sociales en cada uno de los 150 objetivos centrales (propósitos) de los programas y acciones sociales analizados.
- III. Definición de las categorías de vinculación entre los programas y acciones de desarrollo social y los derechos sociales: “Nula”, “Indirecta” y “Directa”. El algoritmo de decisión para la clasificación de los programas en cada una de las categorías de vinculación se presenta en el siguiente esquema:

Figura 1. Diagrama de decisión para la clasificación del grado de vinculación con Derechos Sociales



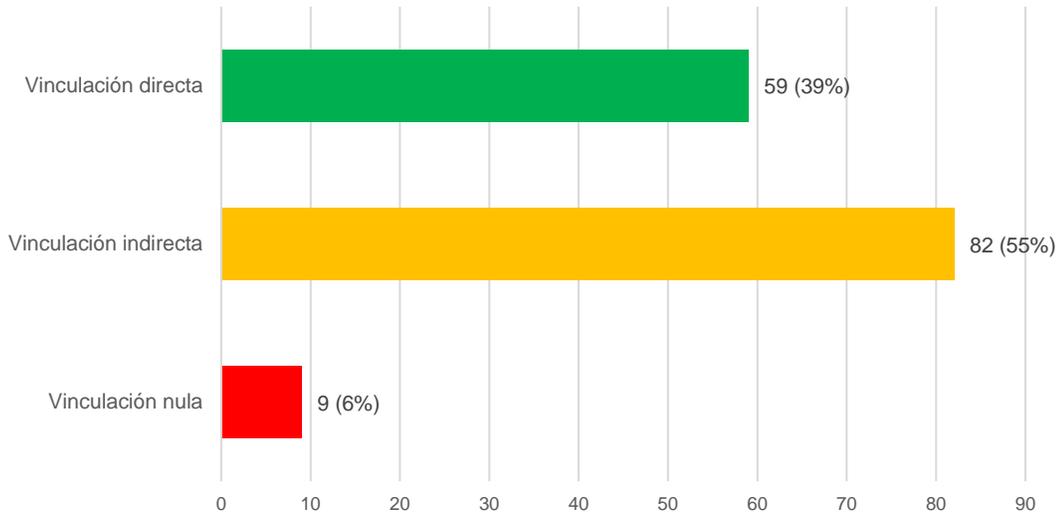
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

²⁴ El repositorio de conceptos se elaboró tomando como base las siguientes fuentes oficiales: Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas (ONU-Agenda 2030) y CONEVAL.

²⁵ Se utilizó el comando “matchit” de Stata para la construcción de siete variables binarias (sí/no) que identifican si en el propósito de los programas y acciones de desarrollo social existe al menos una palabra relacionada con un derecho social, contenida en el repositorio de conceptos.

La gráfica 5 presenta los resultados del análisis de vinculación de programas y acciones de desarrollo social con Derechos Sociales, dónde se observa que la mayor parte de los programas y acciones de desarrollo mantienen un grado de **vinculación indirecta** con algún derecho social, 55% (82) fueron clasificados en esta categoría, en tanto que el 39% (59) presentan una **vinculación directa** toda vez que contribuyen a mejorar el acceso efectivo a alguno de los derechos sociales a través del logro de su propósito. Finalmente, solo el 6% (9) de los programas **no se encuentran vinculados con algún derecho social**.

Gráfica 5. Análisis de la vinculación entre el propósito de los programas y los derechos sociales.



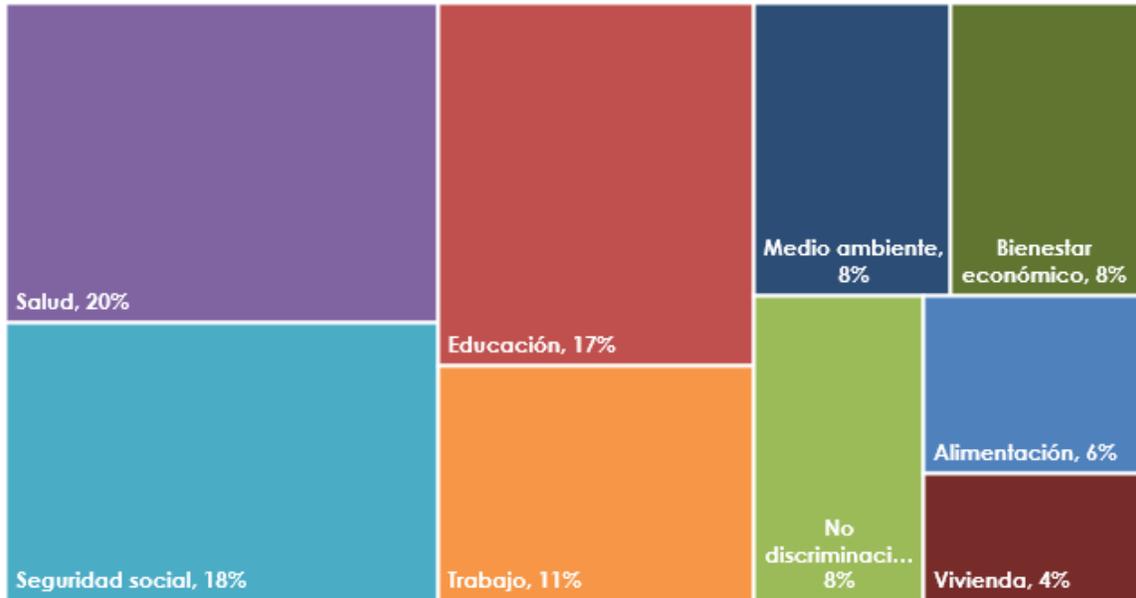
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estos resultados señalan la existencia de un **margen de mejora en la definición de los objetivos centrales de los programas del ámbito social** en cuanto a su contribución al ejercicio efectivo de los derechos sociales que establece la CPEUM. A pesar de que la mayoría de los programas y acciones de desarrollo social retoman en sus propósitos conceptos asociados con los derechos sociales²⁶, **solo dos de cada cinco programas contribuyen de forma efectiva a propiciar el acceso a los derechos a través de sus acciones.**

Dentro del universo de programas y acciones **que se vinculan directamente con alguno de los derechos sociales analizados (59)**, se identificó que la **salud** es el derecho con el que los programas se vinculan más frecuentemente (20%), seguido por la **seguridad social** (18%), la **educación** (17%) y el **trabajo** (11%), como se presenta en la gráfica siguiente:

²⁶ Por ejemplo, para analizar la vinculación al **derecho a la educación** se consideraron los siguientes conceptos: académico, alfabetización, alumna, alumno, analfabeta, analfabetismo, aula, bachillerato, beca, ciencia, deserción, docente, educación, educativo, escolar, escolaridad, escuela, estudiante, inscripción, intelectual, libro, licenciatura, maestro, maestra, matriculación, parcial, posgrado, preescolar, preparatoria, primaria, profesor, rezago, secundaria, tecnología y terciaria.

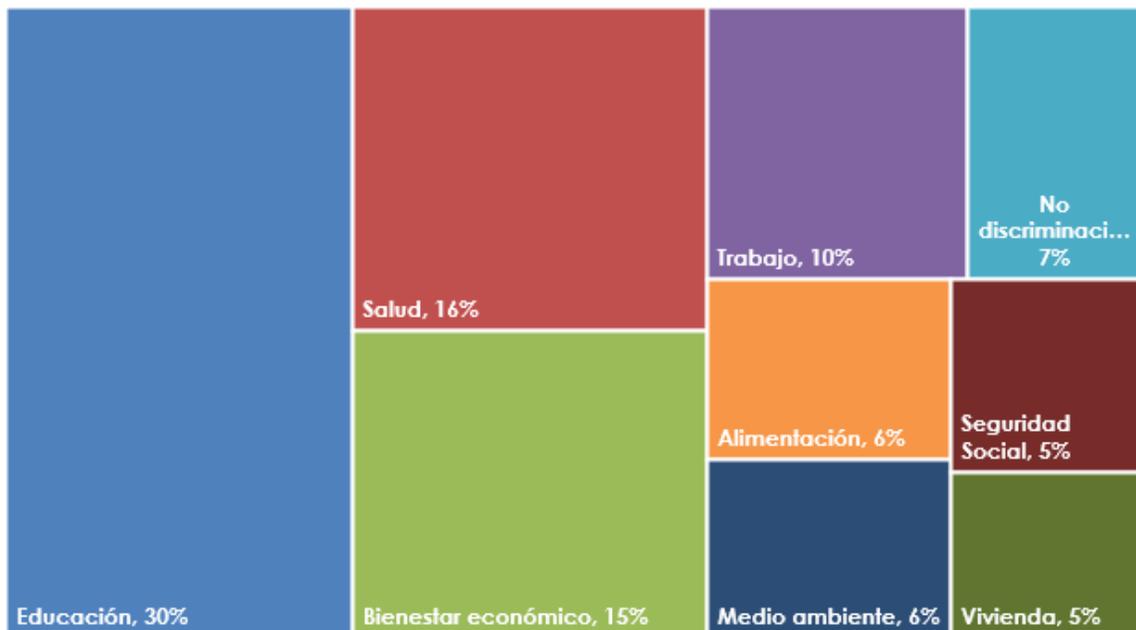
Gráfica 6. Vinculación directa de programas con derechos sociales, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La gráfica 7, por su parte, muestra el resultado de este mismo análisis **para el universo de los programas y acciones de desarrollo social que se vinculan de forma indirecta (82)**. Se identificó que el derecho a la educación posee un mayor número de programas vinculados (30%), seguido de la **salud** (16%) y el **bienestar económico** (15%).

Gráfica 7. Vinculación indirecta de programas con derechos sociales, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Temas como la salud, la educación y el trabajo tienen un gran peso en los objetivos de los programas sociales mientras que temas como alimentación, vivienda y medio ambiente cuentan con pocos objetivos directamente vinculados a su logro. Como se observa en esta sección, **tres de cada cinco programas sociales resultan en una contribución indirecta o nula al acceso a un derecho social. Este resultado se traduce en un menor número de instrumentos para implementar políticas sociales que fomenten el ejercicio efectivo de estos derechos sociales.**

Derivado de estas reflexiones, resulta fundamental propiciar la **vinculación directa entre los objetivos centrales que persiguen los programas y los derechos sociales**, lo que permitirá alinear efectivamente las acciones y objetivos de los programas presupuestario al fomento del ejercicio pleno de los derechos sociales. Asimismo, la vinculación indirecta debería tender a fortalecerse a través **del replanteamiento de las acciones que lleva a cabo el programa presupuestario para el logro de su propósito**. Y Finalmente, ningún programa debería encontrarse al margen de contribución a los derechos sociales (vinculación nula) ya que constituye un desvío de los objetivos de la política social en su conjunto.

¿Qué sí y qué no?

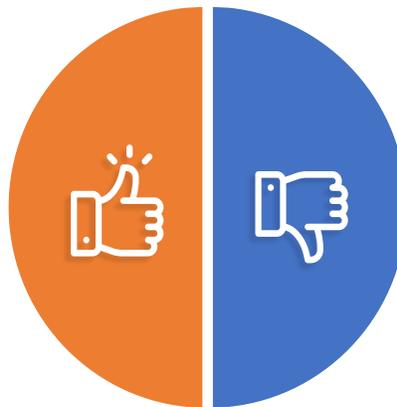
Establecer los objetivos de planeación nacional para el desarrollo con base en un diagnóstico de la problemática y vinculado a derechos sociales.



Establecer mecanismos de revisión periódica de la vinculación a fin de identificar desviaciones u oportunidades de mejora en la alineación estratégica.



Propiciar ajustes al diseño de los programas presupuestarios (propósito y componentes) para garantizar la contribución efectiva a los derechos sociales y prioridades nacionales de desarrollo.



Forzar la vinculación de programas sociales con objetivos de planeación nacional, sectorial o con los derechos sociales, sin un previo análisis de su diseño y objetivos que persiguen.



Conservar programas o acciones de desarrollo social sin una contribución clara (vinculación directa) a los derechos sociales o prioridades nacionales de desarrollo.

Capítulo 2. Enfoque de Resultados

¿Qué resultados persiguen los programas y acciones de desarrollo social?

Los programas sociales dirigen sus esfuerzos a la solución de una problemática social que presenta un grupo de población específico. El objetivo principal (propósito) del programa, por tanto, debe expresar el resultado que se espera lograr mediante su implementación, es decir, el cambio esperado en la población objetivo. Asimismo, se requiere que los bienes y servicios (componentes) que entregue el programa resulten los necesarios y suficientes para lograr su objetivo. Finalmente, el avance en el logro de su objetivo debe realizarse por medio de indicadores que reflejen efectivamente el factor relevante del propósito del programa.

Por tanto, un programa cuenta con enfoque de resultados (EdR) cuando en su propósito se identifica adecuadamente a su población objetivo, se define el cambio que se pretenden generar en ella y sus componentes resultan relevantes para el logro de su objetivo.

Este apartado tiene como objetivo conocer la orientación efectiva de los programas sociales hacia la resolución de un problema público. Esto es importante para la construcción de un Sistema de Monitoreo toda vez que permite identificar si las acciones de un programa se dirigen a propiciar un cambio en la población objetivo o si éste orienta sus esfuerzos a la entrega de bienes y servicios.

El análisis de EdR considera los 150 programas y acciones del ámbito social contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social²⁷ 2018 y se realiza a través de la evaluación de tres aspectos del propósito del programa y sus componentes: i) Enfoque de resultados en el objetivo, ii) Enfoque de resultados en indicadores y iii) Asociación lógica.

A partir de este estudio, se encontró que **37%** (56) de los programas y acciones de desarrollo social **cuentan con EdR**, es decir, cumplen con los

Enfoque de Resultados:

Busca conocer la orientación del propósito de los programas sociales hacia la solución de un problema público, así como su correcta medición.

Metodología de análisis:

Enfoque de Resultados en el Objetivo

Identificación en el objetivo a nivel propósito de: i) la población objetivo y ii) el cambio que pretende el programa.

Enfoque de Resultados en Indicadores

Identificación de al menos un indicador que mida un factor relevante contenido en el propósito del programa.

Asociación lógica

Verificación de que los bienes o servicios son los necesarios y suficientes para el logro del propósito.

²⁷ Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

tres criterios de valoración y, en contraste, **2% (3) de los programas**, coordinados por SEP, SALUD y Cultura, **no cumplen con ninguno criterio de valoración.**

En cuanto al cumplimiento específico de cada uno de los criterios de valoración, se identificó lo siguiente:

- **55% (82)** de los programas y acciones posee **enfoque de resultados en el objetivo**;
- **57% (85)** cuenta con un **enfoque de resultado en sus indicadores**;
- **77% (116)** cumple con **asociación lógica**, es decir, sus componentes son los suficientes y necesarios para el logro de su propósito.

Criterios de valoración del enfoque de resultados

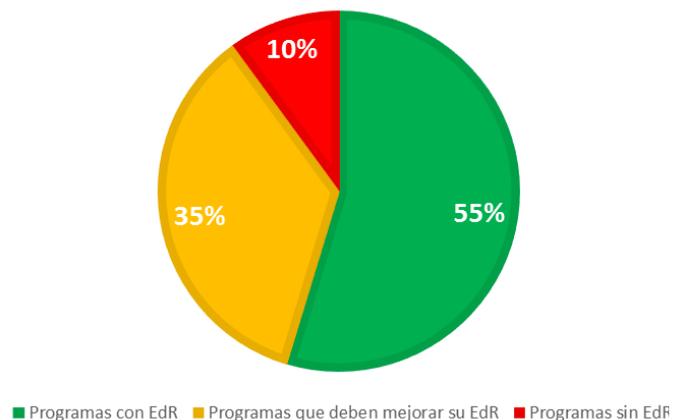
a) Enfoque de resultados en el objetivo

El análisis del enfoque de resultados a nivel **objetivo** clasifica a los programas sociales en tres posibles categorías:

- El programa identifica claramente el cambio que pretende lograr en su población objetivo;
- El programa identifica a su población objetivo, pero no el cambio que espera lograr en ésta;
- El programa no identifica a su población objetivo ni el cambio que espera lograr en esta.

Con base en esta clasificación, se obtiene que **el 55% de los programas y acciones de desarrollo social (82) analizados tienen su objetivo principal orientado a la solución de una problemática**; un tercio de los programas (35%, 53) identifica correctamente a su población objetivo pero debe trabajar en la identificación de la problemática que se busca atender; y solamente el 10% de los programas (15) no tiene planteado su objetivo como la solución a una problemática ni identifica a su población objetivo, por lo que sus acciones no están enfocadas en atender un problema concreto.

Gráfica 8. Enfoque de resultados en el objetivo.



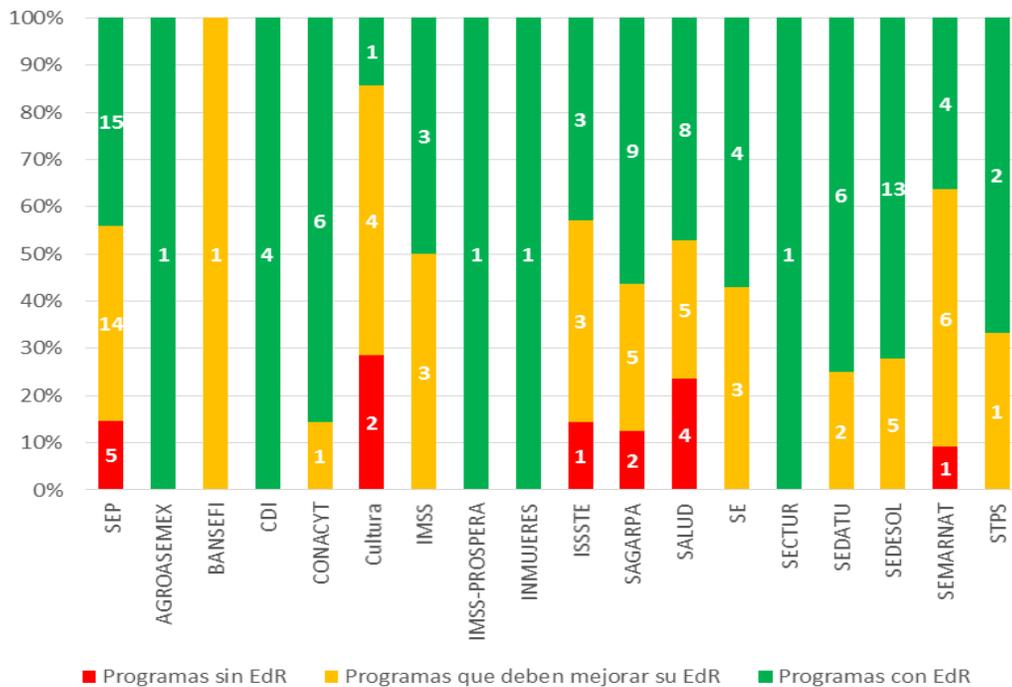
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La entidad donde la **totalidad de sus programas tienen enfoque de resultados** es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por su parte, cuenta con 6 de sus 7 programas orientados a la resolución de un problema público. En el otro extremo,

SEP y SALUD coordinan cinco y cuatro programas, respectivamente, que **aún no identifican** correctamente el cambio que persiguen mediante la atención de su población objetivo, en cambio, dirigen sus esfuerzos a la gestión o entrega de bienes y servicios.

En el caso de las entidades que coordinan un solo programa social, AGROASEMEX, IMSS-PROSPERA, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Secretaría de Turismo (SECTUR), cuentan con orientación a resultados en su objetivo, es decir, **identifican correctamente la problemática que buscan resolver**. En tanto que el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito (BANSEFI) solo identifica en su propósito a su población objetivo, pero no el cambio que espera lograr en ella, por lo que existe un área de oportunidad para la mejora de su orientación a resultados.

Gráfica 9. Enfoque de resultados en el objetivo de los programas sociales, por dependencia

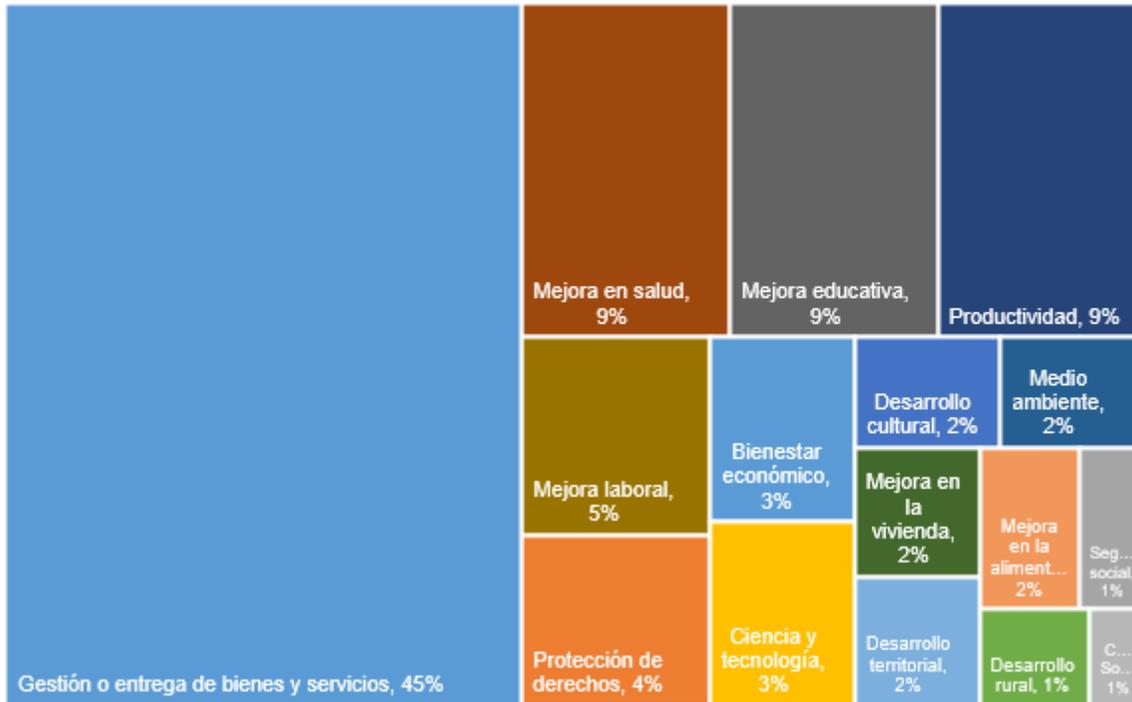


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Finalmente, la gráfica 10 muestra la distribución porcentual de los programas y acciones sociales con relación al enfoque de resultados de su objetivo central. Se observa que el **45%** de los programas y acciones **no cuentan con enfoque de resultados**, en cambio, identifican la gestión o entrega de bienes y servicios como su objetivo principal.

El **55%** restante, aquellos programas y acciones de desarrollo social que cumplen con los criterios requeridos para su orientación a resultados a nivel de objetivos **dirigen sus acciones a propiciar cambios que impactarán principalmente en la mejora de la salud, la educación e incrementar la productividad de su población objetivo**.

Gráfica 10. Resultados que definen los programas sociales en sus objetivos.



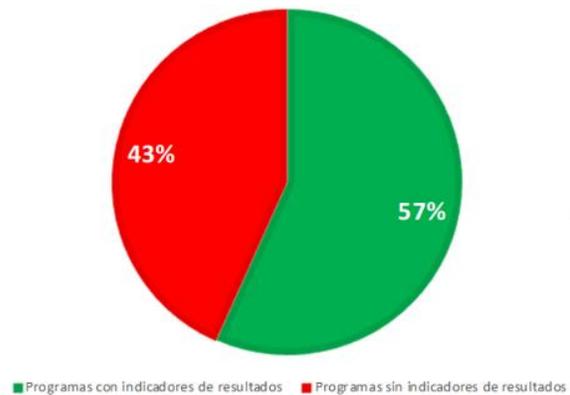
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

b) Enfoque de Resultados en Indicadores

El análisis del enfoque de resultados a nivel indicadores verifica si los instrumentos de monitoreo a nivel propósito de la MIR proporcionan información sobre el logro de los objetivos que persiguen los programas y acciones de desarrollo social.

El **57%** de los programas (85) cuenta con **al menos un indicador que mide sus resultados a nivel propósito**, es decir, son indicadores que miden el cambio en la población objetivo. En el resto de los programas, la totalidad de sus indicadores a nivel propósito miden elementos de gestión, como la entrega de bienes y servicios o cobertura²⁸.

Gráfica 11. Enfoque de resultados en indicadores.

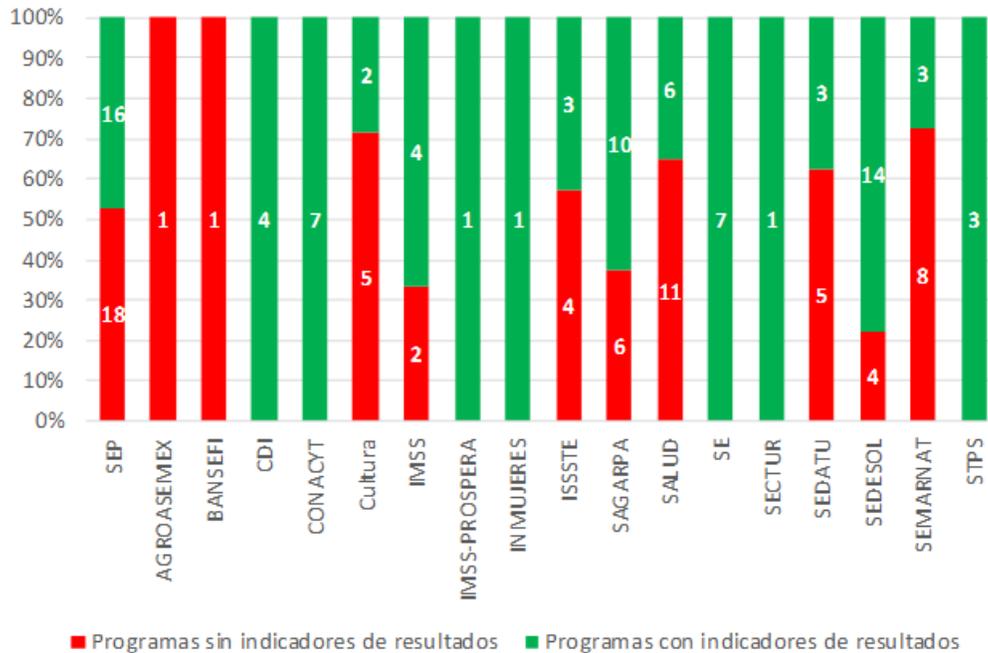


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

²⁸ El numeral 7 de los Criterios para el registro y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2018, establece que los programas que deseen incluir un indicador de cobertura (que mide gestión y no resultados) en el nivel de propósito pueden realizarlo según la fórmula establecida. Por tanto, se determinó que los programas que

La totalidad de los programas coordinados por la CDI, el CONACYT, la SE y la STPS tienen un Enfoque de Resultados en sus indicadores, al igual que IMSS-Prospera, INMUJERES y SECTUR, quienes coordinan el único programa. Por el contrario, la mayoría de los programas coordinados por SEP, CULTURA, ISSSTE, SALUD, SEDATU y SEMARNAT no cuentan con indicadores que mida resultados a nivel de sus objetivos, así como las entidades AGROASEMEX y BANSEFI la cuales coordinan un solo programa.

Gráfica 12. Enfoque de resultados en indicadores de los programas sociales, en total y por dependencia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

c) Asociación lógica

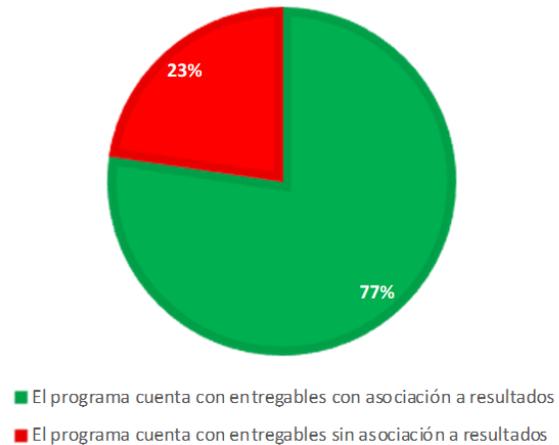
Finalmente, la valoración de enfoque de resultados relacionada con los componentes de los programas y acciones sociales, denominada *asociación lógica*, verifica si los bienes y servicios que entrega el programa son los suficientes y necesarios para el logro del propósito.

Como lo muestra la **gráfica 13**, el 77% (116) de los programas cuentan con bienes y servicios suficientes y necesarios para el logro del propósito. El 23% (34) restante no presenta una relación directa entre los bienes y servicios que entrega y el resultado que el programa busca lograr.

tuvieran al menos un indicador de resultados a nivel propósito se considerarían con Enfoque de Resultados en su medición aun cuando no todos sus indicadores a este nivel de objetivos cuenten con esta orientación.

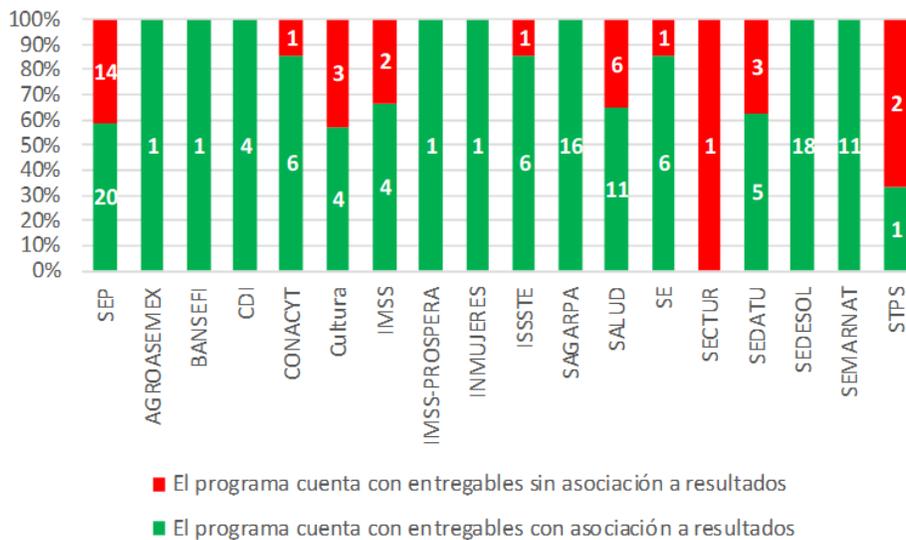
Las dependencias que presentan una mayor proporción de programas con oportunidad de mejora en cuanto a la pertinencia de sus componentes (bienes y servicios que entrega el programa) son SEP, SALUD, CULTURA, SEDATU, IMSS, y STPS. En el caso de SECTUR, a pesar de que identifica correctamente el cambio que espera en su población objetivo y cuenta con indicadores de resultados, los bienes y servicios que entrega no son los suficientes y necesarios para el logro de su objetivo principal.

Gráfica 13. Asociación lógica.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 14. Asociación lógica de los bienes y servicios de los programas sociales, por dependencia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estos resultados identifican un área de mejora **en la correcta definición del mecanismo óptimo de intervención para el logro de su propósito**. Para solventar esta debilidad en el diseño de los programas presupuestarios, es necesario **garantizar la existencia de un diagnóstico que presente las características del problema público que justifica la intervención del gobierno en su resolución**, y sustente teórica y empíricamente el tipo de apoyos que se requieren para alcanzar los cambios que se persiguen sobre la población objetivo.

¿Qué sí y qué no?

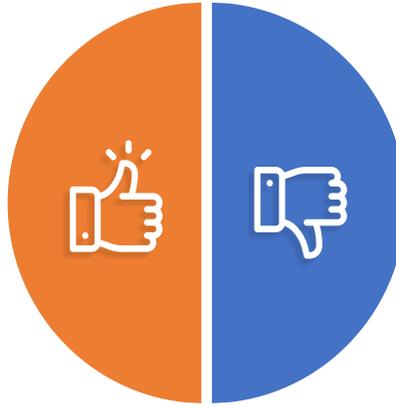
Vincular el (re)diseño de los programas a la correcta definición de un diagnóstico de la problemática social (a priori), así como a la definición de la estrategia de atención óptima.



Analizar la contribución efectiva de los bienes y servicios del programa al logro de sus objetivos (asociación lógica).



Mejora de identificación de poblaciones objetivo, a partir de datos estadísticos que permitan dimensionar efectivamente el tamaño del problema público.



Continuar inercias de operación de los programas sociales.



Definir el objetivo de programas como la entrega de bienes y servicios sin identificación clara de los resultados y población objetivo.

Capítulo 3. Calidad

¿Los indicadores de los programas sociales cumplen con los criterios mínimos de calidad?

En el proceso de generación de información relevante para la toma de decisiones, resulta fundamental que los programas monitoreen sus acciones mediante el uso de indicadores que permitan conocer, de manera clara, oportuna e imparcial, el avance en el cumplimiento de sus objetivos.

Esta sección analiza la calidad de los indicadores de los programas sociales, a través del cumplimiento de un conjunto de características mínimas necesarias para garantizar la utilidad de la información que se reporta.

El análisis de la calidad en el diseño de los indicadores forma parte de la Valoración Integral de Indicadores de Desempeño, que se realiza de manera bienal a través de la revisión de la MIR, sobre el universo de programas y acciones listados en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social para el año que corresponda.

Calidad de objetivos e indicadores

En 2018, se valoró el diseño de 150 programas y acciones de desarrollo social, 60 acciones (programas con modalidad “B” y “E”) y 90 programas (programas con modalidad “S” y “U”), enfocados cada uno en diferentes ámbitos de desarrollo. La valoración se realizó sobre 151 MIR, derivado de que, para 2018, el programa S267 *Fortalecimiento de la Calidad Educativa* de la Secretaría de Educación Pública (SEP) cuenta con el registro de dos MIR²⁹.

La figura 2 muestra los elementos que integran el proceso de valoración de la calidad de la MIR. El diagnóstico de la **calidad del diseño de la MIR** evalúa la construcción de objetivos e indicadores y su relación entre

Calidad:

Busca analizar el diseño de los objetivos e indicadores de la MIR de los programas sociales con base en la verificación del cumplimiento de criterios mínimos de calidad.

Metodología de análisis:

El análisis se realiza a partir de un sistema binario (sí/no) de un total de 25 reactivos dirigidos a la verificación de la lógica vertical y horizontal de la MIR.

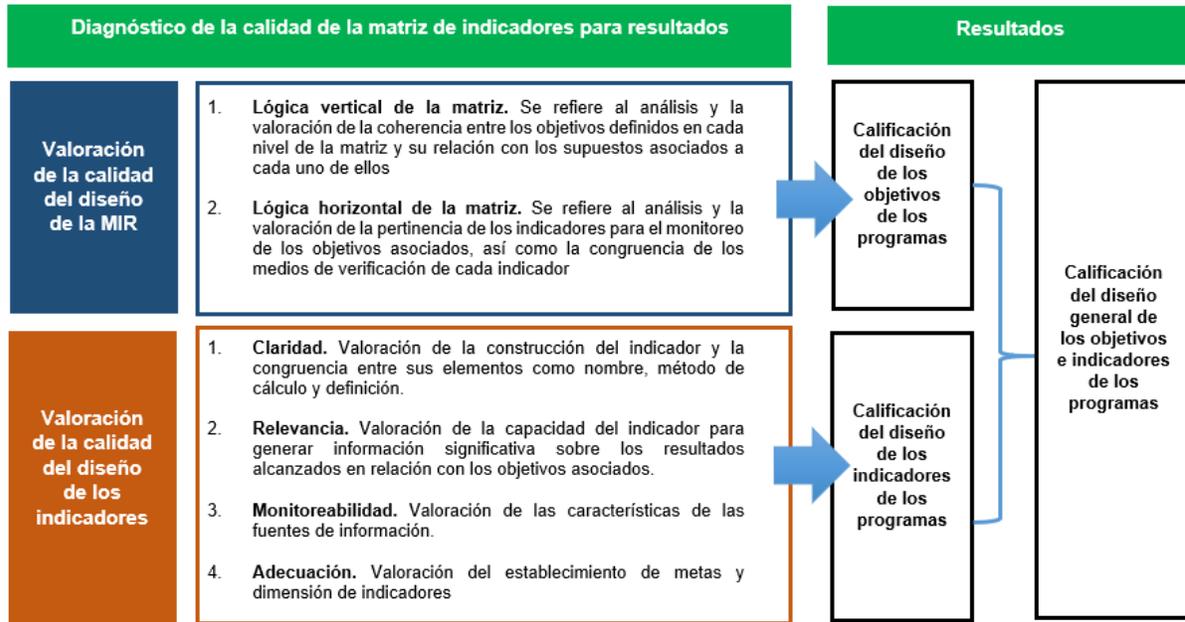
Al evaluar los reactivos se obtienen tres tipos de calificación: calificación general del diseño de los objetivos e indicadores de los programas; calificación del diseño de los objetivos de los programas; y calificación del diseño de los indicadores de los programas.

Para cada una de ellas se cuenta con un semáforo que se construye a partir de la agrupación de las posibles calificaciones que un programa puede alcanzar: diseño destacado, adecuado, moderado o con oportunidad de mejora.

²⁹ El registro de dos MIR para el programa S267 fue autorizado por la SHCP. Sin embargo, de conformidad con la Metodología de Marco Lógico, un programa presupuestario (Pp) debe contar con una sola MIR de tal forma que se orienta a la solución de un único objetivo y una sola población. O bien, debería constituirse como dos programas presupuestarios, con objetivos y poblaciones diferenciadas.

sí a través de la lógica vertical y la horizontal, y el diagnóstico de la **calidad del diseño de los indicadores**, evalúa los criterios mínimos que deben cumplir los indicadores para medir efectivamente los objetivos de los programas.

Figura 2. Estructura de la valoración general de la MIR



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con base en el análisis de la calidad de la MIR se clasifican los programas y acciones de desarrollo social, a partir de los umbrales de calificación que se presenta en la figura siguiente:

Figura 3. Semaforización del análisis de la calidad de la MIR



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

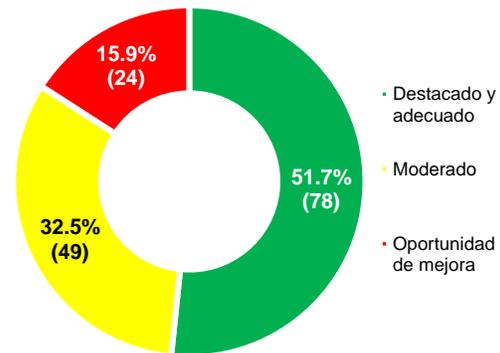
La gráfica 15 presenta los resultados de la valoración de calidad de la MIR de los programas y acciones de desarrollo social para 2018. Se identifica que **el 51.7% (78)** de las MIR obtuvieron una calificación **destacada o adecuada** (29 MIR destacadas y 49 adecuadas). Este grupo de programas requiere implementar ajustes a

su MIR de carácter complementario, ya que se considera que la especificación de los objetivos y el diseño de sus indicadores cumplen en su mayoría con los criterios mínimos establecidos por el CONNEVAL.

Aquellos programas cuyas MIR obtuvieron una **calificación moderada** representan el **32.5% (49)** y se caracterizan por precisar cambios de magnitud intermedia en el diseño de sus objetivos o instrumentos de medición.

Finalmente, **en semáforo rojo** se encuentra el **15.9% de las MIR (24)**, las cuales demandan cambios sustanciales a su diseño, toda vez que los objetivos e indicadores incumplen con los criterios mínimos que establece el CONNEVAL para garantizar la correcta medición de sus resultados.

Gráfica 15. Calificación total de la MIR, 2018

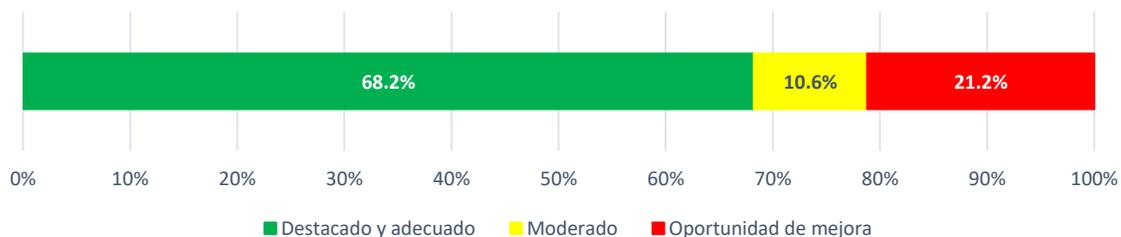


Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

a) Calidad del diseño de los objetivos de la MIR

La gráfica 16 presenta los resultados de la **valoración del diseño de los objetivos de las MIR** de los programas para 2018. Los resultados muestran que el 68.2% de las MIR cuentan con calidad destacada y adecuada de sus objetivos, es decir, se valida de forma general su lógica vertical; el 10.6% obtuvieron una calificación moderada toda vez que se identifica la necesidad de ajustes intermedios para mejorar la asociación lógica de sus objetivos; finalmente, el 21.2% de las MIR se encuentran semaforizadas en la categoría de oportunidad de mejora. Este último conjunto de matrices requiere verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de su MIR.

Gráfica 16. Calificación del diseño de los objetivos, 2018



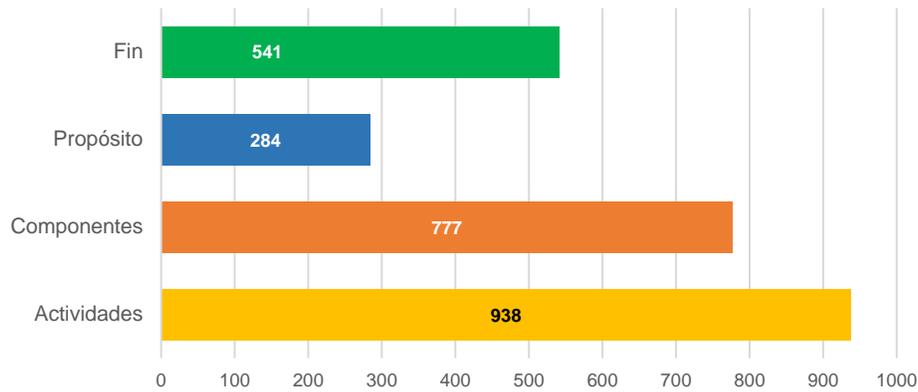
Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

b) Calidad del diseño de los indicadores de la MIR

Las 151 MIR analizadas contienen un total de 2,540 indicadores, de los cuales, 541 (21%) se encuentran a nivel de fin, 284 (11%) son indicadores de propósito, 777 (31%) miden la entrega de bienes y servicios de los

programas, y 938 (37%) corresponden a todas aquellas actividades necesarias para la operación de los programas, como lo muestra la gráfica siguiente:

Gráfica 17. Distribución de indicadores por nivel de la MIR, 2018

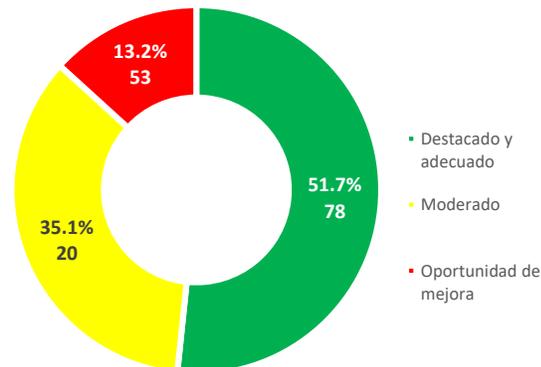


Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

El **68%** de los indicadores de las MIR en 2018 se orienta a la medición de las actividades y la entrega de bienes y servicios. Solamente **el 11% se concentran a nivel de propósito**, nivel de la MIR en el cual, según establece la Metodología de Marco Lógico (MML), se identifican los indicadores para el seguimiento de los resultados que se proponen lograr los programas y acciones de desarrollo social. Esta desproporción en el número de indicadores de gestión (actividades y componentes) especificados en la MIR, **podría afectar la percepción y el uso de la matriz como un instrumento estratégico de planeación y evaluación del logro de los objetivos de los programas (resultados)** y, por el contrario, fomentar su concepción como un mecanismo exclusivo de seguimiento a la ejecución del gasto social y a la operación de corto plazo del programa.

La gráfica 18 permite observar la distribución del total de las MIR de acuerdo con la calidad del diseño de sus indicadores. **Aproximadamente la mitad de los programas y acciones del ámbito social cuentan con una MIR con indicadores de calificación destacada o adecuada** y requieren ajustes menores para que éstos cumplan con las características mínimas de calidad. **El 35.1% de las MIR poseen indicadores de calidad moderada** que deben realizar cambios intermedios, principalmente, en los criterios de relevancia y monitoreabilidad. Finalmente, **el 13.2% de las MIR cuentan con**

Gráfica 18. Calificación del diseño de indicadores, 2018



Fuente: Elaboración del CONNEVAL.

indicadores con oportunidad de mejora que demandan ajustes sustanciales para alcanzar criterios mínimos de calidad para el reporte de información relevante sobre el objetivo que se persigue.

Evolución de la calidad de los objetivos e indicadores

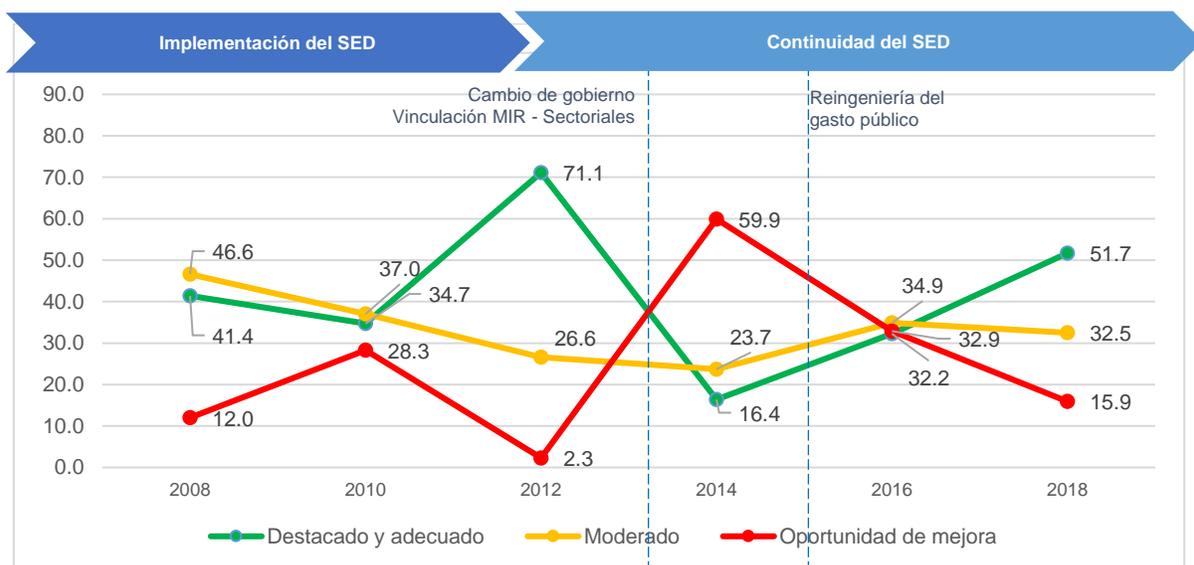
El CONEVAL ha realizado la valoración de la calidad del diseño de los objetivos e indicadores de la MIR, de forma bienal, desde 2008. Esto ha permitido identificar las trayectorias de la calidad de los indicadores de los programas y acciones de desarrollo social, así como realizar una comparación entre el escenario inicial y final de la presente administración federal.

A lo largo de cada ejercicio fiscal, los programas pueden modificar su MIR con el objetivo de ajustar la matriz ante cambios en el diseño u operación de los programas o introducir mediciones novedosas o más eficientes para el seguimiento de sus objetivos. Si bien los ajustes a la MIR propician la mejora continua de su calidad, éstos pueden retardar la consolidación la matriz o, incluso, introducir cambios que afecten de forma negativa la calidad alcanzada.

La gráfica 19, presenta la evolución de calidad de la MIR de los programas y acciones de desarrollo social durante el periodo 2008 - 2018. **Al final de la administración, en 2018, el conjunto de programas sociales ha avanzado hacia la mejora de la calidad de su MIR, de sus objetivos e indicadores.**

En 2018, 51.7% de las MIR de los programas sociales presentan calidad adecuada o destacada, una recuperación importante considerando la caída de calidad que representó el cambio de gobierno en 2012-2013, que llevó a un máximo de marices con oportunidad de mejora en 2014, y la reingeniería del gasto en 2015-2016, que propició cambios importantes en el diseño de un gran número de programas presupuestarios.

Gráfica 19. Evolución de la calidad de la MIR, 2008-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¿Qué sí y qué no?

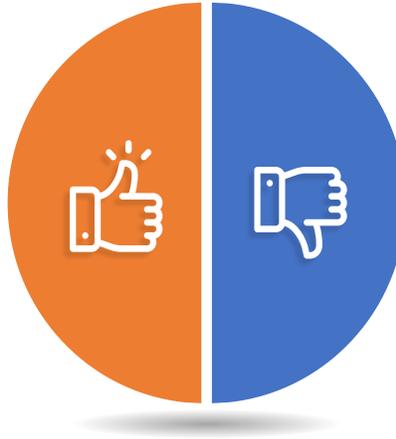
Acompañar los ejercicios de rediseño de programas sociales con la construcción de instrumentos para el monitoreo de sus nuevos objetivos u operación.



Definir mecanismos de *graduación* de la MIR con calidad destacada en su diseño, que propicie su consolidación y continuidad.



Fomentar la apropiación de la MIR como un instrumento estratégico de planeación y evaluación del logro de los objetivos de los programas (resultados), y no solo de gestión.



Modificar periódicamente la MIR afectando su calidad y la sostenibilidad de sus indicadores.



Establecer un gran número de indicadores de actividades en la MIR, en detrimento de la medición de sus resultados.

Capítulo 4. Desempeño

¿Qué resultado alcanzaron los programas sociales en el logro de sus objetivos?

Monitorear el desempeño de los programas sociales resulta fundamental para la implementación de mecanismos de ajuste de corto, mediano y largo plazo que posibiliten a los programas alcanzar sus objetivos. Cada ejercicio fiscal, **los programas se fijan metas que pretenden alcanzar y utilizan indicadores para monitorear en qué medida cumplieron con su propósito.**

El análisis del avance en el cumplimiento de las metas se basó en la información reportada por los programas y acciones de desarrollo social al cierre de Cuenta Pública 2017, sobre 1,016 indicadores de resultados (propósito) y entrega de bienes y servicios (componentes) registrados en las MIR de los programas correspondiente a ese mismo año.

Para la estimación del desempeño de los programas y acciones del ámbito social se consideran la meta establecida al inicio del ciclo presupuestario, la meta alcanzada al finalizar este periodo y la brecha que existe entre ellas para cada indicador que se reporta. Se tomó en cuenta, además, el sentido del indicador y su frecuencia de medición.

El sentido del indicador puede ser ascendente o descendente, dependiendo de si se busca elevar una cifra dentro de la población de interés (personas con seguridad social) o disminuirla (tasa de pobreza). A nivel propósito, el 90% (244) de los indicadores tienen un sentido ascendente, en tanto que a nivel componentes este porcentaje se eleva a 95% (707)³⁰. La frecuencia de medición indica cada cuánto se reporta el avance del indicador; el 42% (426) de los indicadores registraron tener una frecuencia de medición anual, 32% (324) una frecuencia de medición trimestral, 22% (222) una frecuencia de medición semestral y el restante 4% (44) alguna otra frecuencia de medición (bimestral, mensual, entre otras). El análisis

Desempeño:

Busca conocer el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores de propósito y componentes de los programas sociales.

Metodología de análisis:

Para analizar el grado de cumplimiento de metas que tuvieron los programas y acciones de desarrollo social, se consideran la meta establecida al inicio del ciclo presupuestario, la meta alcanzada al finalizar este periodo y la brecha que existe entre ellas para cada indicador que se reporta.

El desempeño del indicador se calcula considerando el sentido del indicador:

a) ascendente:

$$d_t = \left(\frac{\text{meta anual alcanzada}_t}{\text{meta anual planeada}_t} \right) \times 100$$

b) descendente:

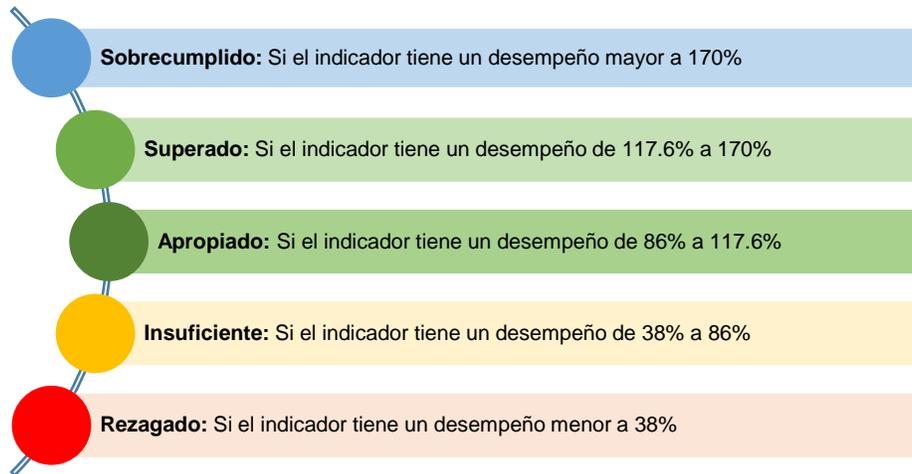
$$d_t = \left(2 - \frac{\text{meta anual alcanzada}_t}{\text{meta anual planeada}_t} \right) \times 100$$

³⁰ Existen 5 indicadores que no reportaron información correspondiente al **sentido** (ascendente o descendente), razón por la cual no fueron considerados en el análisis final.

de la frecuencia de medición permite identificar aquellos indicadores cuyas metas tienen que reportarse hasta 2017³¹.

Con base en la información estimada sobre el cumplimiento de las metas de cada uno de los indicadores, éstos se clasificaron en alguna de las cinco categorías de desempeño³² que se presentan en la figura siguiente:

Figura 4. Clasificación del desempeño de los programas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los resultados derivados de la clasificación de los indicadores se presentan en la gráfica 20. Se observa que **el 64.1% (601)** presentan un cumplimiento de desempeño **apropiado**, lo que se considera reflejo de un proceso de planeación satisfactorio. **El 12.5% (117)** lograron un cumplimiento de metas **insuficiente**, en cuyo caso es probable que las metas pudieron haber sido sobreestimadas. **El 11.6% (109)** de los indicadores se clasificaron en la categoría **superado**, lo cual podría interpretarse como consecuencia del establecimiento de metas laxas o de fácil cumplimiento. Finalmente, **8.5% (80)** y **3.3% (31)** de los indicadores presentan un porcentaje de cumplimiento de desempeño **rezagado y sobrecumplido**, respectivamente; este hallazgo representa problemas en el proceso de planeación y definición de metas al inicio del ciclo presupuestario.

Al analizar el porcentaje de cumplimiento **por nivel de indicador** se encontró lo siguiente: **de los 242 indicadores de propósito** analizados, **66.5%** se clasifican dentro de la categoría **apropiado**, en tanto que el **10.3%** caen en la categoría **superado** y **un porcentaje muy similar, 10.7%**, en la categoría **insuficiente**.

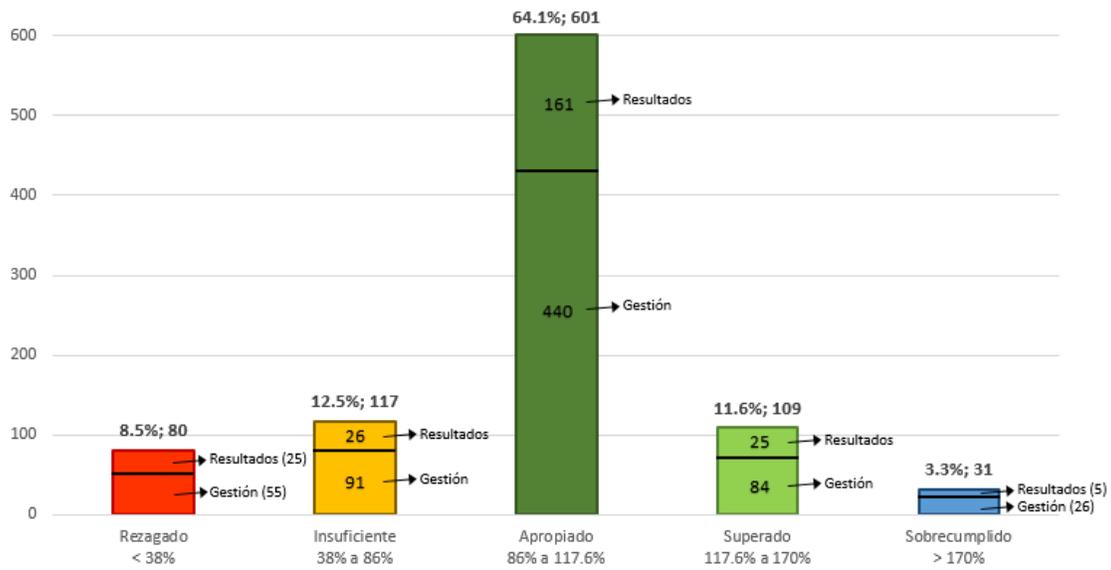
Por su parte, **de los 696 indicadores de nivel componentes**, **el 63%** se clasificó dentro de la categoría **apropiado**, **12.1%** en la categoría **superado** y **13.1%** en la categoría **insuficiente**.

³¹ Siguiendo esta lógica, se eliminaron dos indicadores con frecuencia de medición bienal cuyo ciclo de línea base es 2010, 2012 o 2014 y un indicador con frecuencia de medición sexenal.

³² Para determinar estas categorías se utilizó un algoritmo de k-medias con *clusterización*. En el análisis no se consideraron todos aquellos indicadores cuyo porcentaje de cumplimiento resultó ser superior a 300% o inferior a -300%. Por lo tanto, el total de indicadores para los cuales se presentan resultados es 938.

En general, aproximadamente **uno de cada tres indicadores, tanto para propósito como componentes, reportaron un cumplimiento apropiado**. De igual forma, alrededor del **20% de los indicadores** presentó un desempeño **insuficiente** o **rezagado**; proporción que se mantiene si se desagrega por indicadores de **resultados y gestión**, siendo 21.1% en el caso de los primeros y 20.9% para los segundos.

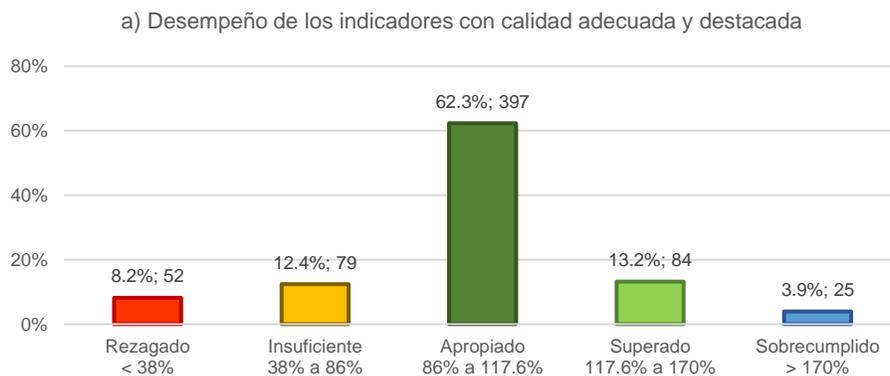
Gráfica 20. Desempeño de los indicadores de los programas sociales



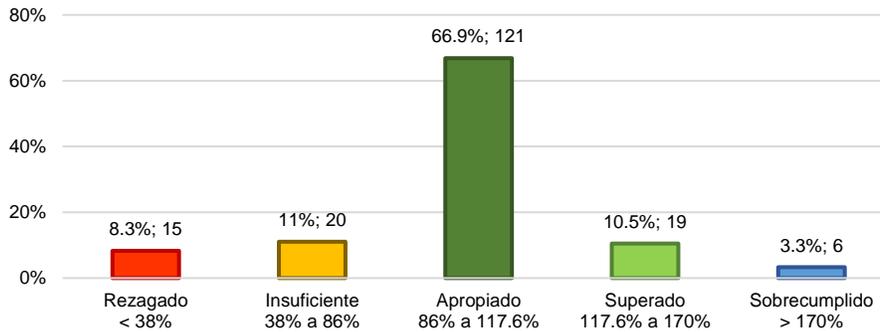
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con la finalidad de profundizar en el análisis del desempeño de los indicadores, se examinó la distribución de los indicadores dentro de cada una de las **categorías de desempeño señaladas en la figura 4 agrupándolos de acuerdo con su calificación de calidad** (figura 3, página 59). La gráfica 21 muestra el desempeño de los indicadores para tres niveles de calidad: a) destacada y adecuada, b) moderada y c) con oportunidades de mejora.

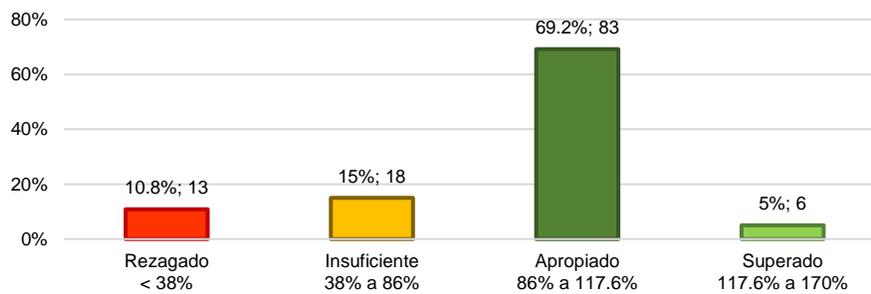
Gráfica 21. Desempeño de los indicadores por categoría de calidad.



b) Desempeño de los indicadores con calidad moderada



c) Desempeño de los indicadores con calidad con oportunidades de mejora



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El panel a) muestra que el 62.3% de los indicadores con calidad **adecuada y destacada** tuvieron un desempeño **apropiado** en el cumplimiento de sus metas; este porcentaje se mantiene cuando se consideran únicamente indicadores con calidad moderada (66.9%), panel b), o con oportunidades de mejora (69.2%), panel c). De igual forma, los indicadores de desempeño rezagado, insuficiente y superado mantienen una proporción similar, **independientemente de la categoría de calidad que se esté considerando**.

Intuitivamente, se esperaría que los indicadores de menor calidad presentaran menor dificultad para la definición, reporte y cumplimiento de sus metas, por ejemplo, aquellos que se especifican como *números absolutos* o los que se definen como el *avance en el logro de lo programado*. Sin embargo, el resultado de este análisis indica que, para el conjunto de indicadores y el año de análisis, **la calidad no parece afectar de manera significativa la distribución del desempeño de los indicadores**³³.

Una hipótesis detrás de este hallazgo apunta a la posibilidad que tiene los programas presupuestarios para ajustar de manera trimestral sus metas, en los términos que establecen los Lineamientos para la revisión y

³³ El coeficiente de correlación entre las dos variables (desempeño y calidad) es de 0.0904, lo que da cuenta de una relación muy débil entre ambas variables.

actualización de metas, calendarización y seguimiento de las MIR de los Programas presupuestarios³⁴, desde el ejercicio presupuestal 2016.

Lo anterior, propicia un **cumplimiento adecuado de las metas de los indicadores de la MIR con independencia de sus características particulares**; aún así, aproximadamente **uno de cada tres indicadores** de propósito y componentes aún presenta **áreas de mejora en el establecimiento de sus metas**.

Estudios recientes del CONEVAL en materia de metas, líneas bases y fuentes de información³⁵, presentan evidencia que permite concluir la importancia de definir **criterios mínimos metodológicos** para el cálculo de las metas que apoye el ejercicio de planeación de los programas sociales, así como, avanzar en la **sistematización y transparencia de la información** que generan internamente los programas (registros administrativos) a fin de evitar discrecionalidad en el reporte del avance de los indicadores.

Cumplimiento de los programas sociales, por dependencias

Para conocer cómo avanzaron las dependencias en el logro de sus propósitos, se estimó el desempeño de los programas y acciones de desarrollo social por dependencia. Se encontró que, en seis dependencias y entidades de la APF: **BANSEFI (1 programa), INMUJERES (1), SECTUR (1), STPS (3), IMSS (6) y SE (7)**, la totalidad de sus programas alcanzaron un desempeño promedio **apropiado** de sus indicadores de resultados para 2017. En contraste, los programas a cargo de **AGROASEMEX (1) e IMSS-Prospera (1)** presentaron un desempeño promedio **insuficiente** en el logro de sus resultados. Finalmente, las dependencias con el porcentaje más alto de programas con un desempeño **rezagado** fueron la SEMARNAT (11, 27%) y la SEDESOL (18,19%). La gráfica 22 muestra la distribución de las dependencias con base en el desempeño de sus indicadores de resultados.

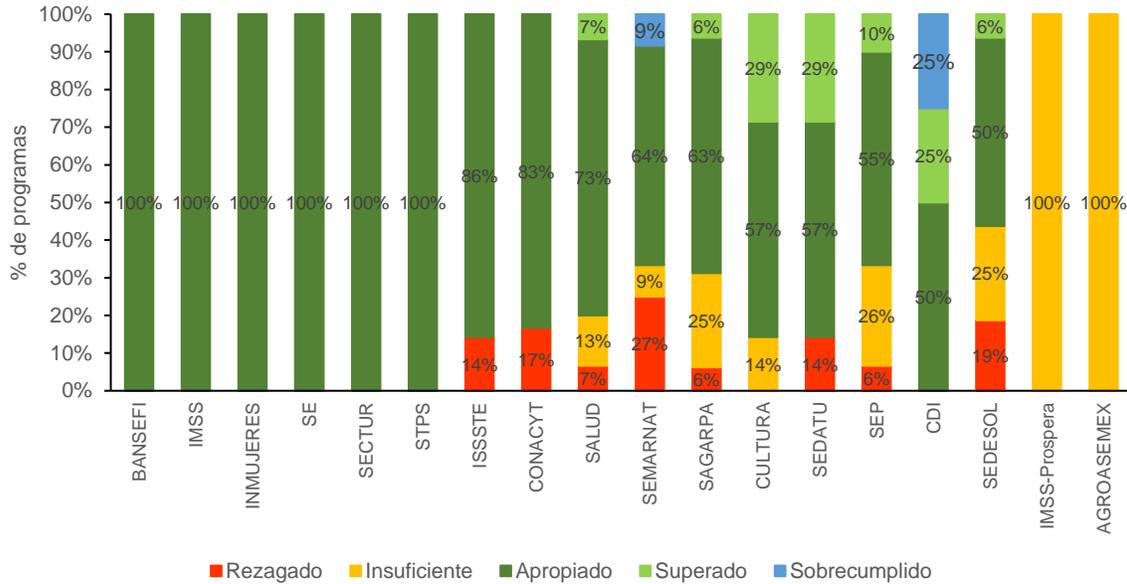
Al replicar el análisis del desempeño respecto de los indicadores que se utilizan para monitorear la entrega de los componentes de los programas sociales, se observa que **en seis dependencias y entidades: AGROASEMEX (1), BANSEFI (1), IMSS-Prospera (1), INMUJERES (1), SECTUR (1) y CDI (4), el total de sus programas alcanzan un desempeño apropiado** en la entrega de sus bienes y servicios. Por su parte, **la SEMARNAT (11) y SEDATU (8)** son las dos dependencias con el mayor porcentaje de programas (18% y 13%, respectivamente) con un desempeño **rezagado** respecto a las metas de entrega de sus componentes en 2017. La gráfica 23 ilustra estos resultados.

³⁴ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293940/Lineamientos_MIR_2018.pdf

³⁵ https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Analisis_METAS_LINEAS_BASE.pdf;

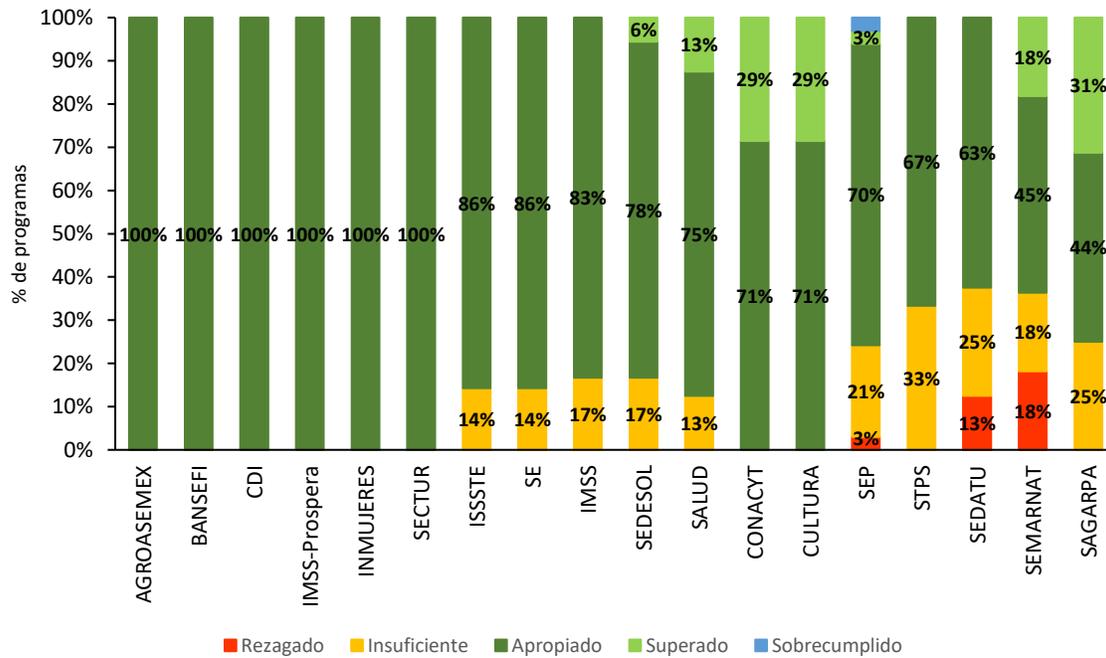
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Fuentes-de-informacion-se-apoyan-los-programas-sociales-en-Mexico.pdf>

Gráfica 22. Distribución de programas sociales por dependencia según desempeño de sus indicadores de propósito, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 23. Distribución de programas por dependencia según desempeño de sus indicadores de componentes, 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¿Qué sí y qué no?

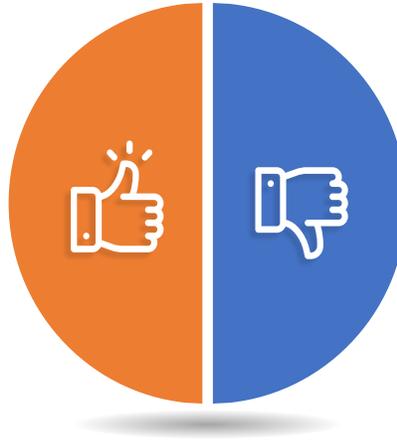
Definir criterios mínimos metodológicos para el cálculo de las metas que apoye el ejercicio de planeación de los programas sociales.



Definir lineamientos en materia del establecimiento de metas por parte de CONEVAL y la SHCP, y revisar los criterios de ajuste trimestral.



Avanzar hacia la sistematización y transparencia de la información que generan internamente los programas para el reporte de sus indicadores.



Privilegiar el establecimiento de metas inerciales o discrecionales.



Ajustar metas trimestralmente como forma de corregir un mal ejercicio de planeación y no solo ante cambios exógenos al programa que afecten su desempeño.

Capítulo 5. Sostenibilidad

¿Qué historia nos cuentan los indicadores de los programas sociales?

Los indicadores de los programas sociales permiten monitorear su desempeño a lo largo del tiempo. El mayor número de observaciones históricas de los indicadores hacen posible analizar su comportamiento y, con ello, conocer las trayectorias de los programas y la dinámica de la problemática social a la que dirigen su atención.

No obstante, los indicadores de las MIR pueden sufrir modificaciones a lo largo del tiempo debido, entre otras cosas, a cambios en los objetivos que persiguen, ajustes programáticos de la política social - como la fusión de programas -, o la mejora continua de los instrumentos de monitoreo que lleva a sustituir indicadores de baja calidad por indicadores que permiten el seguimiento efectivo de sus resultados.

Todos los cambios que se generan en la MIR, aún aquellos que promueven los programas con el objetivo de mejorar sus indicadores, dificultan el monitoreo de los resultados de la política social a lo largo del tiempo. Por tanto, un paso clave para la consolidación del Sistema de Monitoreo es minimizar los cambios a la MIR a través del fortalecimiento de la calidad de sus indicadores y la implementación de mecanismos de *graduación* de aquellas que reflejen claramente el diseño y operación de los programas presupuestarios.

En este contexto, el objetivo de este apartado es conocer la permanencia de los indicadores de la MIR, el número de observaciones históricas disponibles para cada indicador para el periodo de la administración 2013-2018, y el ratio de sustitución de indicadores que efectivamente mejoran la calidad de la matriz.

El análisis de estas variables de sostenibilidad de los indicadores nos permite identificar el nivel de consolidación de la MIR como un instrumento útil para los procesos de planeación estratégica de los programas presupuestarios del ámbito social.

Sostenibilidad:

Busca conocer la permanencia de los indicadores de la MIR, así como el número de observaciones históricas disponibles para cada indicador durante el sexenio.

Metodología de análisis:

1. Porcentaje de observaciones históricas de la administración 2013 - 2018 (POHA)

Refleja cuántas observaciones anuales tienen los indicadores respecto de los años transcurridos en la administración 2013-2018.

$POHA = (\text{Número de observaciones anuales por indicador para el periodo } 2013 - 2018 / 6) * 100$

2. Tasa de permanencia anual (TPA)

Permite conocer la proporción de indicadores que permanecen de un año a otro en las MIR.

$TPA = (\text{Indicadores permanentes} / \text{Indicadores únicos}) * 100$

Indicadores permanentes: son los indicadores que se encuentran en el año t y en el año t_1 .

Indicadores únicos: son el total de indicadores sin duplicidades, es decir, los indicadores que se registran en ambos años se cuentan como uno

3. Sustitución positiva

Verifica si los cambio en los indicadores de la MIR entre un año y otro, implican una mejora en la calidad de la información que se genera sobre el desempeño del programa.

Porcentaje de observaciones históricas de la administración 2013 - 2018

Con la finalidad de conocer el promedio de observaciones anuales de los indicadores de la MIR de los programas para el periodo 2013-2018, se analizaron 1,061 indicadores de propósito (objetivo principal del programa) y de componentes (entrega de bienes y servicios) de la MIR de los 150 programas presupuestarios contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social³⁶ 2018.

Considerando este universo de análisis, se tiene que, en promedio, **los indicadores de la MIR de los programas cuentan con 2.7 observaciones en el periodo de análisis 2013-2018**³⁷. Este resultado indica que el sistema de indicadores de los programas del ámbito social cuenta con información **para explicar el 45% del periodo de gobierno de la administración 2013-2018**, particularmente, para los años 2017 y 2018. Del total de **indicadores de propósito y componentes que se analizan, solamente el 9% (98) cuenta con información para cada uno de los años de la presente administración.**

Adicionalmente, se identificaron cuatro categorías de análisis para la clasificación de los programas y acciones de desarrollo social con base en el número de observaciones disponibles para el periodo 2013-2018:

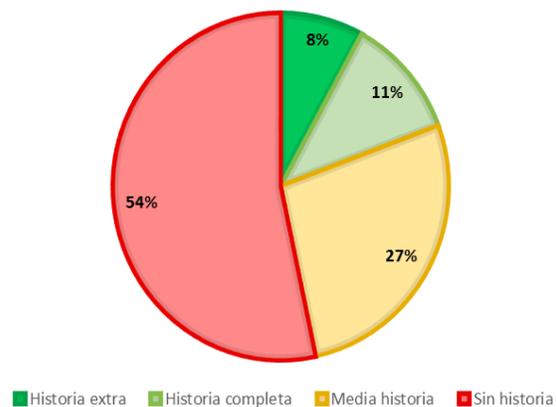
Figura 5. Categorías de programas según observaciones históricas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las gráficas siguientes muestra la distribución de los programas sociales según el número de observaciones de sus indicadores de propósito y componentes para el periodo 2013-2018, así como su distribución al interior de cada dependencia. Se identificó que más de la mitad de los programas y acciones sociales (54%) cuentan con observaciones de sus indicadores para menos de la mitad del periodo de análisis (2018 y, en algunos casos, 2017). Asimismo, aproximadamente un tercio de los programas (27%) cuentan con observaciones para más de tres años de la administración, y solo una quinta parte (19%) reportó información de sus indicadores para cuatro años o más durante 2013 y 2018.

Gráfica 24. Clasificación de programas según POHA 2013-2018



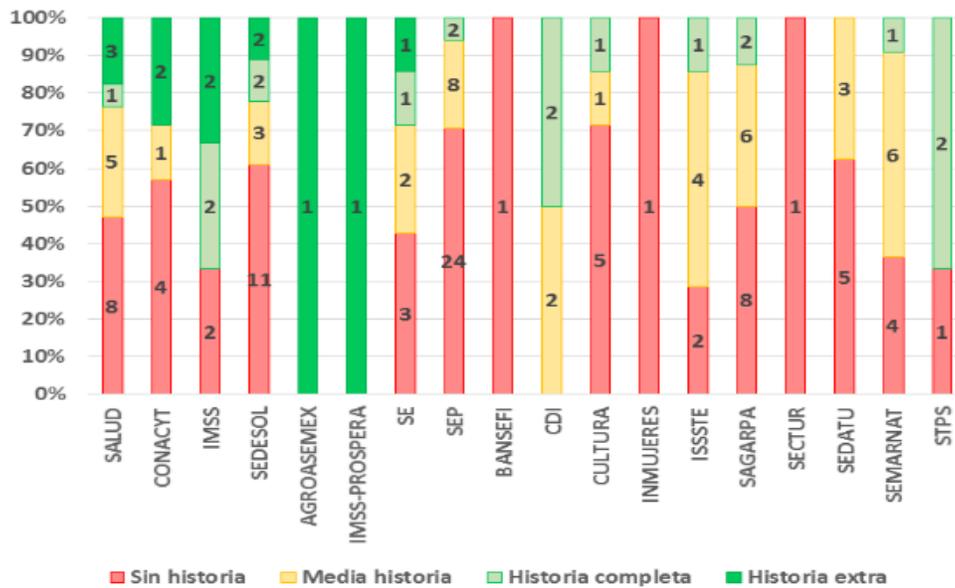
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

³⁶ Para el cálculo de la tasa de permanencia solo se consideraron los 149 programas que se encuentran en ambos periodos de análisis (2017-2018)

³⁷ Se considera el valor anualizado del reporte de avance del indicador.

A nivel dependencias, el IMSS, la CDI y la STPS cuentan con la mayor proporción de programas que reportan información para todo el periodo de análisis. En el caso de aquellas dependencias que solo coordinan un programa social AGROASEMEX e IMSS-PROSPERA cuentan una historia más allá de la administración. Por el contrario, SEDESOL, SEP, CULTURA, SAGARPA y SEDATU cuentan con la mayor proporción de programas “sin historia” durante el periodo de análisis. En el caso de las dependencias o entidades que solo coordinan un programa social: BANSEFI, INMUJERES y SECTUR, no poseen programas con indicadores que den cuenta de sus logros durante todo el sexenio.

Gráfica 25. Clasificación de programas según el número de observaciones históricas, por dependencia



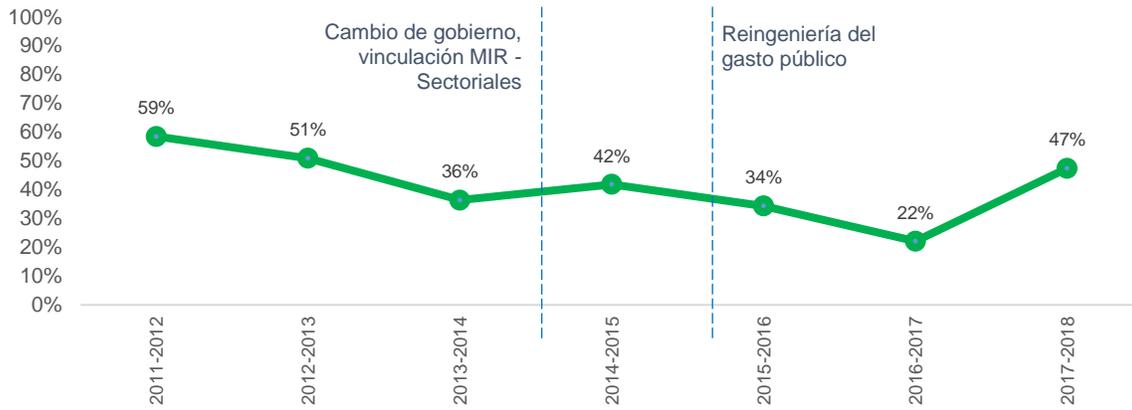
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Tasa de permanencia Anual

De 2011 a 2018, la tasa de permanencia de los indicadores **ha sido de 41%**, es decir que, en promedio, solo **dos de cada cinco indicadores de propósito y componentes de las MIR de los programas y acciones de desarrollo social se mantuvieron en la MIR entre un año y otro.**

Como se muestra en la gráfica 26, los periodos de mayor y menor permanencia identificados son 2011-2012 cuando **tres de cada cinco** indicadores permanecieron en la MIR (59%) y 2016-2017 periodo en el cual permanecieron solo **uno de cada cinco** indicadores (22%).

Gráfica 26. Tasa de permanencia anual de los indicadores, 2011-2018



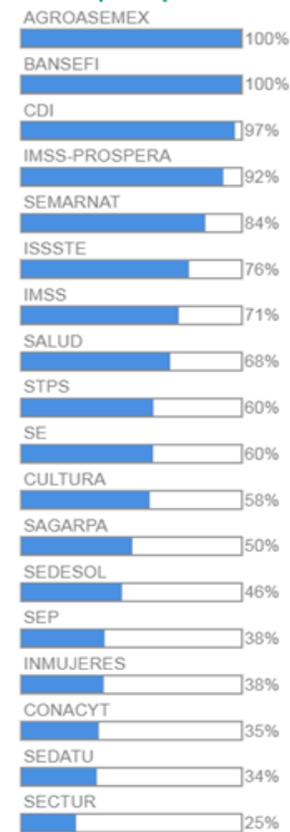
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al analizar la tasa de permanencia anual de los indicadores en el periodo **2017-2018**, encontramos que las entidades con una tasa de permanencia superior al 90% son AGROASEMEX (100% de permanencia, coordina 1 programa social), BANSEFI (100%, 1), CDI (97%, 4) e IMSS-PROSPERA (92%, 1). Los indicadores de los programas sociales que coordinan estas entidades permanecieron en sus MIR entre los dos años de análisis.

Adicionalmente, 42 programas presentan una tasa de permanencia del 100% en sus indicadores, es decir, **el 28% de los programas y acciones sociales conservaron sus MIR sin cambios entre 2017 y 2018**. Estos programas se encuentran coordinados principalmente por el IMSS, el ISSSTE, la SAGARPA, SALUD y la SEMARNAT. Por el contrario, 17 programas (11%) no conservaron un solo indicador en su MIR entre 2017 y 2018, por lo cual su **tasa de permanencia es igual a cero**. Estos programas están coordinados principalmente por la SAGARPA y por la SEP.

Aunque se observa una baja permanencia de los indicadores de un número importante de los programas en el periodo 2017-2018, es notable que **la tasa de permanencia anual es la más alta registrada a lo largo de la administración 2013-2018**. Esto se explica por los distintos ajustes en la estructura programática que se llevaron a cabo durante el inicio del gobierno (2013-2014), y la reestructura del gasto impulsada por la SHCP en el periodo 2015-2016.

Gráfica 27. Tasa de permanencia anual por dependencia, 2017-2018



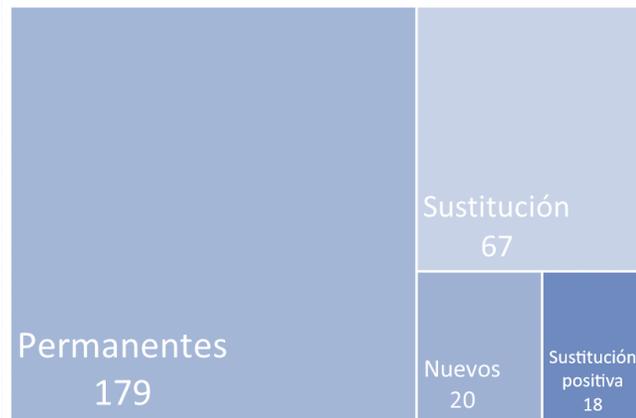
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Sustitución positiva

Si el cambio en los indicadores implica una mejora en la calidad de la información que se genera sobre el desempeño del programa, se considera que el programa llevó a cabo una **sustitución positiva**. Por ejemplo, cuando el indicador de nivel propósito pasa de medir procesos o gestión: *Porcentaje de becas entregadas a estudiantes de educación media superior*, a medir los resultados del programa: *Eficiencia terminar de los alumnos de educación media superior*.

A nivel propósito de la MIR, en 2018 se tiene un total de 284 indicadores, de los cuales, 179 se definen como permanentes, ya que cuentan con información de al menos un año anterior. De los 105 indicadores que no tienen información hacía atrás, 20 son nuevos y 85 sustituyeron a un indicador. De estos últimos, **solamente 18 (21%) son el resultado de una sustitución positiva**, es decir, el indicador que se integra es de mejor calidad que la del indicador que se elimina. La gráfica muestra la distribución de los indicadores de propósito que fueron analizados y la figura 6 brinda algunos ejemplos de los indicadores que realizaron una sustitución positiva.

Gráfica 28. Distribución de los indicadores de propósito



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 6. Ejemplos de sustitución positiva



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¿Qué sí y qué no?

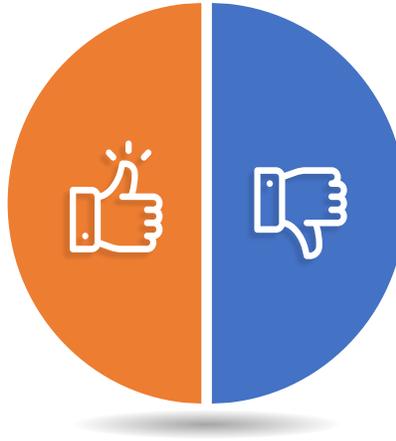
Fomentar que los indicadores de buena calidad incrementen sus datos históricos a través de la normativa de incorporar al menos tres observaciones para indicadores nuevos.



Fomentar el uso de la información histórica de los indicadores de la MIR en los procesos de planeación estratégica y mejora del diseño y operación de los programas sociales.



Consolidar el proceso de verificación de cambios a la MIR por parte del CONEVAL a fin de garantizar que los ajustes se dirijan en todo momento a mejorar su calidad.



Modificar periódicamente la MIR afectando su calidad y la sostenibilidad de sus indicadores.



La incorporación de indicadores de mala calidad en la creación de programas nuevos.

Capítulo 6. Uso de instrumentos de monitoreo

¿Cómo se usa la información que se deriva del Sistema de Monitoreo?

El objetivo último del Sistema de Monitoreo es generar información de calidad que sea útil para la toma de decisiones y que, en su conjunto, propicie la mejora continua de la política social. A través del seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión es posible contar con información oportuna sobre el desempeño de los programas o políticas sociales para retroalimentar procesos de revisión de su diseño y operación.

En esta sección se analizan los tipos e intensidad de uso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como una herramienta de gestión en las áreas coordinadoras de procesos al interior de cada programa social³⁸, a través de la estimación del *Indicador de Uso de la MIR e indicadores*. El cálculo de este indicador utiliza información obtenida de la aplicación de cuestionarios multinivel a funcionarios responsables de diversas unidades administrativas que participan en el proceso de monitoreo de los programas sociales al interior de las dependencias; y analiza de forma agregada los procesos de planeación, monitoreo, evaluación, asignación y seguimiento presupuestal, rendición de cuentas y transparencia. El indicador tiene un rango que va de un mínimo de 0 puntos a un máximo de 3 puntos, del cual se derivan las siguientes cuatro *categorías de calificación de uso de la MIR e indicadores*:

Figura 7. Categorías de clasificación de uso de la MIR e indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El universo de análisis considera los 150 programas y acciones sociales del ámbito federal, a cargo de 18 dependencias y entidades de la

Uso:

Busca analizar los tipos e intensidad de uso de la MIR e indicadores por parte de los programas del ámbito social, en procesos estratégicos como: planeación, monitoreo, evaluación, asignación y seguimiento presupuestal, transparencia y rendición de cuentas.

Metodología de análisis:

Se estimó el Indicador de Uso de la MIR e indicadores, a nivel programas, para cuatro procesos fundamentales en el ciclo de gestión de un programa social: planeación, monitoreo, evaluación, asignación y seguimiento presupuestal.

Est indicador se construyen con la información derivada de la aplicación de una serie de cuestionarios multinivel a funcionarios de las dependencias federales.

Para la valoración de las respuestas, se asignó un valor numérico ascendente de 0 a 3 a cada una de las múltiples opciones en cada pregunta del cuestionario.

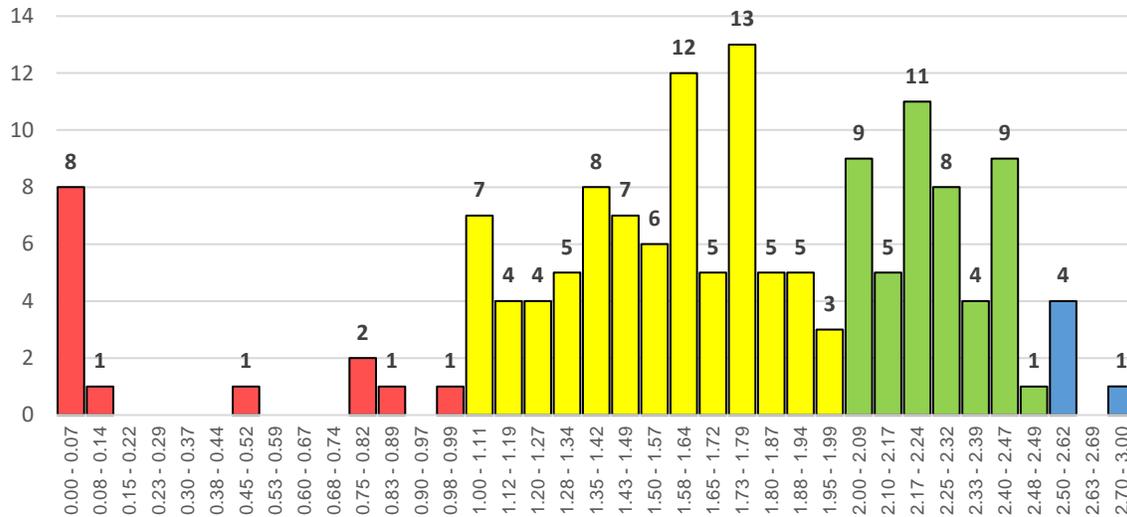
De acuerdo con la naturaleza de la investigación, mientras más alta sea la puntuación, mayor será el uso que se le da a la MIR y a los indicadores en los procesos antes señalados.

³⁸ Para mayor referencia sobre la metodología, consultar el Diagnóstico de monitoreo de programas y políticas sociales 2016: Hacia un seguimiento con enfoque de resultados, página 88. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/%E2%80%8B%E2%80%8BDiagnostico-de-monitoreo-de-programas-y-politicas-sociales-2016.pdf>

Administración Pública Federal, listados en el Inventario *CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018*" (*Listado CONEVAL 2018*)³⁹.

En promedio, la calificación del *indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel programa* es de **1.69 puntos**, lo que representa un uso **poco satisfactorio** de los instrumentos de monitoreo en los diversos procesos que se analizan al interior de los programas sociales.

Gráfica 29. Distribución del indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel programas sociales



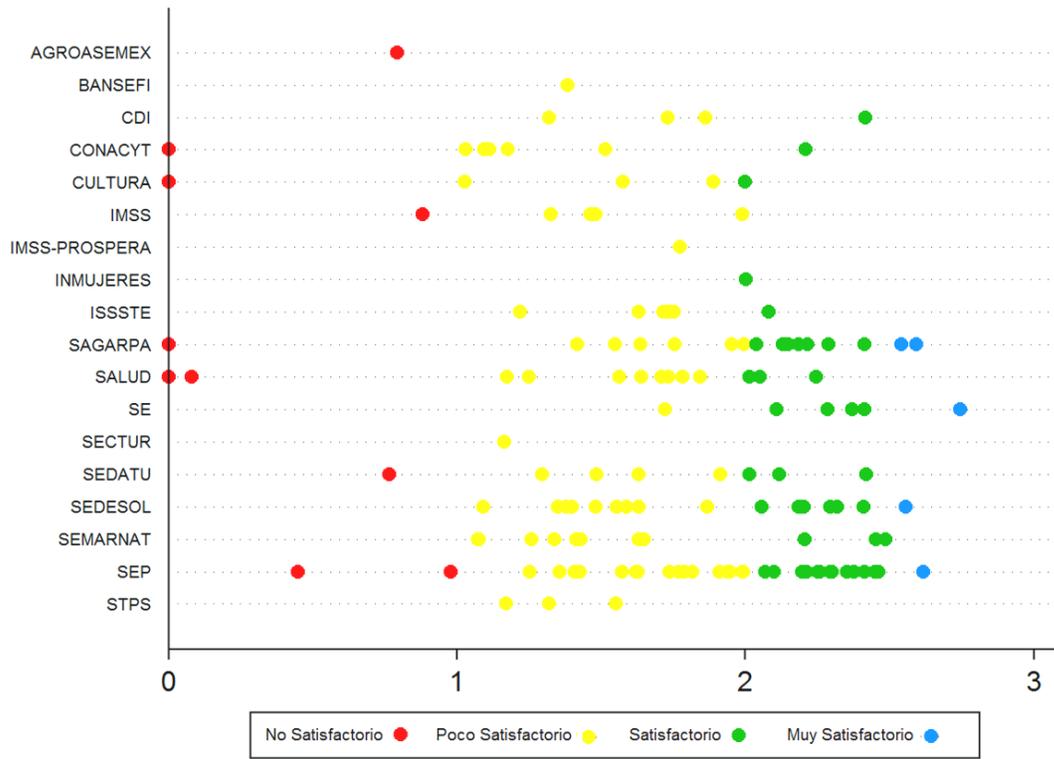
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La gráfica 29 presenta la distribución del *Indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel de programas sociales*. Se encontró que 14 programas obtuvieron un puntaje menor a uno: **seis programas** se encuentran en la clasificación de uso **no satisfactorio** y **ocho no reportaron información en el cuestionario de uso** para ninguno de los procesos que se analizaron. En el otro extremo, **cinco programas** tienen una calificación que las ubica con un nivel **muy satisfactorio** de uso de la información. Más de la mitad de los programas sociales (52%, 79) reportaron hacer un uso **poco satisfactorio** de la MIR y sus indicadores. Finalmente, uno de cada tres programas sociales reporta un uso **satisfactorio** de los instrumentos de monitoreo (31%, 47).

Al analizar el uso de la MIR que reportan los programas y acciones sociales agrupando por la dependencia que los coordina, se observa que **ocho dependencias** coordinan programas que reportaron un uso **poco satisfactorio** o **satisfactorio** de la información que se deriva del monitoreo de sus indicadores. Por otro lado, SAGARPA (16) y SEP (34) coordinan programas que reportan tanto un uso **muy satisfactorio** como **no satisfactorio** de la MIR, mostrando gran heterogeneidad en la composición del uso de la información de monitoreo que reportan sus programas. La SEDESOL (18) y la SE (7) no reportan entre sus programas un uso **poco satisfactorio** y, al contrario, poseen programas con un uso **muy satisfactorio** de los instrumentos de monitoreo.

³⁹ Se consideran los 150 programas y acciones; sin embargo, 8 programas sociales no presentaron información.

Gráfica 30. Distribución del indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel programa social, por dependencia.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Según los datos arrojados por el *Indicador de uso de la MIR e indicadores a nivel programa*, los procesos en los que se reporta un uso promedio con nivel **satisfactorio** son **monitoreo** (2.13) y **evaluación** (2.11). Los procesos restantes presentan un uso **poco satisfactorio**: planeación (1.65), transparencia y rendición de cuentas (1.45) y asignación y seguimiento presupuestario (1.08).

En general, se busca que la información de la MIR e indicadores pueda ser usada para retroalimentar los procesos del ciclo de vida de los programas sociales, con el fin de lograr mejoras en su gestión y diseño. Un hallazgo relevante es que **el Uso de la información está muy por debajo de su potencial; en particular, para el proceso de asignación y seguimiento presupuestal**, elemento fundamental para la consolidación del Presupuesto basado en Resultado.

Otro hallazgo fue la **heterogeneidad en el uso de la información por parte de los programas sociales al interior de una misma dependencia**. Este resultado es reflejo de la ausencia de **mecanismos institucionalizados en las dependencias y entidades para el uso sistemático de la información generada en el proceso de monitoreo**. Estos mecanismos podrían convertirse en catalizadores del uso de la información a través de una **transferencia interna de buenas practicas** entre programas de una misma institución con diferente nivel de uso de la MIR e indicadores.

¿Qué sí y qué no?

Vincular el uso de los instrumentos de monitoreo en el rediseño y gestión de los programas y acciones sociales.



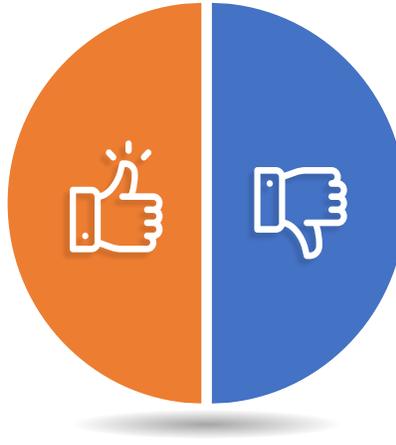
Sensibilizar a funcionarios(as) sobre la utilidad de la información generada por los indicadores en diversos procesos al interior de los programas sociales.



Identificar las necesidades de información de los tomadores de decisiones y diversificar el reporte de indicadores con base en el público objetivo y ámbito de aplicación.



Definir mecanismos institucionalizados para el uso de instrumentos de monitoreo que permita la transferencia de buenas prácticas entre programas de una misma dependencia.



Percibir el reporte de indicadores como burocrático y no considerar la información que se genera en la mejora de procesos de las dependencias.



Desvincular el proceso de asignación presupuestal del desempeño de los programas o políticas sociales.



La generación de multiplicidad de reportes sin valor agregado ni incidencia en la toma de decisiones.

TERCERA SECCIÓN: Otros resultados de Monitoreo

Capítulo 1. Monitoreo de grupos en vulnerabilidad

¿Qué resultados se obtuvieron en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad?

La acumulación de desventajas en ciertos grupos sociales ha dificultado, históricamente, su acceso a mejores condiciones de vida y el ejercicio pleno de sus derechos sociales. Estos grupos de población presentan condiciones, como su origen étnico, edad, sexo o discapacidad, que aumentan su vulnerabilidad ante problemáticas sociales y limita la posibilidad de abandonar el círculo vicioso que los hace permanecer en exclusión.

La dinámica de acumulación de desventajas y exclusión social profundiza la pobreza y perpetúa la desigualdad en nuestro país. Esta situación demanda el diseño de políticas públicas transversales para la atención de grupos de población en vulnerabilidad y, al mismo tiempo, la transformación de condiciones estructurales que garanticen a estos grupos de población un desarrollo y bienestar incluyente con acceso a la salud, empleo, educación y todos los derechos sociales que dicta la Constitución.

Figura 1. Grupos en situación de vulnerabilidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En este apartado se analiza el desempeño de los indicadores establecidos en los programas que se derivan del PND para el seguimiento de grupos sociales que presentan condiciones de etnicidad, edad, género o discapacidad, que los posicionan en situación de vulnerabilidad y dificulta el ejercicio pleno de sus derechos sociales.

Desempeño:

Busca medir el desempeño de los indicadores establecidos en los programas que se derivan del PND para el seguimiento de grupos en situación de vulnerabilidad.

Metodología de análisis:

Para conocer el avance logrado en la atención de las necesidades de estos grupos, en este capítulo, se hace un análisis del desempeño de los indicadores cuya población objetivo representa a un grupo en situación de vulnerabilidad.

El universo de análisis comprende los 25 programas del ámbito social derivados del PND descritos en el capítulo previo y se incluyen los correspondientes al Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016–2018 (PRONAPINNA).

La fórmula de cálculo empleada para estimar el desempeño de los indicadores es la siguiente:

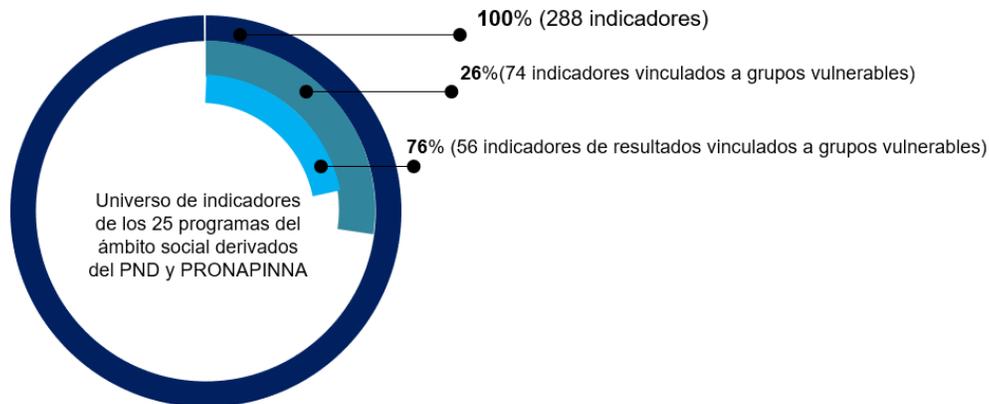
Desempeño =

$$\left(\frac{\text{Último reporte} - \text{Línea base}}{\text{Meta sexenal} - \text{Línea base}} \right) * 100$$

Para conocer el avance en la atención de la problemática de los grupos de población en situación de vulnerabilidad, se analiza el desempeño de los indicadores de los 25 programas del ámbito social derivados del PND y se incluyen los correspondientes al Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016–2018 (PRONAPINNA).

De esta forma, el universo de análisis se expande a un total de 288 indicadores, de los cuales 74 (25.7%) miden variables asociadas a grupos vulnerables. De estos 74 indicadores asociados a grupos vulnerables, 56 (76 %) miden variables de resultados, no procesos o gestión. Estos indicadores de resultados constituyen el insumo utilizados para el presente análisis.

Gráfica 1. Universo de análisis sobre el monitoreo de grupos en situación de vulnerabilidad



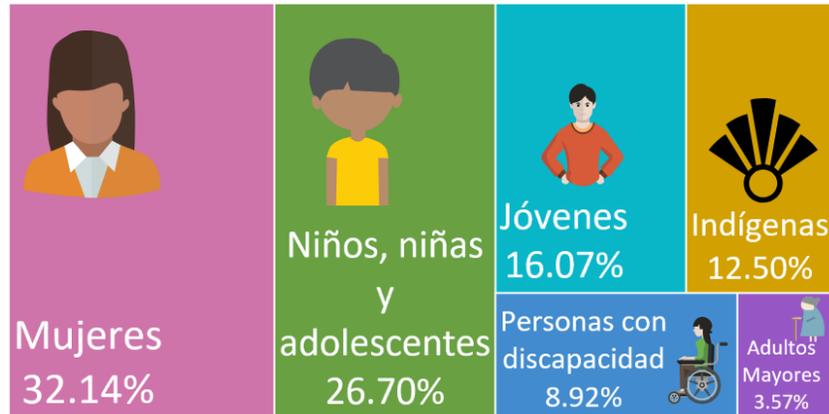
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Del universo de 56 indicadores de resultados vinculados a grupos vulnerables, se encontró que, a nivel de política social, las mujeres son el grupo social con el mayor número de indicadores asociados a su seguimiento en la administración 2013-2018: el 32.1% de los indicadores (18) midieron el avance de atención de este grupo con respecto a distintas temáticas. El mayor número de indicadores diseñados para medir el avance en la solución de problemáticas asociadas con las mujeres responde a la implementación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD).

El segundo grupo con mayor número de indicadores para su seguimiento durante este sexenio fueron los niños, niñas y adolescentes, con el 26.7% (15) de los indicadores. La implementación del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) propició el monitoreo de este grupo de población en cuanto a su acceso a la educación, salud, no discriminación, entre otros.

Por otro lado, como se observa en la **gráfica 2**, los grupos de población de personas con discapacidad y adultos mayores tuvieron un menor número de indicadores para el seguimiento de los objetivos de mejora de sus condiciones de vida.

Gráfica 2. Distribución de los indicadores por grupos en situación de vulnerabilidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En términos generales, se identifica la necesidad de **incrementar el número de indicadores de resultados que cuenten con los criterios mínimos de calidad para garantizar el seguimiento efectivo del desempeño de la política enfocada en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad.**

Particularmente, es necesario **reforzar el monitoreo de los grupos que hoy reciben menos atención** en cuanto a la mejora de sus condiciones de vida: indígenas, personas con discapacidad y adultos mayores. Asimismo, se requiere garantizar la calidad tanto del instrumento de medición como de las fuentes de información para el seguimiento de los grupos en situación de vulnerabilidad, incorporando mediciones innovadoras **como brechas de desigualdad.**

Resultados específicos por grupo en situación de vulnerabilidad

Cuando se habla de atención a grupos en situación de vulnerabilidad, se busca garantizar a estos sectores de población el acceso efectivo a sus derechos fundamentales y la superación de condiciones que limitan su desarrollo.

Con el objetivo de conocer el avance en la mejora de sus condiciones de vida, se analizaron los indicadores vinculados con cada grupo de población que se incluyen en los programas derivados de la Planeación Nacional del Desarrollo⁴⁰. Los principales temas a los que se da seguimiento a través de los indicadores incorporados en este análisis son los siguientes: seguridad alimentaria, educación, urbanización y vivienda, salud, bienestar económico, seguridad social, equidad de género (no discriminación) y seguridad y violencia.

En la siguiente gráfica, se presentan el desempeño de los indicadores identificados para el monitoreo de los grupos en situación de vulnerabilidad desagregados por las temáticas prioritarias a las que dirigen su medición:

⁴⁰ Para este análisis se utilizó el universo de 56 indicadores de resultados vinculados a grupos vulnerables (indicadores de los 25 programas del ámbito social derivados del PND y de PRONAPINNA)

Gráfica 3. Desempeño promedio de los indicadores por grupos vulnerables

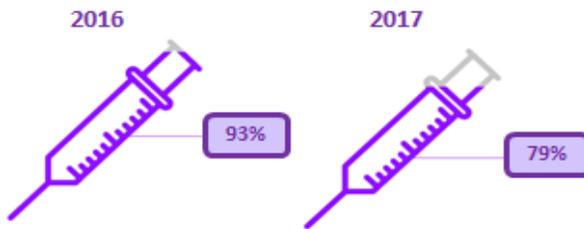


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con relación al desempeño de los indicadores establecidos para el seguimiento de las **mujeres en diversas temáticas prioritarias**, se observan los principales avances en materia de seguridad y educación. Por ejemplo, se logró un avance en la **tasa bruta de escolarización** de educación media superior de las mujeres, al pasar de 66.8% en 2013 a 81.4% en 2017. Sin embargo, en el tema de salud no se lograron las metas establecidas al inicio del sexenio, por ejemplo, los casos de **mortalidad por cáncer de mama** aumentaron de 16.3% a 18.8% entre 2013 y 2016.

En cuanto a los indicadores para el seguimiento de los niños y niñas, se observaron avances en **educación** en tanto que se identifican rezagos en materia de **salud**. Por un lado, la **prevalencia de la obesidad** en niños y niñas (5 a 19 años) aumentó de 14.6% en 2013 a 15.3% en 2016, y la disminución del porcentaje de niños con sobrepeso no alcanzó la meta establecida.

Gráfica 4. Cobertura de vacunación con esquema completo en menores de 1 año



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Otro resultado relevante en materia de salud infantil es la **cobertura de vacunación con esquema completo en menores de un año**, la cual mostró una tendencia decreciente entre 2016 y 2017, pasando de 93% a 79%. Datos de fuentes internacionales indican que la cobertura se ha estancado en los últimos años a nivel mundial y se plantea como uno de los grandes retos de la OMS⁴¹ para el 2020, en tanto que la meta recomendada por este organismo es de, al menos, el 80%.

Por otro lado, el análisis de los indicadores que se definieron para el seguimiento de la **población joven en el país no reporta avances relevantes en materia de educación, bienestar económico o seguridad y violencia**, ámbitos particularmente sensibles para este grupo de población. Por ejemplo, el porcentaje de **población entre 18 y 29 años víctima de algún delito** aumentó de 31.2% a 32.6% de 2012 a 2016.

En cuanto a la **población de adultos mayores, se cuenta únicamente con indicadores para el monitoreo de su acceso a la seguridad social**. El porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social pasó de 20.87% a 14.42% en este sexenio, reduciendo considerablemente la incidencia de esta carencia en este grupo de población. Sin embargo, es notable la falta de indicadores que permitan dar cuenta de las mejoras de las personas adultas mayores en otros aspectos relevantes para el desarrollo de una vida digna, por ejemplo, salud o bienestar económico.

Finalmente, **las personas indígenas y las personas con discapacidad son los grupos de población que reportan el mayor avance en sus condiciones de vida**, especialmente en temas de salud y bienestar económico.

Por ejemplo, en 2012, tres de cada diez personas con discapacidad y económicamente activas reportaban contaban con un empleo. Esa proporción aumentó a 4 de cada 10 personas en 2016.

En cuanto al desempeño de los indicadores asociados a la población indígena, el ámbito de la educación reportó los mayores avances. Durante esta administración, la **eficiencia terminal de los alumnos de primaria en los servicios educativos comunitarios indígenas** se incrementó de 85.4% en 2012 a 94.3% en 2017. Por otro lado, en el tema de urbanización y vivienda, no se

Gráfica 5. Tasa de ocupación laboral de personas con discapacidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁴¹ Organización Mundial de la Salud. *Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente (2016-2030)*.

alcanzaron los avances esperados en este sexenio, por lo que aún constituye un reto para este conjunto de población.

El combate a la pobreza y a la desigualdad debe articularse desde una política social transversal, que dirija los esfuerzos de diversos sectores a garantizar el acceso efectivo a los derechos de los grupos que se encuentran históricamente en desventaja. Para ello, **resulta fundamental contar con indicadores estratégicos** que brinden información relevante sobre los resultados del gobierno en el logro de objetivos transversales.

La incorporación de indicadores en el PND 2013-2018 y los programas que se derivan de éste, constituye un gran avance. Los retos permanecen en cuanto a la orientación de los indicadores a la medición de resultados, la calidad de las fuentes de información, el establecimiento de metas retadoras y factibles, la coordinación entre distintas instancias que permita su reporte sostenido en el tiempo y, sobre todo, el uso de la información para el fortalecimiento de la política social en materia de grupos en situación de vulnerabilidad.

¿Qué sí y qué no?

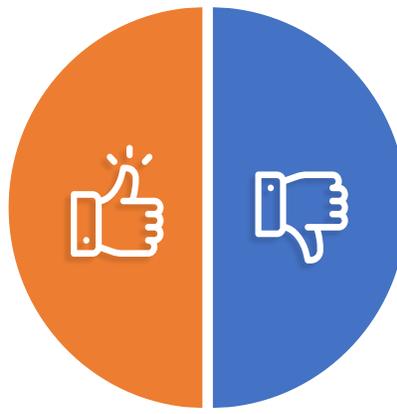
Incluir una mayor proporción de indicadores para el monitoreo de las condiciones de vida de personas indígenas, con discapacidad y adultos mayores, en los planes y programas nacionales de desarrollo.



Construir mediciones innovadoras para el monitoreo de grupos en situación de vulnerabilidad, como brechas o coeficientes de desigualdad.



Garantizar la calidad y permanencia de los indicadores y de las fuentes de información para el seguimiento de los grupos en situación de vulnerabilidad.



Ambigüedades en la definición de responsabilidades de las distintas dependencias en cuanto a la estimación y reporte de indicadores transversales y de seguimiento a grupos en situación de vulnerabilidad.



La ausencia de fuentes de información, encuestas nacionales que no garanticen el reporte de la información para grupos en situación de vulnerabilidad o registros administrativos sin desagregación poblacional.



Capítulo 2. Monitoreo de Fondos Federales

¿Los indicadores de los fondos del Ramo 33 brindan información de calidad sobre el cumplimiento de sus objetivos?

Los fondos del Ramo 33 constituyen transferencias de la Federación a las entidades y municipios, cuyo gasto se encuentra condicionado o etiquetado exclusivamente para la realización de acciones que contribuyan al logro de los objetivos de cada uno de los fondos. **Existen ocho fondos de aportaciones normados por la Ley de Coordinación Fiscal cuyos objetivos se encuentran vinculados con el fomento al desarrollo social.**

Cinco de los ocho fondos cuentan con objetivos asociados con derechos sociales, correspondientes a salud (FASSA), educación (FONE, FAM Infraestructura Educativa y FAETA), alimentación (FAM Asistencia Social) y vivienda (FAIS); además de los objetivos específicos y, por lo tanto, restricciones al gasto social que se establecen para cada uno de los fondos⁴².

Las entidades federativas son responsables de la erogación de los fondos. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se dirige tanto a las entidades como a los municipios, en tanto que, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) es destinado, exclusivamente, para los municipios y demarcaciones.

Calidad:

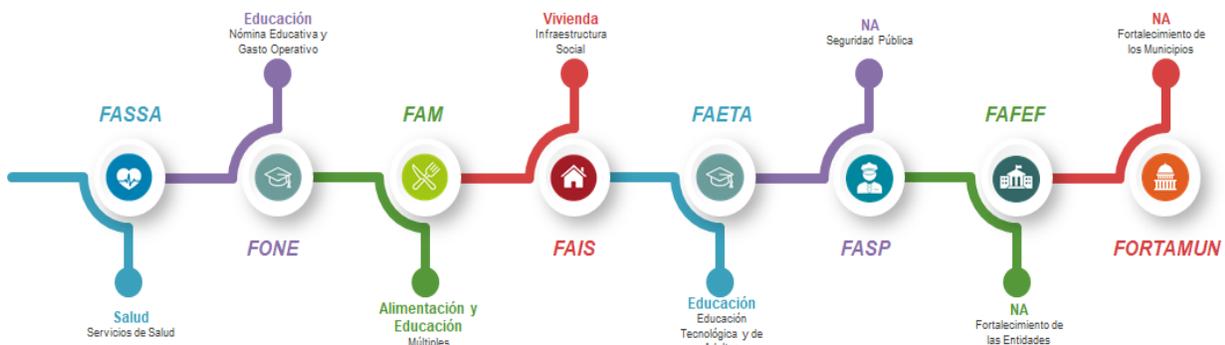
Busca analizar la calidad en el diseño de la MIR y los indicadores de los Fondos de Aportaciones que comprenden el Ramo 33.

Metodología de análisis:

Para analizar el diseño de los objetivos e indicadores del Ramo 33, se realizó la revisión de la MIR de cada uno de sus fondos y se obtuvieron calificaciones para su diseño (lógica vertical) e indicadores (lógica horizontal).

Posteriormente, se determinó una calificación general para la MIR de cada fondo y se establecieron categorías para el análisis de estos resultados: Destacado (más de 85), Adecuado (70 a 85), Moderado (50 a 69) y Oportunidad de mejora (menos de 50).

Figura 2. Fondos del Ramo 33: Aportaciones Federales



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁴² Excepto para el caso del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) que se dirige a cubrir diversas funciones establecidas en la Ley General de Salud

En las siguientes líneas se describen brevemente los objetivos de cada uno de los fondos:

El presupuesto del FONE se dirige, exclusivamente, para cubrir gastos de operación y de servicios personales.

El FAM es destinado en un 46% para desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social y el 54% restante para la construcción de infraestructura física educativa.

El FAETA tiene como destino facilitar la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de servicios educativos tecnológicos y para adultos.

El FAIS sirve para financiar obras e inversiones en infraestructura social básica en beneficio de la población con pobreza extrema o con altos niveles de rezago social.

El FASSA transfiere recursos para contribuir al ejercicio de las atribuciones conferidas a las Entidades en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud, referente a las actividades en materia de salubridad general.

El FASP cumple funciones relacionadas con la profesionalización y equipamiento de policías y agentes del Ministerio Público, percepciones extraordinarias para los últimos, establecimiento y operación de bases de datos e infraestructura física para las instituciones de seguridad pública.

Finalmente, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y FORATMUN se destinan a diversas actividades relacionadas, principalmente, con el saneamiento financiero y la modernización de los sistemas recaudatorios de las Entidades, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

Figura 3. Desagregación de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Calidad de los objetivos e indicadores de los fondos del Ramo 33

Los fondos del Ramo 33 cuentan con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el seguimiento de sus acciones y objetivos. Por su parte, los fondos FAETA, FAM y FAIS cuentan con una MIR para cada uno de sus objetivos que se desagregan en la figura 3, por tanto, el universo de análisis de este apartado corresponde a un total de 12 MIR.

Para el análisis del diseño de los fondos, se revisó la lógica vertical y horizontal de sus MIR, la **lógica vertical** se refiere a la causalidad entre los niveles de objetivos de la MIR del Fondo y la **lógica horizontal** verifica el diseño de los indicadores que se incluyen en la MIR para el seguimiento de sus objetivos.

A partir de esta revisión se obtuvieron calificaciones para el diseño de las Matrices (referente a la lógica vertical), para sus indicadores (que componen la lógica horizontal) y una calificación general que resume las dos dimensiones anteriores; y se establecieron categorías para el análisis y rangos de valoración:

Tabla 1. Rangos de las calificaciones de la MIR de los fondos del Ramo 33

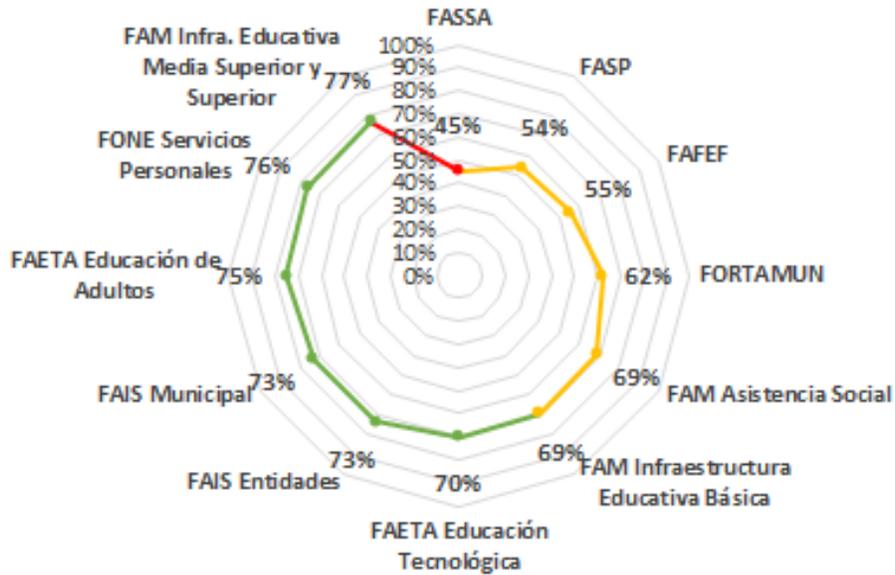
	Oportunidad de Mejora	Moderado	Adecuado	Destacado
Calificación	[0%, 50%)	[50%, 70%)	[70%, 85%)	[85%, 100%]

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Partiendo de esta revisión, se obtuvieron los siguientes resultados generales:

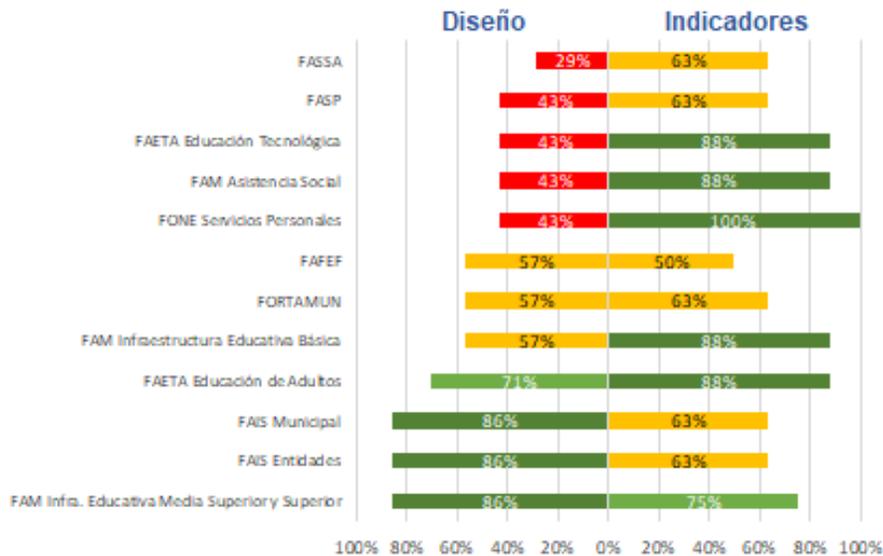
- El FONE **Servicios Personales, a pesar de tener una MIR adecuada e indicadores destacados, tiene un diseño de objetivos con oportunidad de mejora**, lo que podría llevar a monitorear resultados que no atienden a las problemáticas identificadas en los objetivos del fondo.
- **El FAIS, por su parte, presenta el reto de medir correctamente los resultados del fondo.** Si bien presentaron una lógica vertical destacada, los indicadores que incorporan para el seguimiento de sus objetivos son de calidad moderada.
- El FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, a pesar de tener el segundo menor presupuesto, presenta el mejor diseño de la MIR. Mientras tanto, los fondos FAM Asistencia Social y FAM Infraestructura Educativa Básica tienen MIR con calidad intermedia: ambos deben mejorar el diseño de sus objetivos.
- El FAETA Educación de Adultos cuenta con una MIR adecuada, pese a tener el menor ejercicio de recursos. Es decir, corresponde a un fondo que no solo identifica correctamente el problema público a atender, sino que sus indicadores brindan información sobre sus resultados. Sin embargo, es un ejemplo de que la distribución del Ramo 33 no está vinculada con la calidad en el diseño de los fondos.
- El FAETA Educación Tecnológica, pese a tener indicadores de calidad adecuada, tiene deficiencias en la identificación de sus objetivos. Esto podría implicar que el fondo está midiendo resultados que no están precisamente bien identificados en su lógica vertical.
- El FASSA, con el segundo mayor presupuesto del ramo, posee la única MIR con oportunidad de mejora. En particular, la lógica vertical de este fondo carece de causalidad: se considera que los componentes pudieran no generar el resultado esperado en el propósito, lo que genera que tenga la peor calificación del listado.
- El FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior y el FAETA Educación de Adultos son los fondos que tienen una mejor definición de sus objetivos e indicadores en conjunto.
- Los tres fondos que no se encuentran vinculados con derechos sociales, FASP, FAFEF y FORTAMUN, tienen MIR con calidad intermedia. Particularmente, el FASP cuenta con un diseño de lógica vertical con oportunidad de mejora.

Gráfica 6. Calificaciones generales de la MIR de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 7. Calificación de diseño e indicadores de la MIR de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De las nueve MIR de los Fondos vinculados a derechos sociales, seis alcanzan una calificación adecuada: requieren ajustes en la definición de sus objetivos o la orientación a resultados de sus indicadores. FASSA posee la única MIR con oportunidad de mejora: no dirige su objetivo a la solución de un problema público, lo

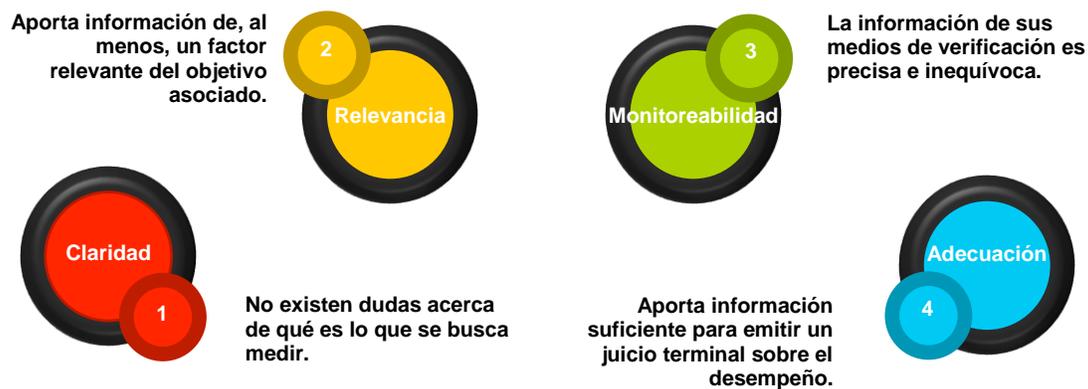
que implica el posible replanteamiento de su diseño. Por su parte, los fondos no sociales, cuentan con matrices de calidad moderada: se necesitan ajustes intermedios para garantizar la correcta medición de sus resultados.

Asimismo, las MIR de los **fondos sociales** presentan **heterogeneidad** en la calidad de sus objetivos e indicadores: existen **retos** importantes en la **lógica vertical** de **cuatro** MIR que presentan **oportunidad de mejora** en sus objetivos. Se observa **fortaleza** en la construcción de indicadores y, **contrastantemente**, los Fondos con mejores indicadores tienen el diseño de objetivos con mayor oportunidad de mejora.

Calidad de los indicadores

Las MIR de los fondos del Ramo 33 suman un total de 261 indicadores. Algunos de éstos son desagregaciones diversas de un mismo indicador, que presentan el mismo diseño, por lo que es posible agrupar este conjunto en un total de 142 indicadores únicos. Para la revisión de la calidad de los indicadores, se evalúan los criterios mínimos que éstos deben cumplir, como son: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

Figura 4. Criterios de calidad de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

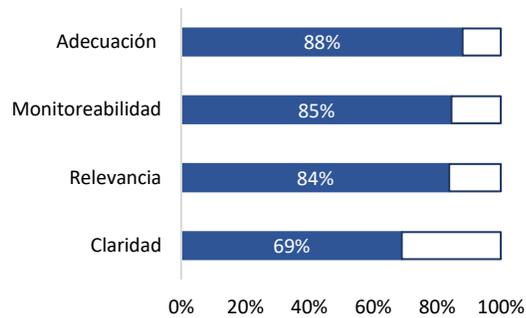
Los dos criterios que cumplen la mayoría de los indicadores son los relacionados con la adecuación (88%) y la Monitoreabilidad (85%), esto implica que los indicadores de los fondos permiten medir su desempeño y cuentan con medios de verificación precisos.

Por su parte, el criterio que aún presentan debilidades en la definición de los indicadores es el relacionado con la claridad. Los nombres de los indicadores deben ser *autoexplicativos* y evitar utilizar acrónimos o términos especializados poco claros, elementos que no se cumplen en el 31% porcentaje de los indicadores analizados.

Considerando el cumplimiento de estos criterios, un indicador tiene calidad destacada cuando cumple la totalidad de los criterios. El 84% de los indicadores (119) se consideran de buena calidad, es decir, son indicadores que miden aspectos relevantes del objetivo al cual se encuentran asociados.

Las MIR del FAETA Educación para Adultos y FAM Asistencia Social presentan la totalidad de sus indicadores clasificados como destacados o adecuados. Por el contrario, el Fondo con un mayor número de indicadores con oportunidad de mejora es el FONE Servicios Personales.

Gráfica 8. Calificación de diseño e indicadores de la MIR de los fondos del Ramo 33



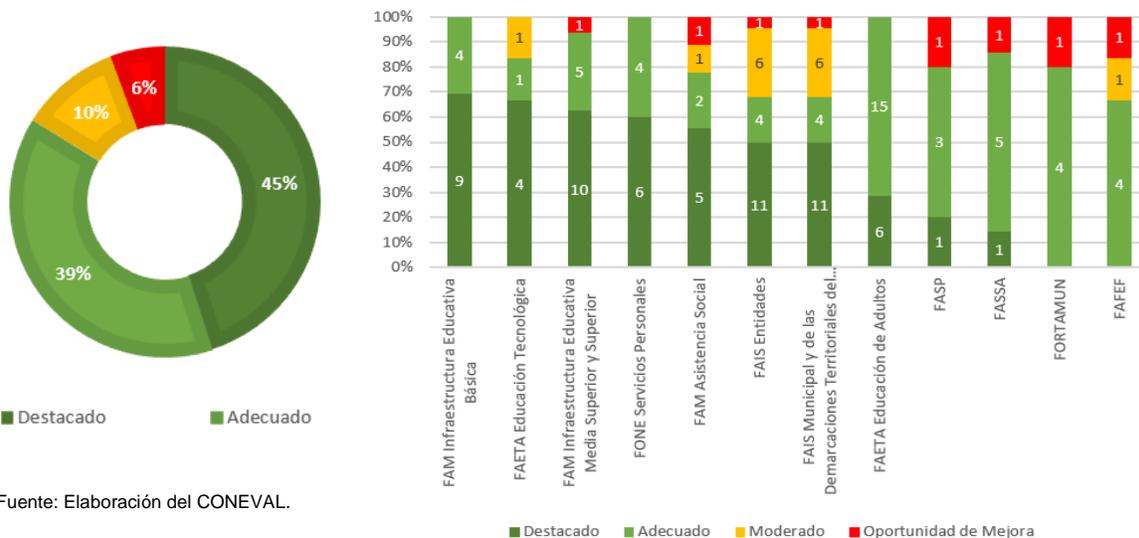
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Tabla 2. Categorías de calidad de los indicadores de los fondos del Ramo 33

Categoría	Claridad	Relevancia	Monitoreabilidad	Adecuación
Destacado				
Adecuado				
Moderado				
Oportunidad de mejora	Cualquier otra combinación de criterios			

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Gráfica 9. Distribución de la calidad de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Calidad de los objetivos

Actualmente, los Fondos del Ramo 33 con objetivos con oportunidad de mejorar representan un presupuesto público de cerca de \$ 440 mil millones de pesos. La baja calidad en la definición de los objetivos de estos fondos implica un ejercicio del gasto público poco eficiente, debido a la falta de claridad sobre la problemática a solucionar o de la población objetivo a atender.

La calificación correspondiente a los objetivos proviene, exclusivamente, de la revisión de la lógica vertical de las MIR. Es decir, se analizó la causalidad entre los distintos niveles de objetivos de las MIR, de tal forma que la estructura de los fondos pueda garantizar el cumplimiento del propósito. Sin embargo, contamos con información sobre el enfoque de resultados de los objetivos a nivel de propósito de cada fondo.

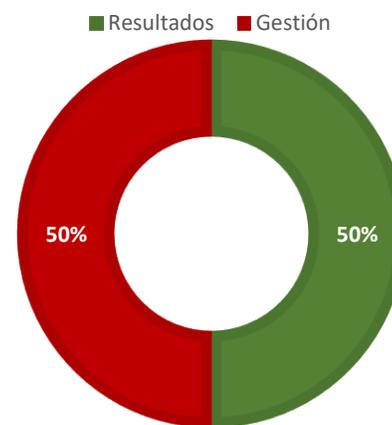
La mitad de los fondos cuentan con un propósito orientado a resultados: FONE Servicios Personales, FAETA Educación de Adultos y Educación Tecnológica, FAM Asistencia Social y FAIS Municipal y Entidades. El resto cuenta con objetivos planteados sobre la gestión del fondo.

Derivado del análisis de objetivos e indicadores de las MIR de los fondos del Ramo 33, se identifica la necesidad de fortalecer el diseño de los instrumentos de monitoreo a fin de garantizar el correcto seguimiento del ejercicio del gasto público federal y el logro de sus objetivos.

Para ello, el objetivo de cada uno de los fondos debe identificar claramente la solución a un problema público, así como la población o área de enfoque a la que se dirigen las acciones financiadas a través de estos recursos. Asimismo, los indicadores que se definan para su seguimiento deberán verificar los criterios mínimos de calidad a fin de servir como instrumentos de monitoreo de los resultados del fondo respecto a los objetivos que se hayan definido.

Un resultado notable es que **los fondos con el mejor diseño de objetivos no necesariamente tienen los mejores indicadores**, por tanto, es preciso enfatizar la construcción de indicadores pertinentes, relevantes, claros y monitoreables, que permitan monitorear el resultado de los fondos en la mitigación de carencias y problemáticas sociales.

Gráfica 10. Distribución del enfoque de resultados de los objetivos de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

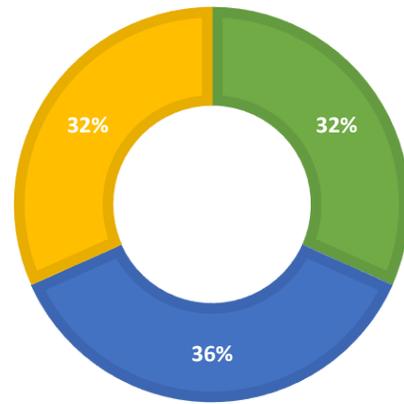
Enfoque y dimensión de los indicadores de los fondos del Ramo 33

Las MIR de los fondos del Ramo 33 tienen un total de 261⁴³ indicadores que dan seguimiento a cada uno de sus objetivos. **El 32% de estos indicadores se encuentran a nivel de resultados, es decir, miden el objetivo principal del fondo (Propósito) y su contribución a la planeación nacional (Fin).**

El 36% de los indicadores miden temas relacionados con la entrega de bienes y servicios (Componentes) y el 32% la gestión del fondo (Actividades). En general, los indicadores han dado seguimiento en proporciones similares a los distintos niveles de objetivos de la MIR. Sin embargo, es necesario enfatizar el monitoreo de los **objetivos a nivel de propósito y de fin**, a fin de conocer el desempeño efectivo de los fondos del Ramo 33, es decir, el logro de su objetivo central y su contribución a prioridades nacionales de desarrollo.

Por otra parte, la dimensión del indicador es el aspecto del logro del objetivo a cuantificar, es decir, la perspectiva con que se valora cada objetivo. Se consideran cuatro dimensiones generales para los indicadores.

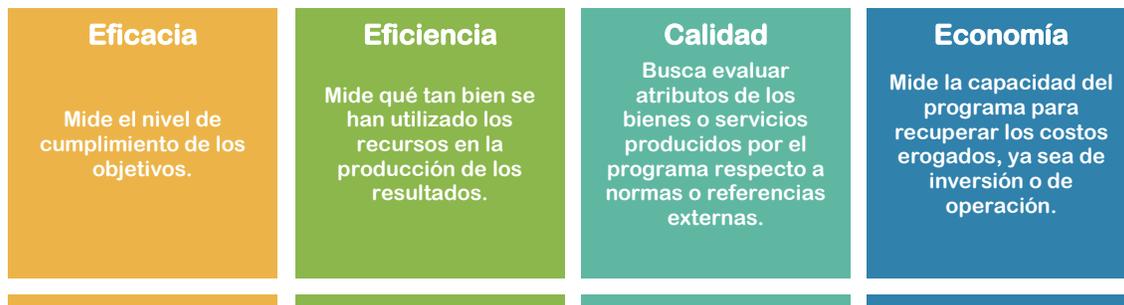
Gráfica 11. Estructura de los indicadores del Ramo 33



- Indicadores Resultados (Propósito + Fin)
- Indicadores Servicios (Componentes)
- Indicadores Gestión (Actividades)

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 5. Dimensiones de los indicadores

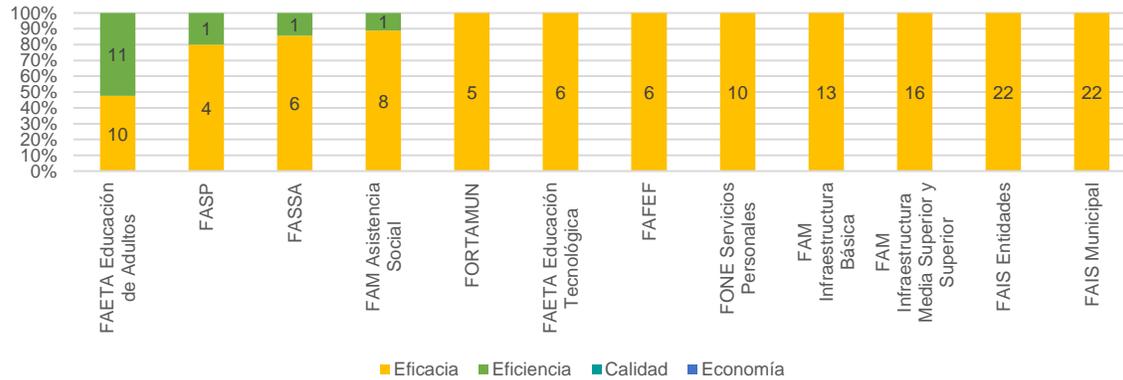


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El 90% de los indicadores de los fondos del ramo 33 son de eficacia y el 10% son de eficiencia, ninguno de los fondos ha definido algún indicador que sea de calidad o de economía. A continuación, se muestra la distribución de los indicadores por ramo según la dimensión que miden.

⁴³ Para el análisis de fueron considerados únicamente 142 ya que no fueron considerados los subindicadores que son aquellos indicadores que se desagregan y solo se retomó la información del indicador general

Gráfica 12. Distribución de la dimensión de los indicadores por fondo



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

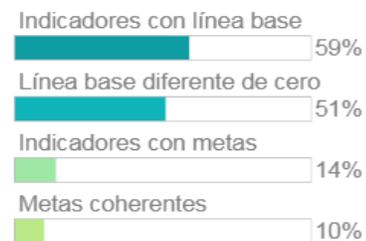
Solo cuatro fondos tienen indicadores de eficiencia (FAETA Educación de Adultos, FASP, FASSA y FAM Asistencia Social), el resto contienen, exclusivamente, indicadores de eficacia. Las dimensiones que no se miden aportan información relevante sobre el desempeño de los fondos por lo que se considera necesario que se diversifique la dimensión del desempeño a la que se le da seguimiento.

A pesar de que los indicadores del Ramo 33 presentan, en su mayoría, buena calidad, no cuentan con información para dar seguimiento a su desempeño. Para medir el desempeño de los fondos, es necesario que sus indicadores tengan una línea base y una meta coherente con el sentido de este. Sin embargo, esto no ocurre en todos los casos. **El 51% de los indicadores cuentan con línea base diferente de cero**⁴⁴, pero solamente **el 14% tienen planteadas metas**, lo que dificulta el seguimiento de los fondos; y solo **el 10% de los 142 indicadores** que conforman este ramo **tiene metas coherentes**, es decir, la dirección de la meta respecto de la línea base concuerda con el sentido del indicador.

A la luz de estos resultados, una de las prioridades en el diseño de los instrumentos de monitoreo de los fondos es la definición de sus metas y líneas bases, cuidando en todo momento su reporte periódico, con el fin de analizar el avance en el cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, los indicadores no se dirigen únicamente a propiciar la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio de los fondos federales, sino que éstos constituyen insumos fundamentales para la generación de información oportuna sobre el cumplimiento de sus objetivos y nutren los procesos de toma de decisiones para la mejora en la ejecución del gasto.

Gráfica 13. Línea base y meta de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

⁴⁴ Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

¿Qué sí y qué no?

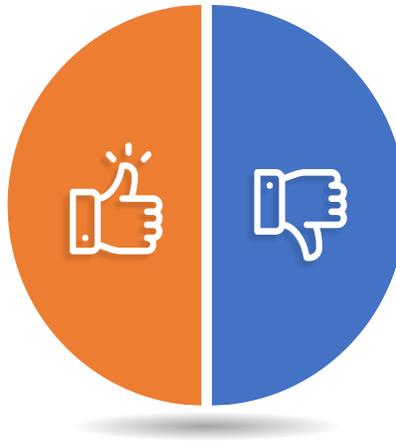
Verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de la MIR: **¿el destino del gasto contribuye al logro de su propósito?**



Alinear el objetivo de los Fondos al objeto que se define en la Ley de Coordinación Fiscal y **validar esta vinculación** a través de un **análisis** del problema público que se busca atender.



Establecer mecanismos de planeación que homologuen las capacidades de los gobiernos locales en cuanto al establecimiento de metas / mejorar la calidad de indicadores.



Definir indicadores poco claros y sin orientación a resultados que propicien la **dispersión** de los esfuerzos coordinados de reporte por parte de gobiernos locales y **obstaculicen el seguimiento** y logro de los objetivos de los Fondos.

CUARTA SECCIÓN: Conclusiones y desafíos para el Sistema de Monitoreo

Capítulo 1. Conclusiones

El análisis de cada una de las dimensiones del Sistema de Monitoreo vertidas a lo largo de las diferentes secciones de este documento nos arroja una serie de hallazgos y retos que constituyen, en su conjunto, la hoja de ruta para el fortalecimiento del Sistema de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales.

A continuación, se presentan los principales resultados y conclusiones que se identifican en el Diagnóstico de Monitoreo para el ejercicio fiscal 2018, mismos que se encuentran organizados por secciones y capítulos de análisis.

PRIMERA SECCIÓN: MONITOREO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Capítulo 1. Solidez Institucional

¿Cómo se instrumenta el Sistema de Monitoreo en la APF?

Las dependencias y entidades de la APF reportan que las actividades de monitoreo en sus dependencias se encuentran reguladas, en su mayoría, por **normas y lineamientos externos**. Es decir, la normatividad se mantiene en un ámbito **general**. Este resultado tiene implicaciones sobre el grado de institucionalización y apropiación del Sistema de Monitoreo al interior de las dependencias.

Ante este resultado, es relevante que el proceso de monitoreo avance en su institucionalización al interior de las dependencias. Aunado a ello, se busca consolidar un marco normativo claro, preciso e integral, de tal forma que las normas que se emiten en materia de monitoreo, deberían ser acciones conjuntas y coordinadas entre la SHCP, el CONEVAL y demás actores relevantes para la coordinación de este proceso.

Otro resultado de la instrumentación del monitoreo en la APF, indica que los funcionarios involucrados en el proceso de monitoreo reportan como principales **fortalezas** el conocimiento de la **MML** y la **construcción de Indicadores**. **Por otra parte**, las oportunidades de mejora se concentran en la **planeación de políticas públicas** y el **manejo de software estadístico**. En este punto, es imperativo continuar con el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las Unidades de monitoreo y evaluación al interior de las dependencias, contando con los perfiles adecuados para el buen funcionamiento del Sistema de Monitoreo.

La información generada en el Sistema de Monitoreo debería ser de fácil acceso, por ello se debe continuar con la sistematización de información y registros administrativos, lo cual permita alimentar el proceso de reporte de indicadores. Esta misma información debería difundirse al interior de las dependencias, con el fin de conocer el avance que se tiene en cada rubro.

Capítulo 2. Alineación Estratégica

¿Cómo se vinculan los objetivos sectoriales de desarrollo a los programas presupuestarios?

Por normativa, todos los programas presupuestarios deben retomar un objetivo del programa sectorial al que se encuentren asociados por adscripción a su dependencia. Sin embargo, se identifica que esta vinculación no se valida a la inversa: **el 32% de los objetivos sociales de los programas sectoriales 2013-2018 no fueron retomados por algún programa presupuestario**. Esta situación obstaculiza el logro de los objetivos sectoriales, toda vez que éstos no cuentan con instrumentos de política social para la implementación de acciones que conduzcan a su cumplimiento.

Con el objetivo de establecer una vinculación clara entre los programas presupuestarios sociales y los programas sectoriales o demás que se deriven de la Planeación Nacional del Desarrollo, se requiere implementar, entre otras, las siguientes medidas de alineación efectiva:

- Articular el nivel estratégico del diseño de la política social con la implementación y operación a cargo de los programas presupuestarios;
- Definir los objetivos sectoriales y transversales mediante mesas participativas que involucren a diversos actores responsables de la planeación, seguimiento y operación de los programas presupuestarios; y
- Verificar la relevancia de los programas presupuestarios para el logro de los objetivos sectoriales y, en su caso, propiciar su rediseño derivado de la nueva definición de prioridades nacionales de desarrollo.

Capítulo 3. Enfoque de Resultados

¿Qué resultados busca alcanzar la Planeación Nacional de Desarrollo?

Para el logro de las metas y objetivos que establece la Planeación Nacional del Desarrollo, resulta fundamental que las prioridades sectoriales se orienten a la solución de una problemática social y no solo la entrega de bienes y servicios. El análisis de la orientación a resultados de los programas sectoriales que se derivan del PND, encontró que el 53.7% (73 de 136) de los objetivos representan la solución de un problema público. Este porcentaje no cumple con el umbral de enfoque de resultados, el cual establece que al menos 4 de cada 6 objetivos (66.67%) y sus respectivos indicadores, deberán orientarse a resultados. La proporción respecto de los indicadores es un poco más favorable, ya que el 55.8% (154 de 276) se orientan a la medición de resultados.

Estos resultados apuntan a la necesidad de fortalecer la identificación de un problema público en los objetivos sectoriales o transversales, e incluir indicadores que garanticen la generación de información de calidad sobre el logro de sus objetivos, para ello, sería deseable:

- Definir los objetivos de la planeación nacional de desarrollo partiendo de un diagnóstico de la realidad social del país y el acceso efectivo a derechos sociales.
- Incluir, en la definición de objetivos de prioridad nacional, temas transversales como género, medio ambiente y ciclo de vida, entre otros.

- Incluir la cuantificación y/o delimitación de la población o área de enfoque sobre la cual deberá verificarse el cambio deseado.
- Dar continuidad al monitoreo de las problemáticas sociales que aún representan un desafío al desarrollo en el cambio de administración.

Capítulo 4. Calidad

¿Los indicadores de los programas derivados del PND brindan información de calidad sobre el cumplimiento de sus objetivos?

Uno de cada dos indicadores que se definieron para el seguimiento de los objetivos de los programas sectoriales que se derivan del PND, brinda información de calidad sobre el resultado vinculado a sus objetivos. El reto se centra en la necesidad de mejorar del 50% de los indicadores clasificados con oportunidad de mejora a fin de **garantizar la utilidad** de los instrumentos de monitoreo de los objetivos sectoriales o transversales de desarrollo.

Entre los aprendizajes que se desprenden de la **primera experiencia de definición de indicadores** para el monitoreo de las prioridades nacionales, sectoriales y transversales de desarrollo, se mencionan los siguientes:

- Definir indicadores bajo esquemas participativos, con asistencia técnica de instancias especializadas (INEGI, CONEVAL, sector académico) para su diseño, y con el involucramiento de actores relevantes de las dependencias y programas para su reporte y seguimiento.
- Establecer metodologías rigurosas en el proceso de construcción de indicadores, que permitan: i) identificar variables relevantes para el seguimiento de los objetivos; ii) definir metas retadoras y factibles, vinculadas con la evolución histórica de la problemática social; y iii) identificar fuentes de información externas y oficiales o, en su caso, registros administrativos debidamente sistematizados.
- Propiciar que el seguimiento de los objetivos e indicadores sectoriales y transversales cuente con suficiente flexibilidad para realizar ajustes que permitan mantener su relevancia a lo largo del sexenio, incluyendo la medición de nuevas variables prioritarias que respondan a la dinámica poblacional.

Capítulo 5. Desempeño

¿Cuáles son los principales resultados de la Política Social?

Aproximadamente, 4 de cada 10 indicadores sectoriales cumplirán su meta al cierre de la administración 2013 - 2018. El 23% de los indicadores presentaron un desempeño muy rezagado, algunos de los cuales reflejaron retrocesos sobre su situación al inicio del sexenio. Finalmente, el 25% de los indicadores cumplieron con la meta sexenal.

En cuanto a grupos vulnerables, en promedio, se revelan mayores avances en los indicadores ligados a adultos mayores, personas con discapacidad y grupos indígenas y, en menor medida, en jóvenes, niños, niñas y mujeres.

Algunas conclusiones que se derivan del estudio del desempeño de los indicadores asociados a los objetivos de los programas sectoriales son los siguientes:

- Es necesario definir mecanismos que permitan realizar ajustes y modificaciones a las políticas, programas o intervenciones sociales, partiendo del análisis del desempeño de los indicadores sectoriales en periodos intermedios de la administración.
- Considerar el cumplimiento de los indicadores a lo largo de la administración, poner énfasis en aquellos que muestren avances rezagados y retomarlos para su seguimiento como parte de los objetivos de la nueva Planeación Nacional del Desarrollo.
- La asignación presupuestal debería considerar las variables prioritarias establecidas en los programas sectoriales. Para ello, se deberán establecer metas realistas y retadoras, considerando la capacidad de las dependencias y su articulación a través de sus programas sociales.
- Es importante evitar ambigüedades en la delimitación de responsabilidades de las distintas dependencias de la administración pública federal en cuanto a la estimación y reporte de los indicadores sectoriales.

Capítulo 6. Uso de instrumentos de monitoreo

¿Cómo se usa la información que se deriva del Sistema de Monitoreo?

En los últimos 3 años se ha observado un incremento en el uso de la información generada en el Sistema de Monitoreo, tanto a nivel institucional (unidades administrativas) como a nivel programa. A pesar de este resultado, aún se detectan áreas de oportunidad para hacer un uso más eficiente de la información y propiciar decisiones de política social informadas. Los instrumentos de monitoreo se usan cada vez más en procesos de evaluación de los programas sociales, pero se observa un uso poco satisfactorio en procesos de monitoreo y planeación, y un uso no satisfactorio en la asignación y seguimiento presupuestal.

Impulsar el uso de información implica un cambio en el paradigma del reporte de indicadores, lo cual debe dejar de ser visto como un trámite y comenzar a considerarse como un proceso fundamental de generación de información relevante para la mejora de la política social. Para ello, es importante **sensibilizar a las y los tomadores de decisiones** sobre la importancia de la información generada y su utilidad para la retroalimentación y mejora de los procesos.

Finalmente, para lograr un uso más eficiente de la información que se genera en el marco del Sistema de Monitoreo, es necesario **identificar las necesidades de la información de los(las) tomadores(as)** de decisiones y diversificar los tipos de reportes con base en el público objetivo y ámbito de aplicación.

SEGUNDA SECCIÓN: MONITOREO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Capítulo 1. Alineación estratégica

¿Cómo se vinculan los programas sociales a las prioridades nacionales de desarrollo?

Como resultado del análisis de alineación estratégica de los programas sociales, se obtiene que, de los 150 programas y acciones de desarrollo analizados, el 90% (135) presenta vinculación entre **su propósito y el objetivo sectorial** al que se encuentran asociados; en tanto que el restante 10% (15) carece de ella. Por su parte, 59 programas (39%) se **vinculan directamente a un derecho social**, 82 (55%) se vinculan de forma indirecta y 9 (6%) programas no presentan vinculación con alguno de los derechos sociales que establece la CPEUM.

De este análisis se desprende la necesidad de verificar la contribución efectiva de los programas sociales al ejercicio de los derechos sociales, y vincular esta alineación con el cumplimiento de objetivos nacionales y sectoriales de desarrollo. Es clave, asimismo, garantizar que la contribución se fundamente en el diseño del programa y evitar establecer una vinculación forzada mediante instrumentos normativos que desconozcan los mecanismos de intervención de los programas sociales.

Los hallazgos de este apartado constituyen aprendizajes relevantes para el proceso de planeación nacional de desarrollo para el periodo 2018-2024, entre ellos: i) Establecer los objetivos de Planeación Nacional con base en un diagnóstico de la problemática social y vinculado estrechamente al cumplimiento efectivo de los derechos sociales; ii) Establecer mecanismos de revisión periódica de la vinculación entre programas sociales y objetivos de desarrollo nacional y sectorial, a fin de identificar desviaciones u oportunidades de mejora en la alineación estratégica a lo largo de la administración; y iii) Propiciar ajustes al diseño de los programas presupuestarios, principalmente a nivel propósito y componentes, para garantizar la contribución efectiva a los derechos sociales y prioridades nacionales de desarrollo.

Capítulo 2. Enfoque de Resultados

¿Qué resultados persiguen los programas y acciones de desarrollo social?

La orientación a resultados de la oferta de programas sociales resulta fundamental para el éxito de la política social. En 2018, más de la mitad de los programas y acciones sociales analizados (55%) identifican correctamente el problema público que les da origen; 57% cuenta con indicadores que miden efectivamente sus resultados y el 77% posee entregables, bienes y servicios, que contribuyen al logro de su objetivo principal. En su conjunto, sólo el **37% de los programas cuentan con Enfoque de Resultados (EdR)**, es decir, cumplen con los tres criterios mencionados anteriormente.

Algunos de los principales retos que se identifican para la consolidación del EdR de los programas y acciones de desarrollo son los siguientes: i) Vincular el (re)diseño de los programas a la correcta definición de un diagnóstico de la problemática social (a priori), así como a la definición de la estrategia de atención óptima; ii)

Analizar la contribución efectiva de los bienes y servicios del programa al logro de sus objetivos (asociación lógica); y iii) Mejorar la identificación de poblaciones objetivo, a partir de datos estadísticos que permitan dimensionar efectivamente el tamaño del problema público.

Capítulo 3. Calidad

¿Los indicadores de los programas sociales cumplen con los criterios mínimos de calidad?

Al inicio de la administración 2012-2013, se observó la mayor caída en calidad de la MIR de los programas y acciones del ámbito social. El proceso de recuperación de la calidad de los instrumentos de monitoreo se vio rezagado por el ajuste por el rediseño del gasto social llevado a cabo por la SHCP en 2015-2016. Posterior a esos años, **se observa una recuperación sostenida de la calidad de objetivos e indicadores:** en 2018, 51.7% de las MIR de los programas sociales presentan calidad adecuada o destacada.

Ante la entrada de una nueva administración pública federal, se requiere fortalecer los instrumentos de monitoreo de los programas sociales a fin de que proporcionen información útil, veraz y de calidad para la mejora continua de la política social. Entre los aprendizajes que se derivan del análisis de la trayectoria de calidad de la MIR en 2008-2018, se retoman los siguientes:

- En el potencial escenario de la reestructura de la política social, ésta deberá ir acompañada de asistencia técnica para el diseño de instrumentos de monitoreo efectivo de sus resultados;
- Se deberá continuar con el proceso de graduación de las MIR de calidad, en coordinación entre la SHCP y CONEVAL, protegiendo este instrumento de cambios que impacten negativamente en su calidad a través del establecimiento de mesas de trabajo con el Consejo;
- Fomentar la apropiación de la MIR como un instrumento estratégico de planeación y evaluación del logro de los objetivos de los programas (resultados), y no solo de gestión; y
- Priorizar el **seguimiento y análisis** de los indicadores a nivel propósito y componente, en tanto que los indicadores de actividades, que corresponden a una esfera de gestión de los procesos de los programas, podrían integrarse a procesos de revisión internos de las dependencias.

Capítulo 4. Desempeño

¿Qué resultado alcanzaron los programas sociales en el logro de sus objetivos?

Al cierre de cuenta pública 2017, el 64% de los indicadores de los programas sociales reportó un cumplimiento apropiado de sus metas: 66% de los indicadores a nivel propósito y 63% a nivel componentes. Asimismo, alrededor del 20% de los indicadores presentó un desempeño **insuficiente o rezagado;** proporción que se mantiene si se desagrega por indicadores de resultados y gestión.

El 62.3% de los indicadores con calidad **adecuada y destacada** tuvieron un desempeño **apropiado** en el cumplimiento de sus metas; 20.6% un desempeño insuficiente o rezagado y 17.1% superado o sobrecumplido. Estas proporciones no varía de forma considerable si se consideran únicamente indicadores con calidad

moderada o con oportunidades de mejora, por lo que **la calidad no parece afectar de manera significativa la distribución del desempeño de los indicadores.**

Los hallazgos que se derivan de este análisis reflejan la importancia de definir **criterios mínimos metodológicos** para el cálculo de las metas que apoye el ejercicio de planeación de los programas sociales, así como, avanzar en la **sistematización y transparencia de la información** que generan internamente los programas (registros administrativos) a fin de evitar discrecionalidad en el reporte del avance de los indicadores.

Finalmente, se requiere fomentar el uso de **fuentes externas de información** para el seguimiento de los indicadores de propósito. Para ello, es posible establecer alianzas con instancias generadoras de información estadística para el levantamiento de datos que sirvan de insumo para monitorear los resultados de programas sociales.

Capítulo 5. Sostenibilidad

¿Qué historia nos cuentan los indicadores de los programas sociales?

En 2018, aproximadamente uno de cada dos indicadores (47%) se encontraban en la MIR del ejercicio fiscal anterior. Además, en promedio, los indicadores de los programas sociales cuentan con 2.7 observaciones anuales para el periodo de análisis 2013-2018, es decir, proporcionan información para menos de la mitad de la administración sexenal.

Con el objetivo de potenciar la capacidad explicativa de los instrumentos de monitoreo y su relevancia para los procesos de planeación y mejora de los programas sociales, se debe observar lo siguiente:

- Garantizar la permanencia de los indicadores de buena calidad. Ante cambios en los objetivos de planeación nacional y de rediseño de programas sociales, se deberá privilegiar la continuidad de indicadores apropiados para el monitoreo de los programas sociales.
- Fomentar el uso de la información histórica de los indicadores de los programas en los procesos de planeación estratégica y mejora de su diseño y operación.
- Consolidar el proceso de verificación de cambios a la MIR por parte del CONEVAL y la SHCP para evitar la sustitución de indicadores por otros de mala calidad durante los procesos de registro y revisión de la MIR cada año.

Capítulo 6. Uso de instrumentos de monitoreo

¿Cómo se usa la información que se deriva del Sistema de Monitoreo?

En los últimos 3 años se ha observado un incremento en el uso de la información generada en el Sistema de Monitoreo, tanto a nivel institucional (unidades administrativas) como a nivel programa. Los instrumentos de monitoreo se usan cada vez más en procesos de evaluación de los programas sociales, pero

se observa una caída en el uso de la información de monitoreo como insumo en los procesos de presupuestación.

Algunos de los resultados indican que el uso de la información que proporcionan los instrumentos de monitoreo parece no estar institucionalizado a nivel dependencia, es decir, depende de la organización interna de cada uno de los programas sociales. Por tanto, un elemento clave para fomentar del uso de la MIR e indicadores, es definir mecanismos que permita la transferencia de buenas prácticas en el uso de la información de monitoreo entre programas de una misma dependencia.

En particular, se debe garantizar el uso de los datos derivados del Sistema de Monitoreo para la asignación presupuestal toda vez que ello resulta clave para el funcionamiento exitoso del Sistema de Evolución del Desempeño, e incentiva a los programas a mejorar sus indicadores y su orientación a resultados.

Finalmente, para lograr un uso más eficiente de la información que se genera en el marco del Sistema de Monitoreo, es necesario **identificar las necesidades de la información de los(las) tomadores(as)** de decisiones y diversificar los tipos de reportes con base en el público objetivo y ámbito de aplicación.

TERCERA SECCIÓN: OTROS RESULTADOS DE MONITOREO

Capítulo 1. Monitoreo de grupos en vulnerabilidad

¿Qué resultados se obtuvieron en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad?

Durante la administración federal 2013-2018, las mujeres, niñas, niños y adolescentes contaron con el mayor número de indicadores para el seguimiento de objetivos asociados a su inclusión y desarrollo. Este resultado se originó, principalmente, por la implementación de dos programas nacionales: el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) y el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA). Por otro lado, los grupos que contaron con un menor número de instrumentos para su seguimiento fueron las personas con discapacidad y los adultos mayores.

En cuanto al logro de los objetivos de atención a grupos en situación de vulnerabilidad, se identifican avances en el acceso a la seguridad social de los adultos mayores, y un aumento en el bienestar económico y mejoras en la salud y educación de las personas con discapacidad y los grupos indígenas. Asimismo, los grupos que presentaron un menor avance en objetivos asociados a la mejora de sus condiciones de vida son las mujeres, niños, niñas y adolescentes, específicamente en temas relacionados a la salud.

Algunas conclusiones, aprendizajes y propuestas para el fortalecimiento del monitoreo de grupos en situación de vulnerabilidad que se derivan de este estudio son los siguientes:

- Incluir una mayor proporción de **indicadores de resultados** para monitorear el avance en las condiciones de vida de los grupos que hoy reciben menos atención: personas indígenas, con discapacidad y adultos mayores.
- Incluir **mediciones innovadoras** para el monitoreo de grupos en situación de vulnerabilidad como: brechas, coeficientes de desigualdad o indicadores regionales.
- Diversificar las **fuentes de información** con las que se construyen los indicadores de estos grupos para que la información que aportan sea relevante, confiable y precisa, garantizando su representatividad y desagregación.
- No caer en la trampa de la medición y no limitarnos a medir solo lo que pueda ser medido. Se deben considerar todos los elementos relevantes para garantizar el acceso efectivo de los grupos en condición de vulnerabilidad a los derechos sociales.
- Evitar ambigüedades en la **definición de responsabilidades** de las distintas dependencias en cuanto a la estimación y reporte de indicadores transversales y de seguimiento a grupos en situación de vulnerabilidad.
- Tener como eje la universalidad en el acceso a derechos sociales de toda la población, poniendo en relieve y con políticas sociales diferenciadas a los grupos que históricamente han presentado condiciones de vulnerabilidad.

Capítulo 2. Monitoreo de Fondos Federales

¿Los indicadores de los fondos del Ramo 33 brindan información de calidad sobre el cumplimiento de sus objetivos?

A través del análisis realizado sobre el monitoreo de los fondos del Ramo 33, se identificó que, de las nueve MIR de los fondos vinculados a derechos sociales, seis alcanzan una calificación **adecuada**. Por su parte, los tres fondos no sociales cuentan con matrices que requieren ajustes **intermedios** para garantizar la correcta medición de sus resultados.

Asimismo, se documentaron áreas de oportunidad en cuanto a la correcta identificación de las problemáticas sociales que se buscan atender y las poblaciones objetivo de cada uno de los fondos: existen **retos** importantes en la **lógica vertical** de **cuatro** MIR de los fondos sociales y una de los no sociales que presentan **oportunidad de mejora** en sus objetivos.

Se observó, además, **fortaleza** en la construcción de indicadores: **84% de los indicadores contenidos en las MIR de los Fondos del Ramo 33 son indicadores que miden aspectos relevantes del objetivo al cual se encuentran asociados** y solamente el 6% no proporcionan información de calidad sobre el objetivo específico del fondo.

Finalmente, para consolidar el monitoreo efectivo del cumplimiento de los objetivos de cada uno de los fondos, y considerando la complejidad y alcances de su aplicación, es necesario considerar lo siguiente:

- Verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de la MIR y confirmar si el destino del gasto de los fondos contribuye al logro de su propósito.
- Alinear el objetivo de los fondos al objeto que se define en la Ley de Coordinación Fiscal y validar esta vinculación a través de un análisis del problema público que se busca atender.
- Establecer mecanismos de planeación que homologuen las capacidades de los gobiernos locales en cuanto al establecimiento de metas / mejorar la calidad de indicadores.
- Evitar la definición de indicadores poco claros y sin orientación a resultados que propicien la dispersión de los esfuerzos coordinados de reporte por parte de gobiernos locales y obstaculicen el seguimiento y logro de los objetivos de los Fondos.

Capítulo 2. Retos para el Monitoreo de las políticas y programas sociales

La **institucionalización del Sistema de Monitoreo** ha avanzado desde su establecimiento en el marco del Sistema de Evaluación para el Desempeño, hace poco más de una década. Para su consolidación es necesario retomar los aprendizajes derivados de su implementación todos estos años.

Más aún, ante el proceso de cambio de gobierno en la administración pública federal, se requiere garantizar que los ajustes a la planeación nacional y el diseño de la política social, así como el rediseño, en su caso, de los programas y acciones sociales, se realicen con base en evidencia y diagnósticos del problema público y la acción institucional.

En este contexto, entre los grandes retos se identifican elementos esenciales para el fortalecimiento del diseño y resultados de los programas sociales como instrumentos de la política de desarrollo social en el país, entre ellos, se mencionan los siguientes:

Planeación Nacional de Desarrollo

- Para el correcto funcionamiento del establecimiento de objetivos de prioridad nacional se requiere partir de un diagnóstico actualizado de los problemas públicos.
- Es fundamental, asimismo, fomentar la vinculación de los objetivos de planeación nacional, sectorial y transversal con el acceso efectivo a los derechos sociales que consagra la CPEUM.
- Se deberá dar **continuidad al monitoreo de variables de resultados** que no reportaron mejoras durante el periodo 2013-2018; por ejemplo, los temas relacionados al adelanto de las **mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes**.
- Es necesario establecer mecanismos para una **alineación efectiva entre los programas presupuestarios sociales** y los **objetivos derivados de la planeación nacional**, a fin de verificar la existencia de intervenciones claras de política social dirigida al cumplimiento de los objetivos sectoriales y transversales. Entre estos mecanismos se encuentran:
 - La **revisión periódica** de la vinculación entre los objetivos de los programas sociales y objetivos de desarrollo nacional y sectorial; y
 - Propiciar **ajustes al diseño** de los programas presupuestarios, principalmente a nivel propósito y componentes, derivado del establecimiento de los nuevos objetivos de planeación nacional de desarrollo.
- La definición de indicadores para el seguimiento a los objetivos nacionales deberá priorizar los criterios de calidad. Para ello, es importante fomentar, entre otras, las siguientes:
 - El **diseño participativo** de los instrumentos de monitoreo de los planes y programas derivados del PND por parte de diversas áreas al interior de las dependencias;

- El **acompañamiento técnico** durante el proceso de construcción, reporte, revisión y seguimiento de los indicadores, de instancias como el INEGI y CONEVAL, así como sectores académicos y la sociedad civil.

Rediseño de la Política Social

- Partir del análisis de la clasificación programática de programas sociales y no sociales, proponiendo una definición precisa para su identificación. Este ejercicio resulta el punto de partida para homologar los criterios de evaluación del Sistema de Monitoreo y delimitar el ámbito de actuación de la oferta institucional.
- La reestructura de la política social deberá contar con una base sólida de análisis de los programas y acciones sociales, considerando la información que proveen los instrumentos de monitoreo: información de la MIR, análisis del problema público, de la población objetivo, de los bienes y servicios que se entregan y de sus resultados.
- Las fusiones de programas y acciones sociales deben trascender una unión contable-administrativa, evitando la fusión de programas con deficiencias en su diseño, sin claridad en objetivos y poblaciones. Para este ejercicio, y considerando que el diseño de la política pública es un ejercicio esencialmente participativo, se deberá establecer una figura líder responsable del programa social para el caso de que éste cuente con más de una UR.

Anexos

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

Nombre del programa	Núm. de Objetivos	Núm. de Indicadores
Programas Especiales	61	104
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	6	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018	6	8
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	5	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	6	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	6	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	4	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	5	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	6	8
Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018	6	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	6	6
Programas Institucionales	10	20
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	5	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	5	12
Programas Sectoriales	48	118
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	5	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	6	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	6	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	6	17
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	6	16
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	4	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	5	11
Programas Transversales	17	34
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018	6	18
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	6	6
Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	5	10
Total	136	276

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Anexo 2. Programas derivados del PND que tienen alineación con programas presupuestarios sociales

Programa derivado del PND	Dependencia encargada de coordinar el programa
 Programa Sectorial de Desarrollo Social	- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
 Programa Sectorial de Turismo	- Secretaría de Turismo (SECTUR)
 Programa Especial de los Pueblos Indígenas	- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
 Programa Sectorial de Salud	- Secretaría de Salud (SSA)
 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD	- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
 Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales	- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
 Programa Sectorial de Educación	- Secretaría de Educación Pública (SEP)
 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario	- Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (SAGARPA)
 Programa de Desarrollo Innovador	- Secretaría de Economía (SE)
 Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
 Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
 Programa Especial de Cultura y Arte	- Secretaría de Cultura (Cultura)
 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.