

DIAGNÓSTICO DE MATRICES DE INDICADORES PARA RESULTADOS 2014

Principales Hallazgos



www.coneval.gob.mx

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
1. METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO.....	6
1.1. METODOLOGÍA.....	7
2. PRINCIPALES HALLAZGOS 2014.....	10
2.1. ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL 2014	12
2.2. ANÁLISIS DE LA LÓGICA HORIZONTAL 2014.....	19
2.3. FACTORES DE INDECENCIA DETECTADOS	27
3. ANÁLISIS COMPARATIVO 2008-2014: 62 PROGRAMAS SOCIALES	28
3.1. ANÁLISIS GENERAL 2008-2014	30
3.2. ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL 2008-2014	33
3.3. ANÁLISIS DE LA LÓGICA HORIZONTAL 2008-2014.....	36
4. A SIETE AÑOS: FORTALEZAS Y DEBILIDADES:	40
ANEXO A. ANÁLISIS COMPARATIVO 2010-2014: 123 PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES	43
ANEXO B. INSTRUMENTOS DE REVISIÓN Y EVALUACIÓN	53

INTRODUCCIÓN

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es un instrumento de planeación que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas, a la vez que permite alinear su contribución a los ejes de política pública. A partir de 2007, el diseño y la construcción de la matriz de indicadores se hicieron obligatorios dentro de la Administración Pública Federal. En un inicio la construcción de este elemento fue únicamente para los programas sujetos a Reglas de Operación, posteriormente para la totalidad de programas presupuestarios.

La construcción de la matriz de indicadores implica la definición de los objetivos que describan las principales acciones del programa, la construcción de indicadores que permitan el monitoreo de dichos objetivos. Asimismo, se deben describir las fuentes de información que permitan validar los datos de la matriz. Finalmente se deben identificar las externalidades que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos. Por lo anterior, la elaboración de la matriz requiere la participación de áreas adicionales a la operadora del programa con el objetivo de identificar, analizar y retroalimentar la definición de todos los elementos necesarios.

Asimismo, se considera relevante que este instrumento de planeación sea revisado y analizado por agentes externos para tener una perspectiva más objetiva sobre la calidad de su información. La revisión externa permitirá valorar si la lógica empleada es coherente de acuerdo a sus funciones y atribuciones del propio programa; también permitirá valorar que los aspectos descritos no únicamente muestren los aspectos generales de la gestión sino también se tracen aspectos de resultados.

El CONEVAL realiza diversas acciones con el objetivo de mejorar el diseño y el planteamiento de las matrices de indicadores. De manera continua se implementan cursos de capacitación y sensibilización sobre la relevancia de este instrumento; se coordinan mesas de trabajo con consultores especialistas que determinan la pertinencia y relevancia de los indicadores de resultados y, se emiten recomendaciones y observaciones para fortalecer la coherencia en definición de objetivos e indicadores. Este

último aspecto tiene dos variantes importantes: las recomendaciones que se realizan en el marco de las capacitaciones y asesorías; y las recomendaciones que se realizan de manera sistemática de manera periódica.

De manera bienal el CONEVAL lleva a cabo una revisión, análisis y emisión de recomendaciones a las matrices de indicadores del ámbito de desarrollo social. Este diagnóstico tiene como objetivo valorar la calidad de los instrumentos de monitoreo que emplean los programas y acciones sociales. Para el CONEVAL, el diagnóstico representa un mecanismo para identificar fortalezas y debilidades para la construcción del sistema de monitoreo de desarrollo social; En cambio, para los programas representa un análisis externo e imparcial para mejorar la coherencia de sus instrumentos de monitoreo.

Para 2014, el CONEVAL realizó la cuarta versión de dicho diagnóstico en busca de identificar los avances y nuevos retos de los programas sociales en la definición y construcción de un sistema de monitoreo. De esta manera, revisaron y analizaron 232 matrices de indicadores del ámbito social. La versión de la MIR revisada corresponde al ejercicio fiscal 2015, registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) al 5 de septiembre de 2014. Lo anterior dado que los *Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios* determinan todos los programas presupuestarios debería alinearse a algunos de los objetivos e indicadores de su Plan Sectorial correspondiente. Sin embargo, dicha alineación estaría concluida en su totalidad hasta 2015; por tal motivo, se decidió esperar a que todos los programas y acciones sociales estuvieran alineados a sus Plan Sectorial.

El presente documento se muestra los principales hallazgos de la revisión y análisis de las matrices de indicadores para resultados de los programas y acciones sociales. En la primer parte se describe la metodología utilizada para realizar la revisión y el análisis de la información, sus alcances y limitación. Dentro del segundo apartado se describen los resultados del estatus actual de las matrices de los 232 programas y acciones vinculados al ámbito social. Se encontró que más de la mitad de los programas presentan una baja calidad en el diseño de objetivos y en la construcción de indicadores. La tercera parte se

muestra un análisis comparativo realizado a 62 programas; para estos programas se cuenta con información de la calidad de su matriz desde 2008. Se observa que entre 2008-2012 hubo una mejora significativa y continua de los objetivos e indicadores; sin embargo, entre 2012-2014 la calidad de estos instrumentos decae significativamente. En el cuarto apartado se muestran las principales fortalezas y debilidades detectadas en el diseño de la matriz de indicadores entre 2008 y 2014; en resumen, se encontró un retroceso en la calidad de los objetivos e indicadores, y una menor presencia del enfoque hacia resultados por parte de los programas sociales.

1. METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO

Al 5 de septiembre de 2014, se contaban con 689 programas presupuestarios que contaban con una matriz de indicadores registrada en el PASH. Estas matrices se conformaban por 6,629 indicadores diseñados para dar seguimiento a sus distintos objetivos. De estos indicadores, el 68.5 por ciento se registro como *indicador de gestión*, y 31.5 por ciento, como *indicadores de resultados*.

Cuadro 1. Programas y acciones sociales valorados, 2008-2014.

Dependencia	Diagnóstico 2008	Diagnóstico 2010	Diagnóstico 2012	Diagnóstico 2015
Aportaciones a Seguridad Social (ASS/ IMSS/Oportunidades)	1	1	1	1
Secretaría Educación Pública (SEP)	38	73	76	47
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	4	9	8	11
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	-	9	8	7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	-	19	16	22
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (PASEB)	-	2	-	-
Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	8	8	15	24
Secretaría de Salud (SALUD)	8	14	15	23
Secretaría de Economía (SE)	8	13	11	11
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	20	20	22	20
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	23	27	19	32
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	17	18	21	9
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	3	3	3	17
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)	3	3	3	7
Secretaría de Turismo (SECTUR)	-	-	-	1
Total de Programas	133	219	218	232

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social del CONEVAL define las políticas públicas que están sujetos al proceso de revisión y aprobación de indicadores.¹ Para 2014, el Inventario se integró por 233 programas presupuestarios, de los cuales 83 se consideran *acciones sociales* (modalidad E y B) y 150 se definen como *programas sociales* (modalidad S y U). Con base en el Inventario, el CONEVAL revisó, analizó y, en su caso, emitió recomendaciones de mejora a las matrices vigentes de 232

¹ Ver <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> para mayor información.

programas y acciones del ámbito social. Asimismo, valoró y comentó los 2,665 indicadores (69.9 por ciento *indicadores de gestión* y 30.1 por ciento *indicadores de resultados*) definidos para monitorear el desempeño de los programas.

1.1. METODOLOGÍA

El análisis y valoración de las matrices de indicadores se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información que procede del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Para el presente diagnóstico, se utilizó la información de las MIR correspondientes a 2015 cargadas en el PASH al 5 de septiembre de 2014. La revisión se realizó en dos etapas: un primer análisis con apoyo de un conjunto de evaluadores externos mientras el segundo análisis a cargo del CONEVAL. La revisión externa de las MIR estuvo a cargo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dicha revisión se realizó en el mes de septiembre y octubre. La segunda valoración la realizó directamente el personal del CONEVAL con el objetivo de analizar la pertinencia de las observaciones de la primera etapa.

Continuando con la metodología. Para simplificar y sistematizar el análisis del cumplimiento de los criterios de diseño, el CONEVAL desarrolló dos instrumentos de apoyo metodológico (ver anexo B):

- Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (Ficha MIR);
- Ficha de Evaluación de Indicadores (*Ficha de Indicadores*).

Estas fichas de evaluación se conforman de reactivos binarios (Sí/No) que identifican si la MIR y los indicadores de un programa poseen ciertas características; con la *Ficha MIR* se analiza el resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos en su conjunto para determinar si la MIR cumple con los aspectos metodológicos de la MML y con la normativa aplicable. La Ficha MIR se estructura en tres grandes apartados: Planeación Nacional, Lógica Vertical y Lógica Horizontal; estos apartados se constituyen por 16 reactivos.

Cuadro 2. Estructura general de la *Ficha MIR* y *Ficha Indicadores*.

Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados	
Rubro	Reactivos
1) Planeación Nacional	1
2) Lógica Vertical	7
3) Lógica Horizontal	8

Ficha de Evaluación de Indicadores	
Rubro	Reactivos
1) Claridad	3
2) Relevancia	2
3) Monitoreable	2
4) Adecuado	2

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por su parte, la *Ficha de Indicadores* analiza, para cada uno de los indicadores, si estos son relevantes, adecuados, claros y monitoreables; cada una de estas características se muestran como un rubro dentro de la ficha. En total, se aplican 9 reactivos a cada uno de los indicadores incluidos en la MIR. Finalmente, es importante señalar que estos instrumentos han sido validados estadísticamente por un consultor externo experto en la elaboración de instrumentos de medición.²

A partir de los resultados, se elabora una calificación para cada uno de los rubros de las fichas. Esta calificación permite analizar las fortalezas y deficiencias de cada MIR y sus indicadores; asimismo, permite definir y elaborar esquemas de planeación para mejorar la matriz de indicadores de los programa mediante una semaforización sencilla que categoriza la calidad del diseño de la matriz y la calidad de los indicadores. Estos semáforos son los siguientes:

² Ver <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx> para mayor información.

Cuadro 3. Semáforos de categorización.

	<i>Rango de Calificación</i>	<i>Semáforo</i>
Diseño destacado	De más de 85 a 100 puntos	
Diseño adecuado	De más de 70 a 85 puntos	
Diseño moderado	De más de 50 a 70 puntos	
Diseño con oportunidad de mejora	De 0 a 50 puntos	

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las clasificaciones anteriores permite tener un conocimiento sobre la estructura general de los programas y de los tipos de ajustes que requieren, Por ejemplo, respecto a la construcción de indicadores un semáforo rojo indica que la mayoría de los indicadores definidos por el programa no son adecuados para el monitoreo de sus objetivos. En cambio, un semáforo verde implica que los indicadores, en lo general, son relevantes para el seguimiento.

Las matrices cuentan se categorizan en tres rubros:

- Aspectos generales: se considera el diseño general de la matriz de indicadores en cuanto a la lógica vertical y la lógica horizontal. Este aspecto permite conocer la calidad general de cada uno de los programas.
- Diseño de objetivos: se refiere únicamente al diseño de la lógica horizontal y la alineación de las programas a la planeación nacional. Este rubro considera principalmente el diseño de objetivos y la definición de supuestos.
- Construcción de indicadores: se examina la lógica horizontal para determinar relevancia de los indicadores para el monitoreo de los objetivos. Asimismo, se analiza si los medios de verificación cumplen con las características mínimas.

En resumen, cada una de las matrices de los programas es valorada en tres rubros que a su vez se dividen en cuatro categorías. Lo anterior, permite al CONEVAL y a los programas comprender de manera sencilla y clara la calidad de su matriz de indicadores. En la sección siguiente se muestran los resultados obtenidos del análisis y revisión de las 232 matrices de los programas y acciones del ámbito social.

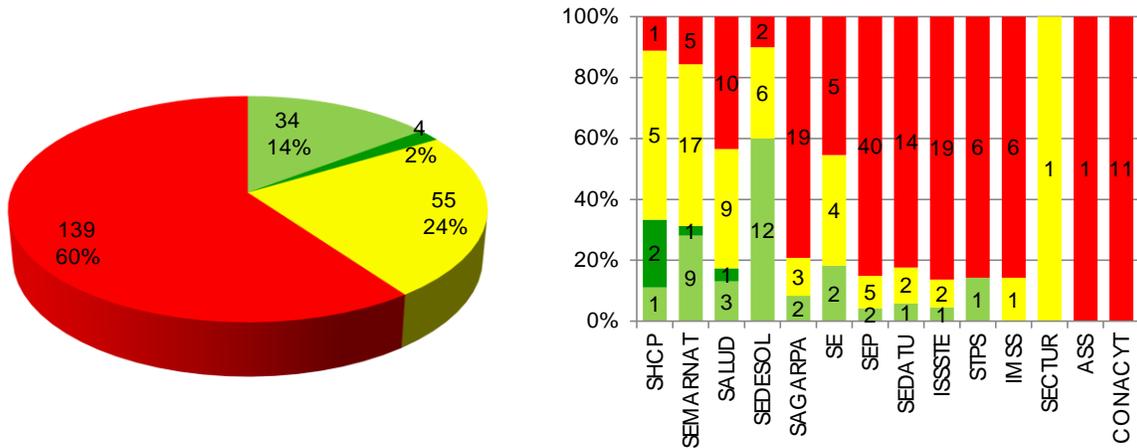
2. PRINCIPALES HALLAZGOS 2014

De acuerdo a la valoración de los aspectos generales, el CONEVAL clasificó a los 232 programas y acciones sociales en las siguientes cuatro categorías:

- (4%) Matrices con diseño destacado: son aquellas matrices que cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores de desempeño. Estas matrices pueden necesitar algunos cambios menores en la estructura de sus objetivos o indicadores pero que no representan un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).
- (14%) Matrices con diseño adecuado: se refiere a matrices en proceso de consolidación, en los cuales, es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores de desempeño. Estas matrices requieren cambios menores en la estructura de su matriz que les permitan fortalecer tanto su lógica vertical como horizontal (marcadas en color verde claro).
- (24%) Matrices con diseño moderado: conformadas por las matrices que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que es necesario que realicen ajustes en el diseño de sus objetivos. A nivel de indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentran asociados. (marcadas en color amarillo).
- (60%) Matrices con oportunidad de mejora: corresponde a las matrices que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de sus objetivos. En ellas se requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño (marcadas en color rojo), y con ello, de sus indicadores.

Como se muestra en la figura 1, el 16 por ciento de los programas y acciones sociales (destacado y moderado) elaboraron una matriz de indicadores para resultados coherente con el diseño del programa; estas 38 matrices aún requieren mejorar algunos aspectos simples de sus objetivos e indicadores.

Figura 1. Semaforización sobre Aspectos Generales, 2014.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Asimismo, de los 232 programas se detectó que 55 de estos (24 por ciento) requieren realizar algunos ajustes a su lógica horizontal o vertical; en algunos casos, estas modificaciones afectan de manera significativa el diseño de los programas. Finalmente, se detectó que el 60 por ciento de los programas requieren realizar ajustes importantes en el diseño de sus matrices.

En términos porcentuales, las dependencias que cuentan con la mayor proporción de programas cuyas matrices presenta problemas en su diseño son aquellos coordinados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) e IMSS Prospera. Es importante señalar que algunas de estas dependencias habían sido valoradas favorablemente; por ejemplo, en 2012 casi la totalidad de sus programas que coordina se categorizaron con un diseño “destacado”.

Si bien algunas dependencias presentan problemas en el diseño de su matriz de indicadores para 2014, también existen otras coordinadoras que mantuvieron la calidad de sus instrumentos. Algunos ejemplos son los programas coordinados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría De Desarrollo

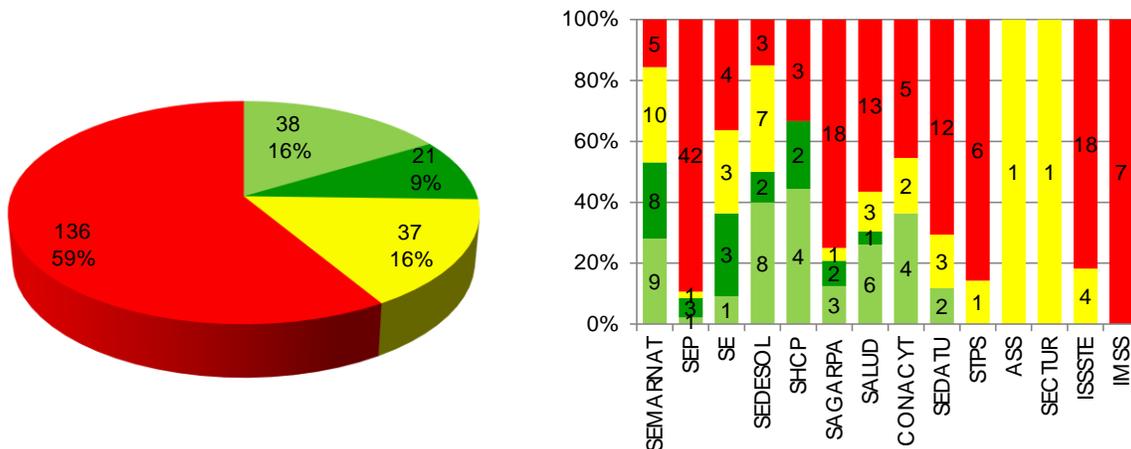
Social (SEDESOL) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) donde el 37, 60 y 36 por ciento de sus programas se considera que cuentan con un diseño destacado y adecuado.

El análisis del aspecto general de las matrices permite tener una noción general sobre las fortalezas y debilidades de los programas. No obstante, cada uno de los programas presenta diferencias sustanciales en cuanto al diseño de su lógica horizontal y lógica vertical. En las siguientes secciones se presentarán los resultados del análisis realizado al diseño de objetivos y a la construcción de indicadores. En ambos casos se detectó un retroceso considerable respecto al análisis de 2012.

2.1. ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL 2014

Una característica importante de la matriz de indicadores es que en esta se deben definir los objetivos que pretenden alcanzar los programas y acciones sociales. A su vez los objetivos agrupan separan por niveles: actividades, componentes, propósito y fin. Estos niveles permiten diferenciar el ámbito de control del programa relacionado a su gestión (actividades y componentes) del ámbito de resultados (propósito y fin) que refleja la solución a problemas públicos concretos. Asimismo, cada objetivo debe tener relacionado las externalidades (supuestos) que pueden afectar el cumplimiento por parte del programa.

Figura 2. Semaforización sobre Lógica Vertical, 2014.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La coherencia entre los objetivos y los supuestos en sus distintos niveles se denomina lógica vertical, la cual permite determinar la coherencia de las acciones del programa para la solucionar un problema público. Como se muestra en la figura 2; en la valoración de estos aspectos se encontró que el 25 por ciento (59 programas) de las matrices han definido objetivos y supuestos acordes a sus acciones realizadas. Por otro lado, el 16 por ciento (37 programas) presentan algunos problemas en la definición de estos aspectos, principalmente a nivel de resultados. Finalmente, el 59 por ciento (136 programas) de las matrices presentan deficiencias en el diseño de sus objetivos y supuesto.

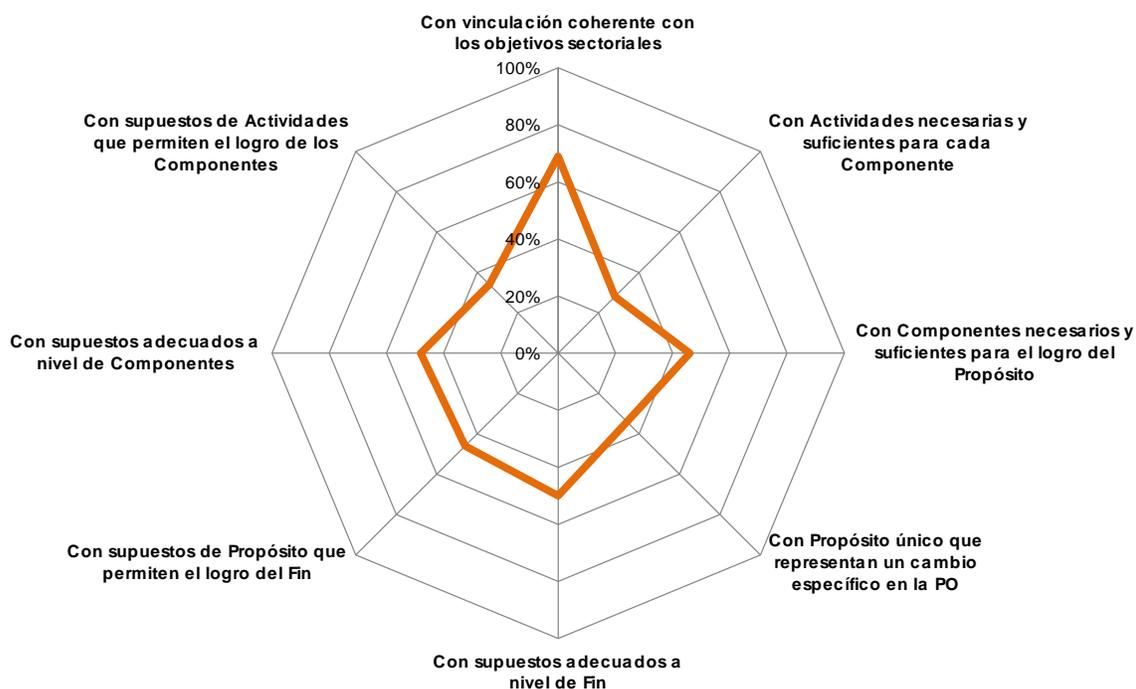
Los resultados anteriores implican que una parte considerable de los programas y acciones del ámbito de desarrollo social tienen problemas para identificar y describir cuales son los objetivos que pretenden solucionar. Los objetivos son la principal guía de los programas dado que reflejan sus acciones y los motivos por los que existen. Dentro de la matriz, los objetivos definen los aspectos principales para la construcción de sus indicadores; si los programas definen objetivos deficiente, lo más probable es que sus indicadores no sean adecuados.

En la figura 2 se observa que son pocas los coordinadores que presentan un problema persistente en la inadecuada definición de objetivos. Por ejemplo, de los 17 programas y acciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) se detecto que 12 programas presentan dificultades en la definición de objetivos y supuesto pero también se encontró 5 programas que han definidos objetivos que describen adecuadamente sus acciones. Caso similar se observa en la mayoría de las dependencias. Por otro lado, algunas dependencias como la SEP presentan un problema más serio. Se observa 42 de los 47 programas y acciones tiene aspectos de mejora importante en la descripción de sus objetivos. Se considera que únicamente 5 de sus programas han logrado describir objetivos y supuestos vinculados con las acciones que el programa lleva a cabo. Sin embargo, en números absolutos, la SEP es una de las dependencias, junto a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(SEMARNAT) y Secretaría de Economía (SE), que coordinan el mayor número de programas cuyo diseño de objetivos se considera como destacado.

De manera más puntual, la figura 3 se muestra la información respecto a la definición de indicadores y a la identificación de supuestos con base en cada uno de los aspectos analizados.

Figura 3. Características de la Lógica Vertical, 2014.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En general que más del 50 por ciento de los programas analizados presenta deficiencias en la definición de objetivos y supuestos. Por ejemplo, apenas el 28 por ciento de los programas definieron las actividades necesarias para generar cada uno de los componentes descritos; mientras únicamente del 46 por ciento de las matrices describían los componentes necesarios para el logro del objetivo. Respecto a las externalidades, la

mayoría de los programas fue incapaz de identificar aquellas problemáticas ajenas a su operación que pueden afectar su desempeño para el cumplimiento de sus objetivos. Si bien los aspectos anteriores son relevantes, se identificó una deficiencia preocupante dado que esta relacionada a la razón de ser de cada uno de los programas sociales, la identificación de los resultados esperados.

Los resultados son un elemento central dado que implica que cada uno de los programas debe identificar su población objetivo y precisar la problemática social que esperan solucionar. La identificación de este aspecto permite distinguir entre el “cómo” y el “para qué”; lo que permite mostrar la gestión que realizan y los resultados que persiguen. De las matrices analizadas, únicamente el 34 por ciento identificó una población objetivo clara y un resultado esperado concreto, el resto de los programas definieron objetivos que únicamente reflejan la gestión que realiza el programa.

En el cuadro 4 se muestran algunos de los retrocesos en la definición de objetivo a nivel de resultados para distintos programas del ámbito social. Por ejemplo, el IMSS Oportunidades (S-038) modificó su objetivo central de “población que carece de seguridad social [...] mejora su estado de salud” a “población que carece de seguridad social [...] tiene acceso a servicios de salud de calidad”; el primero es un resultado esperado mientras el segundo refleja la gestión del programa para alcanzar dicho resultado. Esto es un retroceso en la perspectiva que tienen los programas sobre su razón de ser. Otro ejemplo es el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (S016) de la Secretaría de Economía quien ajustó su objetivo de “mujeres [...] crean y desarrollan microempresas [...]” por otro que se refiere a los medios para lograr un resultado: “mujeres [...] cuentan con servicios integrales [...]”.

Cuadro 4 Modificaciones en los objetivos de los programas, 2014.

Dependencia	Programa Social	Nivel	2012	2015	Comentario
IMSS Prospera	S038 - Programa IMSS-PROSPERA	Propósito	La población que carece de seguridad social, adscrita al Programa IMSS-Oportunidades, y que habita prioritariamente en zonas rurales y urbano-marginadas del país, <u>mejora</u> su estado de salud.	Como parte del Sistema de Protección Social en Salud, la población que carece de seguridad social y que habita prioritariamente en zonas rurales y urbano-marginadas, adscrita territorialmente al Programa, tiene <u>acceso</u> a servicios de salud de calidad.	Se ha modificado el enfoque de resultados por un aspecto de gestión, el acceso a los servicios de salud,
CONACYT	S-192 - Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	Propósito	Las instituciones, centros de investigación, laboratorios, organismos y empresas <u>han generado</u> conocimiento científico y capacidades de desarrollo tecnológico e innovación	Los proponentes que atienden las demandas de los sectores establecidas en cada convocatoria <u>promueven</u> el desarrollo y la consolidación de las capacidades científicas, tecnológicas y de Innovación de los Sectores	Se ha modificado precisión de la población objetivo del programas además el enfoque de resultados ha dejado de ser preciso.
CONACYT	S-236 - Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	Propósito	Los <u>investigadores nacionales</u> cuentan con acceso a infraestructura adecuada para realizar actividades de Investigación y desarrollo tecnológico competitiva nivel mundial	Las <u>instituciones de investigación y empresas</u> cuentan con la infraestructura para realizar actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación.	Se ha modificado la población objetivo del programa perdiendo objetividad sobre "quienes" reciben los bienes del programa.
SALUD	S-037 - Programa Comunidades Saludables	Fin	Contribuir a que la población de los municipios con localidades de 500 a 2500 habitantes, <u>mejoren</u> la calidad de su salud a través del control de los determinantes que inciden en las enfermedades prevenibles.	Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante el <u>desarrollo</u> de conductas saludables y corresponsables en las comunidades de los municipios de alta y muy alta marginación donde opera el programa.	Se ha modificado la claridad de los objetivos del programa en relación a la política pública y perdiendo el enfoque de resultados.
SALUD	S-037 - Programa Comunidades Saludables	Propósito	Los municipios con localidades de 500 a 2500 habitantes <u>cuentan con población capacitada</u> y asesorada para el control de los determinantes en salud que inciden en las enfermedades prevenibles.	Los municipios de alta y muy alta marginación <u>cuentan con comunidades</u> que realizan acciones de Promoción de la Salud y Prevención de Enfermedades.	Se ha modificado la claridad del objetivo del programa y perdiendo el enfoque hacia resultados.

SALUD	S-202 - Sistema Integral de Calidad en Salud	Propósito	El Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD) está <u>implantado</u> en los establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud y logra contribuir a la operación de servicios de salud efectivos, seguros y eficientes.	Unidades Médicas de las Instituciones Públicas del Sistema Nacional de Salud que <u>realizan acciones</u> en materia de Seguridad del Paciente y contribuyen a mejorar la calidad de la atención médica	Se ha modificado el cambio específico que pretende alcanzar el programa; ahora se describe únicamente un aspecto de gestión.
SE	S-016 - Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Propósito	Mujeres rurales emprendedoras de bajos ingresos <u>crean y desarrollan</u> microempresas a través del acceso al financiamiento.	Las mujeres de áreas rurales <u>cuentan</u> con servicios integrales de microfinanzas formales que les otorga el FOMMUR para impulsar sus unidades económicas	Se ha modificado la orientación hacia resultados del programa, únicamente se describe un aspecto de gestión.
SE	S-017 - Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Propósito	Población con ingresos anuales por hogar iguales o menores al decil 6 que se usa en la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares pesos <u>crea y consolida</u> unidades productivas	Los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que <u>desarrollan y fortalecen sus capacidades</u> técnicas, administrativas, financieras, formación de capital, de gestión y comercialización, visibilizan sus aportaciones.	Se ha reducido el alcance de los objetivos del programa aunque se mantiene un enfoque de resultados.
SE	S-151 - Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	Propósito	Las capacidades competitivas de las personas y las empresas del sector de TI y servicios relacionados se <u>fortalecen</u> .	Contribuir al crecimiento del sector de Tecnologías de la Información en México a través de subsidios	Se ha modificado la claridad del objetivo y perdiendo la precisión sobre la población objetivo.
SEDESOL	S-052 - Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	Propósito	Los <u>hogares beneficiarios en pobreza patrimonial</u> acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.	Apoyar a los <u>hogares beneficiarios</u> mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.	Se ha perdido la claridad en la población objetivo del programas.
SEDESOL	S-118 - Programa de Apoyo Alimentario	Propósito	Familias beneficiarias, en particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, <u>mejoran</u> su alimentación y nutrición.	Las familias beneficiarias <u>amplían</u> sus capacidades de alimentación.	Se ha definido objetivos más abstractos.
SEDESOL	S-155 - Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	Fin	Contribuir a <u>disminuir</u> la violencia contra las mujeres, a través de la prevención y atención que brindan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	Contribuir a <u>construir</u> una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante acciones de prevención y atención dirigidas a disminuir la violencia contra las mujeres.	Se ha definido objetivos más abstractos, el enfoque de resultados no es claro.

SEMARNAT	S-046 - Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	Fin	Contribuir a la <u>conservación</u> de los ecosistemas y su biodiversidad a través del uso y aprovechamiento sustentable en las Áreas Protegidas, zonas de influencia y otras modalidades de conservación.	Contribuir a <u>recuperar la funcionalidad</u> de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural mediante el fomento actividades productivas alternativas apropiadas a las características de cada región y el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de su desarrollo	Se ha modificado la claridad de los objetivos del programa en relación a la política pública aunque se mantiene el enfoque de resultados.
SEP	S-222 - Programa de Escuela Segura	Propósito	Las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa <u>mejoran su seguridad escolar</u>	Escuelas públicas de educación básica atendidas por el programa a fin de mejorar sus <u>condiciones de convivencia escolar</u> .	Se han definido objetivos poco claros aunque el enfoque de resultados parece mantenerse.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Lo anterior únicamente es un reflejo de lo que para 2015 los programas han definido como “resultado” cuando únicamente implican un aspecto de gestión o, en algunos casos, “redujeron” el nivel de los resultados esperados. Indudablemente el ajustar la redacción de los objetivos de la matriz de los indicadores no necesariamente implica una redefinición del diseño del programa, incluso la operación y coordinación ni siquiera hubiera cambiado. Sin embargo, la preocupación central reside en un aspecto esencialmente un poco más cultural. Desde 2007 el CONEVAL se ha preocupado para que los programas identifiquen la problemática central que pretenden solucionar y de esta manera definir los medios adecuados para medir sus logros. Sin embargo, no es posible identificar dicho resultado si los programas únicamente piensan en aspectos de gestión. De esta manera, los retrocesos detectados no deben ser encasillados en un aspecto de redacción sino que reflejan un retroceso en la identificación de la gestión y de los resultados; y, en cierto sentido, un menor compromiso por parte de los programas para indicar a la ciudadanía la razón de su existencia dentro de la Administración Pública Federal.

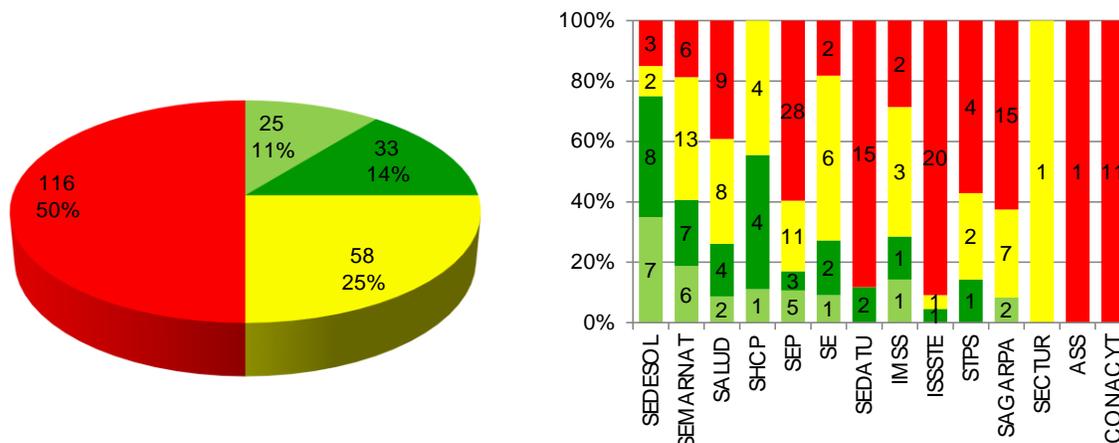
En el siguiente apartado se muestra los resultados respecto a la valoración de los indicadores y medios de verificación (lógica horizontal). Los resultados muestran un retroceso en la construcción de indicadores adecuados para el monitoreo de sus objetivos, dicho retroceso parece estar vinculado a la inadecuada definición de estos últimos.

2.2. ANÁLISIS DE LA LÓGICA HORIZONTAL 2014

Los indicadores son los instrumentos que permiten monitorear el cumplimiento de los objetivos. Estos permiten conocer, entre otras cosas, el grado de cumplimiento de los objetivos dado que aportan información sobre los avances de los mismos. La relevancia de los indicadores es que son la base de un sistema de monitoreo, estos indican cual información debe ser recopilada y analizada sistemáticamente para conocer el desempeño de los programas públicos. En este sentido, contar con indicadores relevantes y adecuados para el seguimiento facilitará la construcción de un sistema de monitoreo.

A diferencia del análisis realizado en la revisión de los objetivos y supuestos; la valoración de la pertinencia de los indicadores se realiza considerando el número de indicadores a cada nivel de la matriz. De acuerdo al Anexo A, para determinar la relevancia de los indicadores es necesario que, para cada nivel, al menos el 50 por ciento de los indicadores cumplan el “reactivo 2.1”. Similar ocurre para considerar la monitoreabilidad de los indicadores, se considera que los indicadores cuentan con medios de verificación adecuados si al menos el 50 por ciento de los indicadores cumplan el “reactivo 3.2”.³

Figura 4. SemafORIZACIÓN sobre Lógica Horizontal, 2014.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la figura 4 se muestran los resultados generales de la valoración de la construcción de indicadores y la definición de medios de verificación. En concreto, se detectó que el 25 por ciento de los programas cuentan con indicadores adecuados para el monitoreo de sus objetivos (destacado y adecuado), Otro 25 por ciento de los programas tiene un diseño moderado de sus indicadores, por lo que se requiere fortalecer algunos aspectos en estos instrumentos. Finalmente, el 50 por ciento (116 programas) de las matrices no cuentan con instrumentos de monitoreo adecuados para el seguimiento de sus objetivos, estos indicadores no aportan la información que los objetivos requieren. En resumen, parte

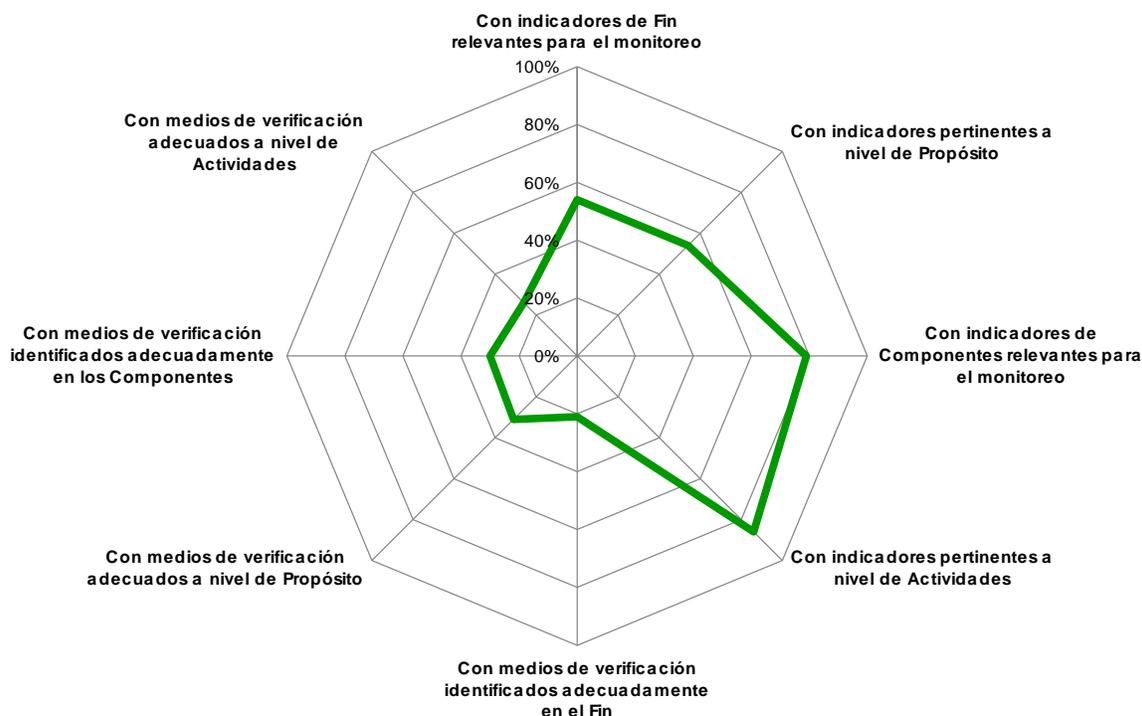
³ Ver Anexo A para mayor información

importante de los programas y acciones de desarrollo social definieron en su matriz de indicadores los instrumentos adecuados para el monitoreo de sus objetivos.

Por dependencia, existen programas que han tenido serias dificultades para definir indicadores relevantes. Por ejemplo, de los 17 programas de la SEDATU se encontró que 15 de estos no cuentan con indicadores ni medios de verificación adecuados para el monitoreo. Asimismo, 15 de los 24 programas coordinados por la SAGARPA presentan una problemática similar, sus indicadores no son los mejores para medir sus logros y avances. Por otro lado, también existen dependencias que han mejorado el diseño y la construcción de indicadores. Por ejemplo, el 40 por ciento de los programas bajo la tutela de la SEMARNAT definieron indicadores con un diseño destacado o adecuado. Caso similar se observa en la SEDESOL, únicamente 3 de sus 20 programas y acciones sociales que coordina requiere mejorar de manera severa sus instrumentos de monitoreo.

En la figura 5 se muestran algunos resultados más precisos sobre el diseño de indicadores y la descripción de sus medios de verificación. EL principal problema de la mayoría de los programas del ámbito social es describir los medios de verificación que permitan a la ciudadanía monitorear los datos que se les ha informado. A nivel de gestión, únicamente el 28 por ciento de los programas aportan la información suficiente sobre sus medios de verificación; a nivel de resultados esto representa el 26 por ciento. El resto de los programas no describen de manera suficiente “donde” la ciudadanía puede encontrar la información necesaria y suficiente sobre los datos reportados en sus indicadores. A la fecha, aún se describen como medios de verificación como “base de datos” o “informe” sin precisar nombre, áreas responsables o frecuencias de actualización.

Figura 5. Características de la Lógica Horizontal, 2014.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Respecto a los indicadores, los programas han mantenido avances considerables en cuanto a al diseño y la construcción de indicadores relevantes para el monitoreo de los aspectos de gestión. Se considera que el 86 por ciento de los programas cuentan con indicadores relevantes para el seguimiento de sus actividades; mientras a nivel de componentes, el 79 por ciento de los programas tienen los instrumentos adecuados. Sin embargo, a nivel de resultados se observa que los indicadores no son suficientes. Se considera que alrededor del 54 por ciento de los programas sociales han definido indicadores adecuados para el monitoreo de su Propósito, su razón de ser. Asimismo, el 54 por ciento de los indicadores a nivel de Fin son adecuados para el monitoreo de los objetivos sectoriales. Cabe destacar que la falta de relevancia de los indicadores para el

monitoreo de resultado se encuentra estrechamente vinculado a la incapacidad por parte de los programas por identificar los efectos que pretenden observar en su población objetivo; como se había comentado, varios de los actuales objetivos únicamente describen la “entrega” de productos, mas no la solución de problemas de Política Pública.

En el Cuadro 5 se muestran algunos ejemplos de los retrocesos detectados por el CONEVAL. Por ejemplo, el programa de Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica (S-236) paso de dar seguimiento al “porcentaje de publicaciones realizadas por investigadores mexicanos en revistas internacionales especializadas” a monitorear el “promedio de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico realizados, relacionados con los proyectos apoyados”; se cambio de un indicadores de resultados a un indicador de gestión. Asimismo, el Programa Escuelas de Tiempo Completo (S221) decidió dejar de monitorear a nivel de Fin la “tasa de variación en el nivel de logro de los alumnos de Escuelas de Tiempo Completo” y consideró adecuado el indicador de “número de escuelas de tiempo completo”; dicho cambio también refleja un enfoque más hacia la gestión del programa en lugar de un monitoreo a los resultados de los programas sociales. Ejemplos como los anteriores se han vuelto más recurrentes para la mayoría de las matrices de los indicadores para 2015, un claro retroceso considerando los avances alcanzados en años anteriores.

Cuadro 5 Modificaciones de los indicadores de los programas, 2014.

Dependencia	Programa Social	Nivel	2012	2015	Comentario
SE	S-016 - Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Propósito	Razón de creación de microempresas de las mujeres rurales de bajos ingresos beneficiarias de los micro créditos	Porcentaje de mujeres rurales que cuentan con microcréditos con respecto a las mujeres rurales susceptibles de contar con servicios formales de micro finanzas.	Se ha perdido el enfoque de resultados en la definición de indicadores, estos reflejan ahora aspectos de gestión.
SE	S-017 - Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Fin	Porcentaje de ocupaciones generadas por el Programa en el segmento de micro negocios de bajos ingresos	Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el indicador no refleja los resultados principales del programa.
SE	S-020 - Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Fin	Generación de empleos formales por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el indicador no refleja los resultados principales del programa.
CONACYT	S-236 - Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	Fin	Porcentaje de publicaciones realizadas por investigadores mexicanos en revistas internacionales especializadas	Promedio de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico realizados, relacionados con los proyectos apoyados.	Se ha modificado el enfoque de resultados, el actual indicador refleja únicamente un aspecto de resultados.
SALUD	S-037 - Programa Comunidades Saludables	Fin	Disminución en la tasa de morbilidad de enfermedades prevenibles (calculado por Dirección General de Epidemiología)	Prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de edad	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el actual indicador únicamente se enfoca a un aspecto de salud.
SALUD	S-200 - Caravanas de la Salud	Fin	Porcentaje del total de población que habita en comunidades aisladas y con alta marginación que es atendida por el programa	Razón de mortalidad materna (RMM)	Se han definido indicadores que no están vinculados con las acciones del programa.
SALUD	S-202 - Sistema Integral de Calidad en Salud	Fin	Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud que muestren avances en la confianza de los ciudadanos en las instituciones de salud.	Tasa de hospitalización por diabetes no controlada con complicaciones de corto plazo (Indicador definido por la OCDE)	Se han definido indicadores que no están vinculados con las acciones del programa.

SEDESOL	S-118 - Programa de Apoyo Alimentario	Propósito	Prevalencia de baja talla para la edad en niños menores de cinco años de edad beneficiarios del Programa	Porcentaje de individuos de hogares elegibles para ser atendidos por el programa con seguridad alimentaria.	Se han definido indicadores que reflejan aspectos de gestión mas no de resultados.
SEDESOL	S-070 - Programa de Coinversión Social	Fin	Proporción de Actores Sociales apoyados por el PCS con capital social	Porcentaje de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan con acciones de cooperación para el desarrollo comunitario.	Se han omitido indicadores de resultados que se derivaban de diversas evaluaciones por indicadores de gestión.
SEDESOL	S-071 - Programa de Empleo Temporal (PET)	Propósito	Porcentaje de beneficiarios del Programa que perciben mejoría en sus ingresos por su participación en el programa respecto los encuestados	Promedio de días para intervenir ante la declaratoria de emergencias o desastres naturales.	Se han modificado los indicadores de resultados por indicadores vinculados a las "acciones" realizadas por el programa.
CONACYT	S-190 - Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	Fin	Índice de crecimiento de recursos de alto nivel que se dedican a la investigación y/o docencia en México	Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por la Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB)	Se han modificado los indicadores de resultados por indicadores que reflejan las acciones del programa.
CONACYT	S-192 - Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	Fin	Índice Global de Calidad (IGCA) relativo a la posición que ocupa México en la variable Calidad de las instituciones de investigación científica.	Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE) ejecutado por la Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB)	Se han modificado los indicadores de resultados por indicadores que reflejan las acciones del programa.
SEP	S-204 - Cultura Física	Fin	Porcentaje de personas encuestadas, participantes en el Programa Nacional de Cultura Física que lo califican favorable	Proporción de estudiantes que se incluyen en el Registro Nacional del Deporte	Se han ajustado los indicadores definidos por indicadores que no dependen de las acciones del programa.
SEP	S-205 - Deporte	Fin	Cambio en los resultados obtenidos en competencias fundamentales del ciclo olímpico en turno con respecto a las competencias fundamentales del ciclo olímpico inmediato anterior.	Proporción de estudiantes que se incluyen en el Registro Nacional del Deporte	Se han ajustado los indicadores definidos por indicadores que no dependen de las acciones del programa.
SEP	S-221 - Programa Escuelas de Tiempo Completo	Fin	Tasa de variación en el nivel de logro de los alumnos de Escuelas de Tiempo Completo.	Número de escuelas de tiempo completo	Se ha perdido el enfoque de resultados al definir indicadores que reflejan la gestión del programa.

SEDESOL	S-054 - Programa de Opciones Productivas	Fin	Variación en el ingreso, después de dos años de apoyado el proyecto	Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio.	Aunque se mantiene el enfoque de resultados, el actual indicadores es menos específico a las acciones del programa.
SEDESOL	S-057 - Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Fin	Porcentaje de artesanos beneficiados que incrementaron su ingreso derivado de la actividad artesanal	Porcentaje de micro negocios que tuvieron como financiamiento inicial un programa de gobierno y tienen una antigüedad igual o mayor a dos años.	Se ha perdido el enfoque de resultados al definir indicadores que reflejan la gestión del programa.
SEDESOL	S-065 - Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Propósito	Permanencia en el aula de la población beneficiaria infantil de 6 a 18 años durante el periodo de medición	Porcentaje de la cobertura de apoyos económicos directos	Se han modificado los indicadores de resultados por indicadores que reflejan la gestión del programa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La gestión es un aspecto que debe ser monitoreado por las diversas instancias públicas, la información que se ahí se desprende permite retroalimentar los procesos esenciales que se realizan: dispersión de recursos, entrega de bienes o servicios, avance en la cobertura, entre otros. Sin embargo, los indicadores de gestión no entregan información relevante sobre la solución de los problemas públicos. En los últimos años la ciudadanía se encuentra más interesada en conocer los resultados alcanzados por los diversos programas coordinados por el Gobierno Federal, y una manera sencilla y económica es el monitoreo de indicadores enfocados a cuantificar los resultados. Por tal motivo, poner más énfasis en la gestión en lugar de los resultados es un retroceso importante que debe ser corregido por los responsables de los programas sociales.

Por último, la reducción en la calidad de los indicadores de los programas sociales ha sido generalizada, no es exclusivo de un conjunto de programas ni dependencias. Este hecho esta relacionado a la restructuración de la Administración Publica Federal desde finales de 2012. Si bien no se cuenta con toda la información ni sobre todos los factores que han incidido en la calidad de la información de los programas y acciones sociales, en la siguiente sección se describirán algunos de los factores más importantes que han afectado las matrices de indicadores.

2.3. FACTORES DE INCIDENCIA DETECTADOS

Desde 2008 a 2012 se documentaron diversos avances en la construcción de matrices de indicadores del ámbito federal. De manera progresiva los programas mejoraron la definición objetivos e indicadores con un enfoque de resultados; sin embargo, para 2014 hubo un retroceso generalizado en la calidad de la información. En este contexto, es importante señalar dos aspectos relevantes que incidieron de manera significativa:

Primero, los nuevos coordinadores de los programas sociales no tenían conocimiento de la gestión para Resultados ni de las metodologías utilizadas. Por lo que los nuevos enfoques para los programas y acciones sociales estuvieron encaminados a hacer más énfasis en la gestión que en los resultados esperados. Por ejemplo, tener más escuelas con modalidad de tiempo completo en lugar de enfocarse a mejorar el logro educativo de

los alumnos. De esta manera, la lógica a nivel de resultados fue afectada en diversos programas del ámbito social.

Segundo, en 2014 se emitieron los *Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014* emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En estos Lineamientos se establece que los programas presupuestarios deberán alinear sus objetivos a su correspondiente Programa Sectorial o Programa Especial, por lo que su objetivo e indicador a nivel Fin deberá ser alguno de los incluidos en dichos programas. La dificultad derivada de este hecho fueron las siguientes:

- Incluir objetivos e indicadores que reflejan aspectos de gestión en lugar de resultados.
- Incluir objetivos o indicadores poco vinculados con las acciones que realizan.

Por lo anterior, varias matrices perdieron consistencia en la alineación de sus objetivos y sus indicadores.

Estos hechos han modificaron de manera significativa la calidad de las matrices de indicadores en un breve periodo de tiempo. En la siguiente sección se muestra un análisis comparativo de los cambios en la calidad de las matrices entre 2008 y 2014; en este comparativo se muestra de manera más clara la magnitud del retroceso detectado.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO 2008-2014: 62 PROGRAMAS SOCIALES

El Diagnóstico de Revisión de Matrices de Indicadores para Resultados se ha realizado desde 2008 de manera bienal. Entre 2008 y 2014 se han analizado, revisado y comentado un total de 802 programas presupuestario; sin embargo, varios de estos han tenido un ciclo de vida en el que la escisión, fusión o desaparición de programas es una constante. De los 133 programas sociales que fueron analizados en 2008, únicamente 62 se encuentran vigentes presupuestalmente; aunque estos programas son los mismos estructuralmente, estos han sido modificados de manera operacional e institucional.

Un aspecto importante para poder determinar los avances y retrocesos sobre el diseño de las matrices de indicadores es la información disponible. El análisis se centra únicamente

en estos 62 programas vigentes; no obstante, hay que señalar dos aspectos sobre estos programas:

- Este conjunto de programas representa el 27 por ciento de los programas presupuestarios definidos en el Inventario de Programas y Acciones Sociales 2014 del CONEVAL.
- Estos programas en 2008 eran modalidad S y U, por lo que se consideran que estos son “programas sociales”.

De esta manera, dado la particularidad de este grupo, el análisis realizado no puede ser generalizado a todos los programas, No obstante, el análisis de la evaluación de estos programas nos permite determinar en que momento se han realizado los avances más importantes y los retrocesos más sobresalientes. En concreto, en el cuadro 6 se muestra la distribución de los 62 programas por dependencia; como se observa instituciones como el IMSS o ISSSTE no tiene observaciones dado que estas instancias operan programas modalidad E. La instancia que más programas han mantenido una continuidad son los operados por la SEDESOL; 14 programas de este análisis se encuentran bajo su coordinación. Finalmente, cabe resaltar la particularidad de SAGARPA y sus dos programas. Esta instancia ha tenido severos ajustes a sus programas (2011 y 2013); la mayoría de sus programas de 2008 fueron separados en componentes e integrados en programas con objetivos distintos. Sin embargo, los 2 programas incluidos en el diagnóstico en 2008 eran coordinados por la extinta la Secretaría de la Reforma Agraria, ahora SEDATU. Estos programas fueron trasladados a SAGARPA en 2014 y estructuralmente han mantenido sus objetivos e indicadores.

Cuadro 6. Comparativo 2008-2014: Programas analizados.

Dependencia	Diagnóstico 2008-2014
Aportaciones a Seguridad Social (ASS/ IMSS/Oportunidades)	1
Secretaría Educación Pública (SEP)	9
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	4
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	-
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	-
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (PASEB)	-
Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	2
Secretaría de Salud (SALUD)	7
Secretaría de Economía (SE)	6
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	14
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	5
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	5
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	7
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)	2
Secretaría de Turismo (SECTUR)	-
Total de Programas	62

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

3.1. ANÁLISIS GENERAL 2008-2014

Al igual que el análisis anterior, la revisión de la evaluación de la calidad de las matrices de indicadores para resultados se divide en tres secciones: aspectos generales, diseño de objetivos y construcción de indicadores. De acuerdo a la valoración de los aspectos generales, el estatus para 2014 de los 62 programas sociales es el siguiente:

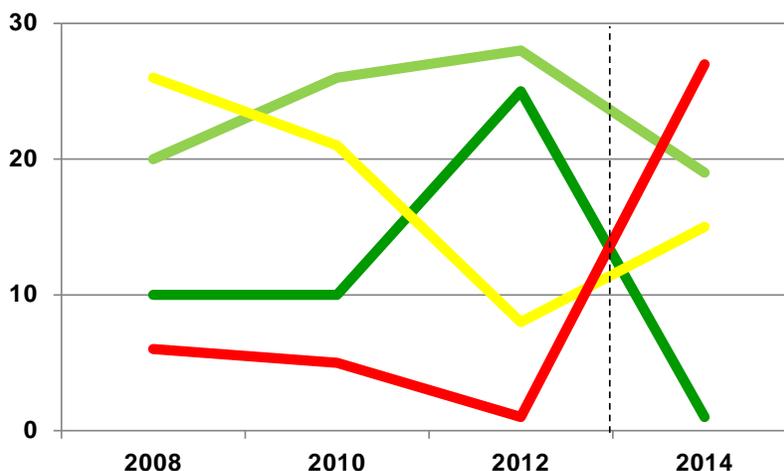
- (1%) Matrices con diseño destacado: son aquellas matrices que cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos como en la construcción de sus indicadores de desempeño. Estas matrices pueden necesitar algunos cambios menores en la estructura de sus objetivos o indicadores pero que no representan un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).
- (31%) Matrices con diseño adecuado: se refiere a matrices en proceso de consolidación, en los cuales, es necesario precisar mejor la alineación de sus

objetivos o adecuar algunos de sus indicadores de desempeño. Estas matrices requieren cambios menores en la estructura de su matriz que les permitan fortalecer tanto su lógica vertical como horizontal (marcadas en color verde claro).

- (24%) Matrices con diseño moderado: conformadas por las matrices que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que es necesario que realicen ajustes en el diseño de sus objetivos. A nivel de indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentran asociados. (marcadas en color amarillo).
- (43%) Matrices con oportunidad de mejora: corresponde a las matrices que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de sus objetivos. En ellas se requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño (marcadas en color rojo), y con ello, de sus indicadores.

En la figura 6 se muestran los resultados de las valoraciones realizadas a las 62 matrices en el rubro de aspectos generales. Desde 2008 a 2012 se observó una mejora continua en la calidad de las matrices de indicadores. Por ejemplo, el total de matrices consideradas destacadas paso de 10 a 25 en este periodo. Asimismo, La matrices con oportunidad de mejora se redujo de 6 a 1 en estos años.

Figura 6. Comparativo 2008-2014: Análisis de Aspectos Generales



El 15 por ciento (9 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (1 alcanzó un nivel destacado; 7, un nivel adecuado; y 1, un nivel moderado).



El 29 por ciento (18 MIR) de los programas mantuvieron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (8 en nivel destacado, 7 en nivel moderado y 3 en nivel oportunidad de mejora).



El 56 por ciento (35 MIR) de los programas empeoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (4 alcanzaron un nivel adecuado; 7, un nivel moderado; y 24, un nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para 2014-2015 se observa un serio retroceso en la calidad de las matrices de indicadores. El número de matrices con un diseño se reduce de 25 a 1 en este breve periodo. Asimismo, el número de matrices con diseño adecuado pasa de 28 a 19; mientras las matrices con diseño moderado se incrementan de 8 a 15 en este periodo. Lo más relevante es el incremento de las matrices cuyo diseño tiene oportunidades de mejora, estas se multiplicaron de 1 a 27 programas. Estos resultados muestran un retroceso general en la calidad de los objetivos e indicadores definidos por estos 62 programas de desarrollo social.

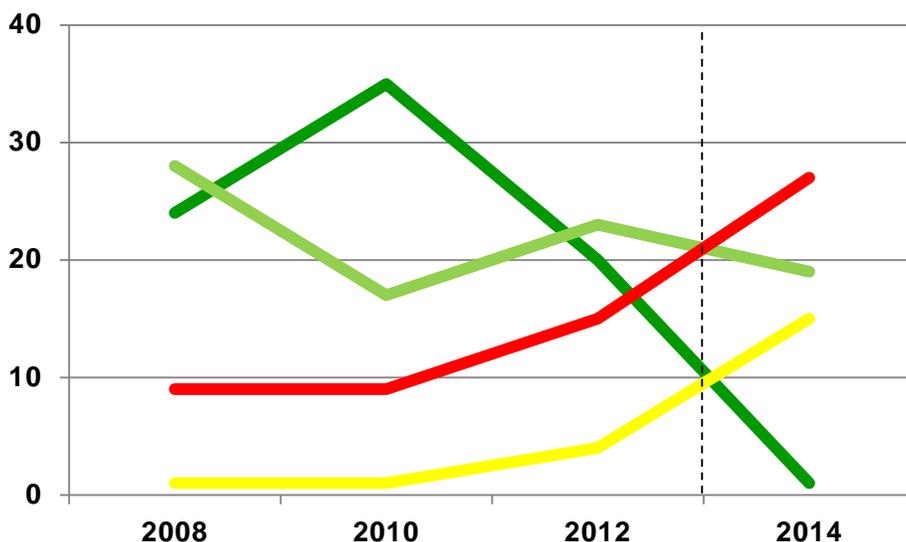
De acuerdo a la información disponible, se puede aseverar que en este periodo el 15 por ciento de los programas mejoraron la calidad de su matriz en algún grado. Asimismo, que 18 programas (29 por ciento) mantuvieron la calidad de su matriz, Sin embargo, se observó que 35 matrices redujeron la calidad en algún grado; de estas, 10 matrices pasaron de tener una matriz categorizada como destacada o adecuada, a una matriz con oportunidad de mejora. En la siguiente sección se analizar la lógica vertical y la lógica horizontal de las 62 matrices. Al igual que el análisis anterior, se observa que existe un retroceso generalizado en la calidad de los objetivos e indicadores definidos por los programas.

3.2. ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL 2008-2014

Como se ha indicado, los objetivos son un aspecto fundamental de la matriz de indicadores dado que permite el diseño y la construcción de indicadores. Al igual que el análisis anterior, es posible realizar un análisis sobre la calidad de los objetivos definidos en los 62 programas para 2008, 2010, 2012 y 2014. Los resultados muestran un comportamiento similar al observado en los aspectos generales: avances considerables en un periodo y, luego, un retroceso generalizado.

En la figura 7 se muestran los cambios relacionada a la calidad de los objetivos de los programas. Se observa que entre 2008-2012 la mayor parte de los programas mejoran en algún grado la calidad de la lógica vertical de la matriz. Por ejemplo, para 2012 el 69 por ciento de las matrices tenían un diseño de objetivos destacado o adecuado; mientras únicamente el 24 por ciento de las matrices tenían un diseño con oportunidad de mejora.

Figura 7. Comparativo 2008-2014: Análisis de Lógica Vertical



El 10 por ciento (6 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (3 alcanzó un nivel destacado; 2, un nivel adecuado; y 1, un nivel moderado).



El 27 por ciento (17 MIR) de los programas mantuvieron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (5 en nivel destacado, 5 en nivel adecuado, 1 en nivel moderado y 6 en nivel oportunidad de mejora).



El 63 por ciento (39 MIR) de los programas empeoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (6 alcanzaron un nivel adecuado; 11, un nivel moderado; y 22, un nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

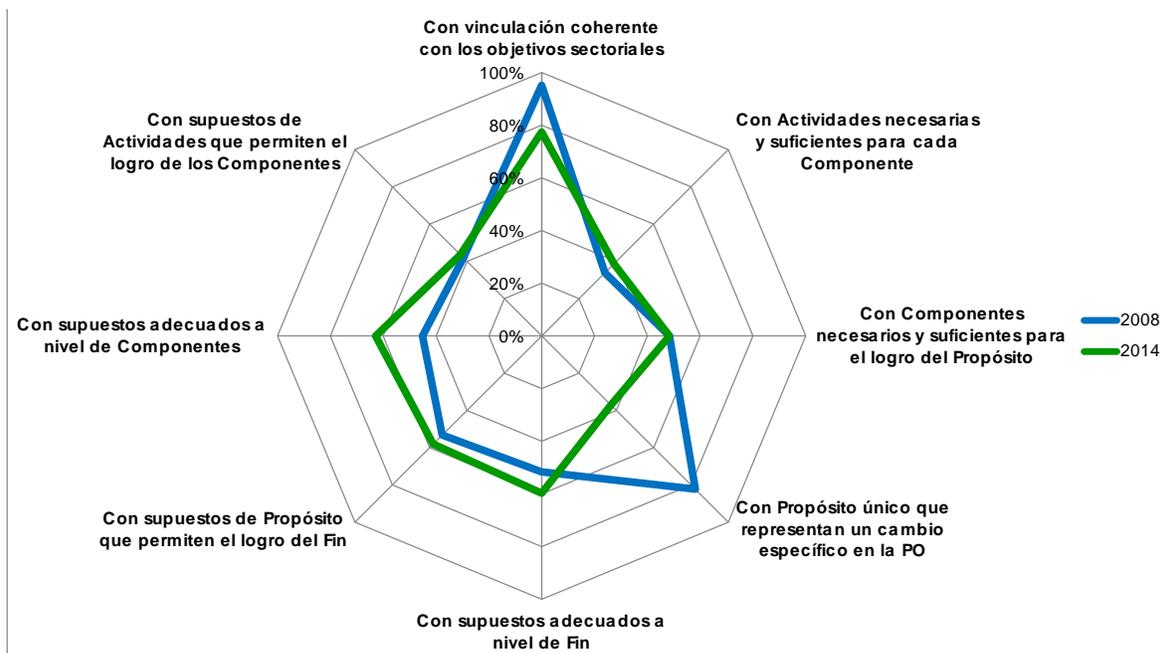
Por otro lado, entre 2012 y 2014 se observa una reducción en la calidad de las matrices de indicadores. Se observa que de 20 programas considerados destacados en 2012; para 2014 se consideraba solo uno. Asimismo, el número de matrices con oportunidad de mejora para de 15 a 27 en estos años. En cuanto a los programas con un diseño moderado, el número de matrices se incrementa de 4 a 15 en este periodo.

Un análisis más puntual nos indica que el 10 por ciento de los 62 programas sociales mejoraron la calidad de su MIR en algún grado. De estos programas 3 lograron alcanzar

un nivel destacado. Asimismo, 17 programas (27 por ciento) mantuvieron la calidad de su matriz pero únicamente 5 de estos tenían un nivel destacado. Finalmente, el 63 por ciento de los programas empeoraron la calidad de sus objetivos en este periodo; un total de 22 descendieron a un nivel con oportunidad de mejora. En la siguiente sección se muestran algunos resultados de la valoración de los indicadores, estos resultados se desprenden de la menor calidad de los objetivos de los programas.

En la figura 10 se muestra el comparativo sobre las características de la construcción de indicadores y características de los medios de verificación entre 2008 y 2014. Se observa que varias características particulares de las matrices han mejorado en el periodo. Por ejemplo, de las 62 matrices analizadas, se observa que para 2014 más del 60 por ciento contaban supuestos adecuados a nivel de Componentes; proporción apenas mayor al 40 por ciento en 2008. No obstante, se observan retrocesos importantes dado que para 2008 más del 80 por ciento de las matrices contaban con propósitos únicos pero en 2014 menos del 40 por ciento de los programas cumplían este criterio.

Figura 10. Comparativo 2008-2014: Características de la Lógica Vertical



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

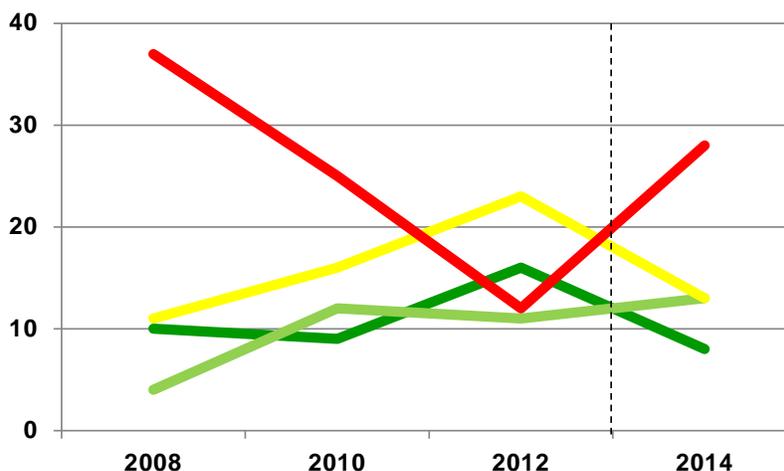
Considerando únicamente a 62 programas, se ha logrado mejorar algunos aspectos de la calidad de las matrices en cuanto objetivo y supuestos. Sin embargo, también se han observado algunos retrocesos considerables que pueden ser apreciados en la figura anterior. En concreto, la estructura de la calidad de las matrices entre 2014 y 2008 no ha cambiado sin considerar los ajustes realizados por los programas en 2010 y 2012.

3.3. ANÁLISIS DE LA LÓGICA HORIZONTAL 2008-2014

Los instrumentos de medición utilizados por los 62 programas analizados también han modificado su calidad. Dado que los indicadores se vinculan a los objetivos, al cambiar estos últimos es necesario modificar los instrumentos de monitoreo. Aunque es importante precisar que esta no es la única motivación por la cual los programas han ajustado sus indicadores. Cabe señalar que el análisis de la calidad de los indicadores no realiza un seguimiento puntual sino que es un análisis de la calidad promedio de los indicadores definidos; es decir, se analiza la calidad general de la información.

En la figura 9 se muestran los resultados de la valoración realizada a la lógica horizontal de los 62 programas analizados entre 2008 y 2014. Similar a los resultados encontrados, se observa que entre 2008-2012 la calidad de los indicadores y medios de verificación habían mejorado de manera continua. Por ejemplo, el número de matrices que contaban con un diseño con oportunidad de mejora paso de 37 en 2008 a 12 en 2012; mientras los programas con diseño destacado de sus indicadores paso de 10 a 16 en el mismo periodo.

Figura 9. Comparativo 2008-2014: Análisis de Lógica Horizontal



El 47 por ciento (29 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (13 alcanzaron un nivel destacado; 6, un nivel adecuado; y 10, un nivel moderado).



El 27 por ciento (17 MIR) de los programas mantuvieron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (2 en nivel destacado, 1 en nivel moderado y 14 en nivel oportunidad de mejora).



El 26 por ciento (16 MIR) de los programas empeoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (3 alcanzaron un nivel adecuado; 4, un nivel moderado; y 9, un nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

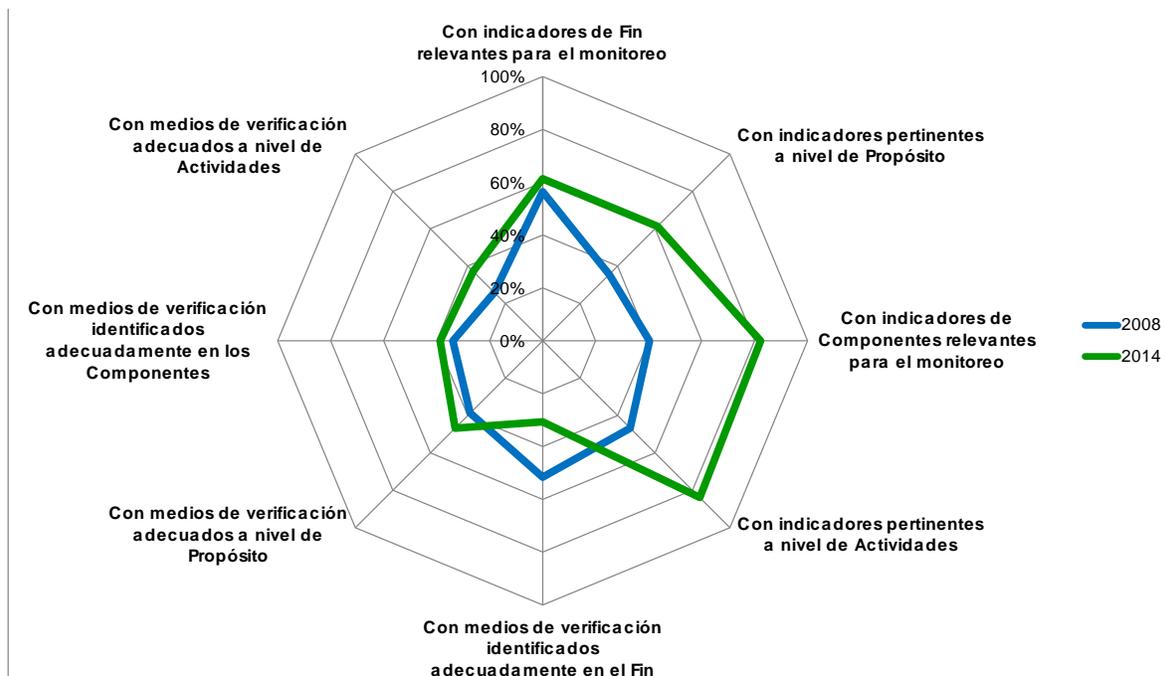
Entre 2012 y 2014 varios de los avances alcanzados tuvieron un retroceso considerable. Como se observa en la figura anterior, los programas que contaban con un diseño destacado de sus indicadores se redujeron de 16 a 8 en estos años. Asimismo, los programas con un diseño moderado pasaron de 23 a 13 el mismo periodo. Y más relevante, aquellos programas cuyo diseño de sus indicadores tenían oportunidad de mejora se incrementaron de 12 a 28 en este periodo.

Más concreto. Entre 2008 a 2014 se observó que 29 matrices (47 por ciento) mejoraron en algún grado la calidad de sus indicadores pero 13 programas alcanzaron un nivel

destacado. Además, el 27 por ciento de las matrices mantuvieron la calidad de sus indicadores, un dato importante es que 2 de estos programas contaban con un diseño destacado. Finalmente, el 26 por ciento de las matrices (16 programas) redujeron la calidad de sus indicadores.

En la figura 10 se muestran los cambios observados en cada uno de los aspectos evaluados en temas de indicadores y medios de verificación para cada nivel de la matriz de indicadores. Se observa que entre 2008 y 2014 se han mejorado casi en todos los aspectos evaluados, una mayor proporción de programas cuentan con medios de verificación con mejores características. Asimismo, en materia de indicadores una mayor proporción de programas cuentan con indicadores más adecuados para el monitoreo de los componentes y actividades. Si bien también se observan algunas mejoras a nivel de Resultados, a nivel de Fin no se han detectado mejoras importantes en este periodo.

Figura 10. Comparativo 2008-2014: Características de la Lógica Horizontal



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo a estos resultados, entre 2008 y 2014 se observa una reducción en la calidad de las matrices de indicadores para los 62 programas analizados. Claramente se observan algunos avances considerables en la descripción de medios de verificación e identificación de supuesto pero la debilidad más importante sigue siendo la definición de indicadores y objetivos a nivel de resultados. En este rubro, los 62 programas redujeron de manera considerable la calidad de sus matrices de indicadores.

4. A SIETE AÑOS: FORTALEZAS Y DEBILIDADES:

El objetivo de realizar el Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados 2014 fue revisar, analizar y, en su caso, emitir recomendaciones de mejora a las MIR del ámbito de desarrollo social. En años anteriores se había observado mejoras constantes y continuas en la definición de objetivos, la construcción de indicadores, la descripción de medios de verificación y en la identificación de supuestos. Sin embargo, los resultados encontrados en el *Diagnóstico* son un llamado de atención para los coordinadores y operadores de los programas sociales: hay un retroceso general en la calidad de las matrices de indicadores.

Lo anterior se fundamenta en los siguientes cuatro hallazgos generales:

- el 4 por ciento de las matrices cuentan con un diseño destacado, estas tienen un diseño consistente en la alineación de sus objetivos y en la construcción de indicadores relevantes;
- el 14 por ciento de las matrices tuvieron un diseño adecuado, que se refiere a matrices en proceso de consolidación en las cuales es necesario precisar la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores;
- el 24 por ciento de las programas tienen un diseño moderado, estas deben mejorar el planteamiento de sus objetivos o mejorar la relevancia de sus indicadores;
- el 60 por ciento de los programas presentan un diseño con oportunidad de mejora, estas matrices presentan problemas severos en el desarrollo de la lógica vertical y la lógica horizontal.

En 2012, se había detectado que el 63 por ciento de los programas habían identificado de manera adecuado su población objetivo y la problemática que pretendían solucionar (Propósito); en 2014, esta proporción es apenas el 34 por ciento. Si bien la definición de los aspectos de resultados ha sido una dificultad generalizada para la mayoría de los programas y acciones sociales, parece que en la construcción de las MIR para el ejercicio 2015 se ha perdido parte de la cultura del enfoque para resultados. Por otro lado, se detectó que varios programas ahora definen indicadores de gestión a nivel de resultados (incluidos los sectoriales), incluso algunos programas que cuentan con aprobación de sus indicadores empeoraron la calidad de sus indicadores.

No son evidentes los motivos principales por el retroceso en la calidad de la información. Aunque se han detectado algunos aspectos generales que pudieron influir en dichos aspectos. Primero, varios programas han modificado algunos objetivos e indicadores para establecer una alineación con los programas sectoriales; sin embargo, estos cambios no tienen visión de resultados sino sólo de coberturas o acciones. Segundo, existen dependencias (SEP, SEDATU y SAGARPA) que han tenido reestructuraciones importantes sin lograr definir qué pretenden alcanzar con sus programas. Tercero, en años recientes se ha realizado una rotación de servidores públicos en distintas dependencias, por lo que los avances en la consolidación del conocimiento de la matriz de indicadores y la cultura para resultados tuvo un retroceso considerable.

Los pasos siguientes parecieran no complejos: primero, informar a los coordinadores de los programas el resultado; y, el segundo, revisar la calidad de los indicadores de los programas con “aprobación”. Respecto a la información; el CONEVAL elaborará un informe para cada Coordinadora de Sector con el objetivo de identificar fortalezas y debilidades en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. Asimismo, se elaborarán las Fichas de evolución de la MIR e indicadores y se enviará a las Coordinadoras de Sector y a los programas para que identifiquen las mejoras que se pueden realizar a su diseño e indicadores. Respecto a la aprobación de indicadores, el CONEVAL revisará de manera conjunta con cada Coordinadora de Sector los avances y problemas detectados y se definirán las necesidades de capacitación para cada programa. Asimismo, se revisará a detalle los indicadores de los programas sociales que cuentan con “aprobación de indicadores” y se definirá su estatus conforme a este análisis.

Si bien los resultados encontrados son desfavorables en el marco de la consolidación del sistema de monitoreo de los programas sociales, también son la base para reestructurar algunos elementos del proceso que se habían mantenido inertes desde 2008. Cabe destacar que el panorama es mucho más favorable que hace varios años. Actualmente, dentro las Coordinadoras de Sector aún permea el enfoque de resultados y su capacidad institucional para generar sinergias se ha fortalecido; los conceptos del marco lógico forman parte del argot de los programas y acciones sociales, por lo que la comunicación



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

con los coordinadores es más sencilla; y, aún existe portadores de la cultura basada en resultados en varias dependencias y programas del ámbitos social.

ANEXO A. ANÁLISIS COMPARATIVO 2010-2014: 123 PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES

El análisis comparativo 2008-2014 parte de un análisis realizado a 133 programas sociales valorados en 2008. Por tal motivo, dicho comparativo se limita a 62 programas del ámbito social. No obstante, también es posible realizar un análisis comparativo que incluye un mayor número de programas y acciones sociales aunque en una venta de tiempo menor. Tomando como base el análisis a 219 programas realizado en 2010 y dando un seguimiento puntual de estos programas, es posible realizar un análisis comparativo a 123 matrices de indicadores.

Sobre este conjunto de 123 programas, hay que señalar dos aspectos interesantes:

- Este conjunto de programas representa el 52 por ciento de los programas presupuestarios definidos en el Inventario de Programas y Acciones Sociales 2014 del CONEVAL.
- De estos 81 se consideran programas sociales (modalidad S y U) mientras los otros 42 programas se consideran acciones sociales modalidad E).
- A diferencia del comparativo 2008-2014, en este es posible observar la evaluación de dependencias como el IMSS e ISSSTE.

En el cuadro 7 se observa la distribución de los programas y acciones sociales incluidos en este comparativo 2010-2014. Las dependencias que cuentan con el mayor número de matrices incluidas son la SEP, el ISSSTE y la SEDESOL, con 25, 16 y 15 programas respectivamente. Cabe destacar que casi todas las coordinadores incluidas en el Inventario CONEVAL cuentan con al menos un programa en este comparativo; la única coordinadora que no se considera es la SECTUR dado que fue incluido en Inventario por primera vez en 2014, por lo que no se cuenta con información.

Cuadro 7. Comparativo 2010-2014: Programas analizados.

Dependencia	Diagnóstico 2010-2014
Aportaciones a Seguridad Social (ASS/ IMSS Oportunidades)	1
Secretaría Educación Pública (SEP)	25
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	7
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	16
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (PASEB)	-
Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	2
Secretaría de Salud (SALUD)	13
Secretaría de Economía (SE)	9
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	15
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	11
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	5
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	9
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)	3
Secretaría de Turismo (SECTUR)	-
Total de Programas	123

	Modalidad E	Modalidad S	Modalidad U
Programas	42	64	17

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

ANÁLISIS GENERAL 2010-2014

Al igual que el análisis anterior, la revisión de la evaluación de la calidad de las matrices de indicadores para resultados se divide en tres secciones: aspectos generales, diseño de objetivos y construcción de indicadores. De acuerdo a la valoración de los aspectos generales, el estatus para 2014 de los 123 programas sociales es el siguiente:

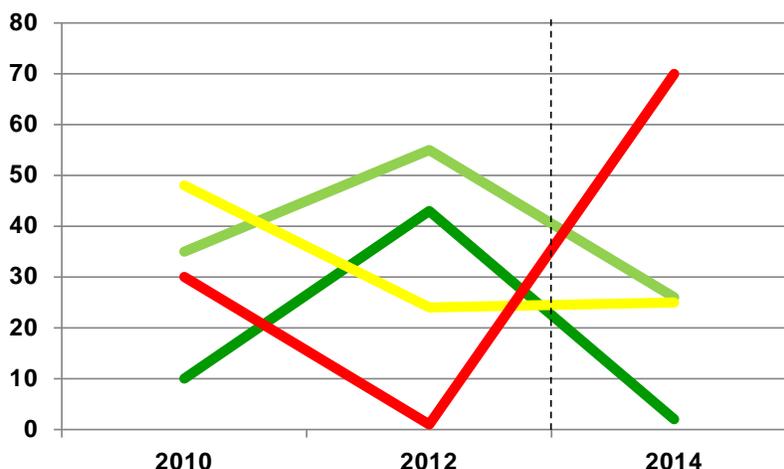
- (2%) Matrices con diseño destacado: son aquellas matrices que cuentan con un diseño consistente en la alineación de sus objetivos como en la construcción de

sus indicadores de desempeño. Estas matrices pueden necesitar algunos cambios menores en la estructura de sus objetivos o indicadores pero que no representan un rediseño en ningún aspecto (marcadas en color verde oscuro).

- (21%) Matrices con diseño adecuado: se refiere a matrices en proceso de consolidación, en los cuales, es necesario precisar mejor la alineación de sus objetivos o adecuar algunos de sus indicadores de desempeño. Estas matrices requieren cambios menores en la estructura de su matriz que les permitan fortalecer tanto su lógica vertical como horizontal (marcadas en color verde claro).
- (20%) Matrices con diseño moderado: conformadas por las matrices que deben mejorar el planteamiento de sus objetivos de manera que reflejen apropiadamente los logros que pretenden alcanzar, por lo que es necesario que realicen ajustes en el diseño de sus objetivos. A nivel de indicadores, es necesario mejorar su relevancia para el monitoreo de los objetivos a los que se encuentran asociados. (marcadas en color amarillo).
- (57%) Matrices con oportunidad de mejora: corresponde a las matrices que presentan problemas en la lógica vertical y se ven amenazadas por la indefinición de sus objetivos. En ellas se requieren cambios significativos para fortalecer la coherencia del diseño (marcadas en color rojo), y con ello, de sus indicadores.

En la figura 11 se muestran los resultados de las valoraciones realizadas a las matrices en el rubro de aspectos generales. Entre 2008 y 2012 se observó una mejora considerable y continua respecto a la calidad general de las matrices. Por ejemplo, el número de matrices con un diseño destacado paso de 10 a 43 en este periodo; asimismo, las matrices con diseño adecuado se incremento de 35 a 55 en el mismo periodo. Por otro lado, una reducción considerable de los programas cuya matriz tenían un diseño con oportunidad de mejor, estas pasaron de 30 a 1 en esos dos años.

Figura 11. Comparativo 2010-2014: Análisis de Aspectos Generales



El 12 por ciento (15 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (2 alcanzó un nivel destacado; 9, un nivel adecuado; y 4, un nivel moderado).



El 37 por ciento (45 MIR) de los programas mantuvieron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (13 en nivel adecuado, 10 en nivel moderado y 22 en nivel oportunidad de mejora).



El 51 por ciento (63 MIR) de los programas empeoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (4 alcanzaron un nivel adecuado; 11, un nivel moderado; y 48, un nivel con oportunidad de mejora).

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para el siguiente periodo se observa que la calidad de las matrices en general se reduce. Para 2012-2014 se presenta una reducción de los programas con un diseño destacado de 43 a 2 en el periodo. Asimismo, el número de matrices con diseño adecuado se reduce de 55 a 26 en estos años. Lo más importante de este periodo fue el incremento de las matrices que contaban con un diseño con oportunidad de mejora, estas pasaron de ser 1 en 2010 a 70 en 2014; un incremento muy importante.

Un análisis más puntual para 2010-2014 muestra que el 12 por ciento de los programas revisados presentaron algún nivel de mejora en la calidad de su matriz; de estas matrices

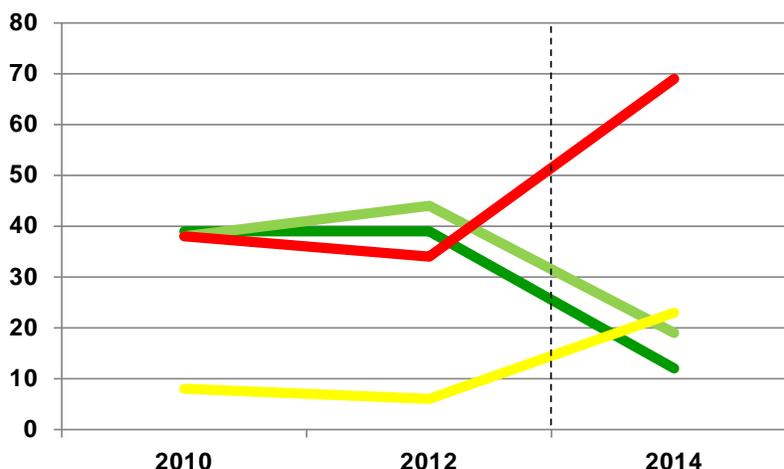
únicamente 2 alcanzaron el nivel de destacado. Por otro lado, el 37 por ciento de las matrices mantuvieron la calidad de su matriz; de las cuales 13 alcanzaron el nivel de destacado pero 22 programas mantuvieron la categoría de oportunidad de mejora. Finalmente, se observó que el 51 por ciento de las matrices tuvieron algún retroceso en la calidad de las matrices, destacando que 16 matrices transitaron de un diseño destacado o adecuado, a un diseño con oportunidad de mejora.

En las siguientes secciones se analizará la evaluación de la lógica vertical y horizontal de 123 programas. En la primera parte se revisará la valoración realizada a los objetivos y supuestos; siendo la definición de objetivos de resultados la principal dificultad de los programas. En la segunda parte se analizará la construcción de indicadores para el monitoreo de objetivos y la descripción de medios de verificación. En este aspecto, la definición y construcción de los indicadores de resultados presenta la mayor problemática.

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL 2010-2014

En la temática de la lógica vertical se revisaron y analizaron la relación entre los distintos objetivos y la vinculación de estos con los supuestos que garantizan su cumplimiento. A diferencia de los resultados anteriores, se observó una mejora general en la calidad de los objetivos de las matrices entre 2010 y 2012 pero dicha mejora es relativamente baja. En cambio, para 2012-2014 se observa un claro retroceso en la calidad de objetivos que describen las acciones que realiza un programa.

Figura 12. Comparativo 2010-2014: Análisis de Lógica Vertical



El 11 por ciento (13 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (6 alcanzo un nivel destacado; 3, un nivel adecuado; y 4, un nivel moderado).



El 33 por ciento (41 MIR) de los programas mantuvieron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (6 en nivel destacado, 5 en nivel adecuado, 2 en nivel moderado y 28 en nivel oportunidad de mejora).



El 56 por ciento (69 MIR) de los programas empeoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (11 alcanzaron un nivel adecuado; 17, un nivel moderado; y 41, un nivel con oportunidad de mejora).

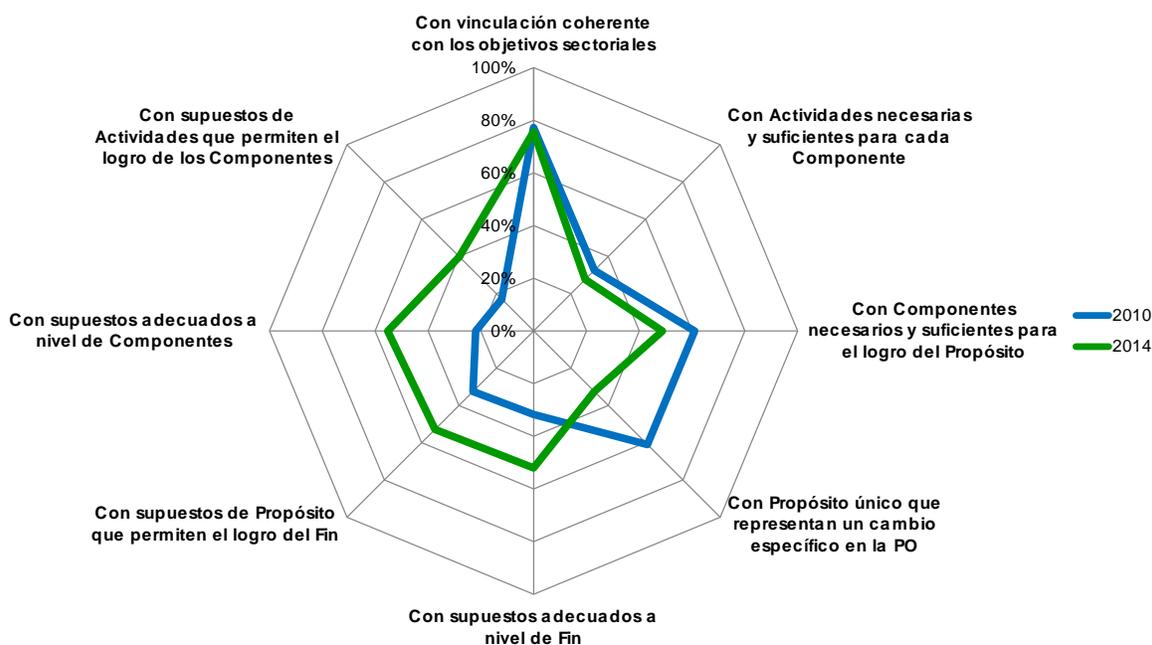
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la figura 12 se muestran los cambios relacionada a la calidad de los objetivos de los programas. De 2010 a 2012 se puede observar un incremento de los programas que cuentan con un diseño adecuado de 38 a 44; mientras el número de matrices con un diseño destacado se mantuvo en 39. Por otro lado, el número de matrices con diseño moderado se reduce de 8 a 6 mientras las matrices con diseño de oportunidad de mejora se reducen de 38 a 34 en este periodo.

De acuerdo a la información generada, de los 123 programas y acciones sociales, se detectó que el 11 por ciento (13 matrices) mejoraron en algún grado la calidad de sus

objetivos; de estos programas, 6 alcanzaron un diseño destacado. En cambio, un 33 por ciento de las matrices (41 programas) mantuvieron la calidad del diseño; de estas únicamente 6 tuvieron una categoría de destacado y 28 mantuvieron un diseño con oportunidad de mejora. Por otro lado, el 56 por ciento (69 matrices) redujeron en algún grado la calidad de sus objetivos y supuestos; de estos programas, 41 tuvieron un diseño con oportunidad de mejora para 2014.

Figura 13. Comparativo 2010-2014: Características de la Lógica Vertical



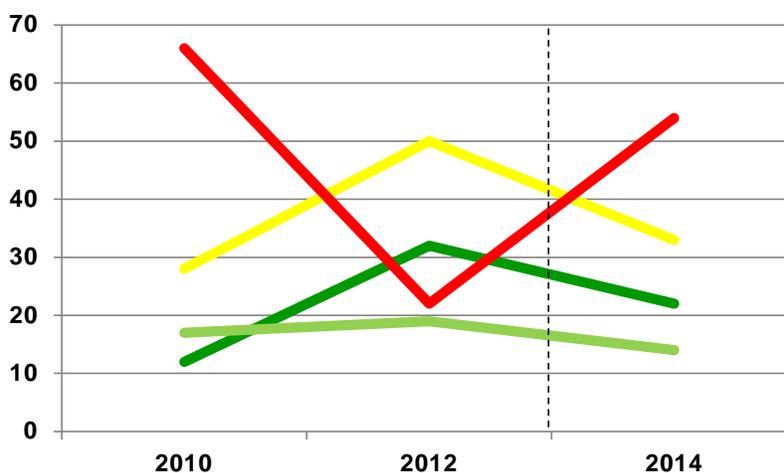
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la figura 13 se muestra el resultado comparativo del estado inicial (2010) de los 123 programas en cuanto a su lógica vertical respecto a su estado final (2014) en la misma temática. De manera puntual se observan algunas mejoras considerables en la definición de supuestos en todos los niveles de la matriz de indicadores; sin embargo, se observa un retroceso en la definición adecuada de objetivos, principalmente a nivel de Propósito.

ANÁLISIS DE LA LÓGICA HORIZONTAL 2010-2014

Los indicadores son instrumentos de monitoreo que permiten dar seguimiento a los objetivos de los programas. Dentro de la lógica horizontal se revisa la relevancia de los indicadores además de valorar las características de los medios de verificación. Para los 123 programas incluidos en este análisis se observa que entre 2010-2012 hubo una mejora considerable de los instrumentos de monitoreo; sin embargo, para 2012-2014 se observó un retroceso considerable en la calidad de los indicadores y medios de verificación.

Figura 14. Comparativo 2010-2014: Análisis de Lógica Horizontal



El 39 por ciento (48 MIR) de los programas mejoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (18 alcanzó un nivel destacado; 9, un nivel adecuado; y 21, un nivel moderado).



El 37 por ciento (46 MIR) de los programas mantuvieron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (4 en nivel destacado, 2 en nivel adecuado, 7 en nivel moderado y 33 en nivel oportunidad de mejora).



El 24 por ciento (29 MIR) de los programas empeoraron la calidad de su matriz de indicadores entre 2008 y 2014 (3 alcanzaron un nivel adecuado; 5, un nivel moderado; y 21, un nivel con oportunidad de mejora).

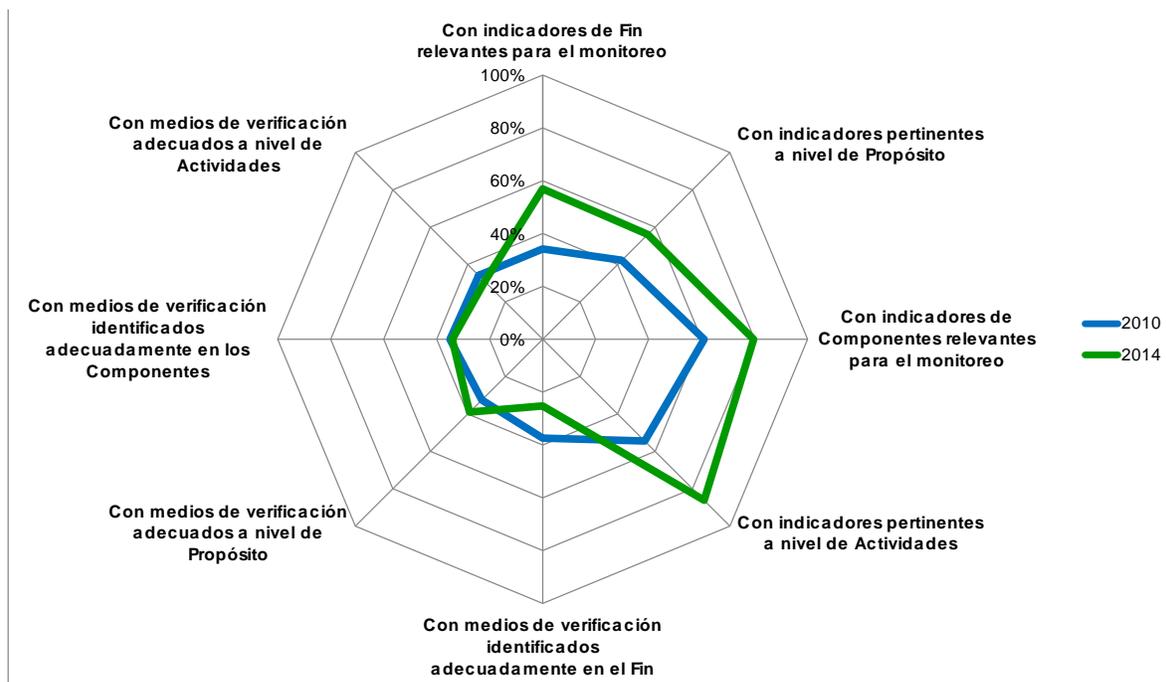
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la figura 14 se muestran los resultados de la valoración realizada a la lógica horizontal de los 123 programas analizados entre 2010 y 2014. Se observa que entre 2010 y 2012 el número de programas con una matriz con un diseño destacado de sus indicadores paso de 12 a 32 en estos años. Asimismo, el número de programas con un diseño adecuado y moderado se incrementaron al pasar de 17 a 19 y de 28 a 50, respectivamente. Finalmente se observa que los programas cuyo diseño se considera con oportunidad de mejora se reducen de 66 a 22 programas en este periodo.

No obstante, entre 2012 y 2014 se observaron algunos retrocesos en la calidad de la lógica horizontal de los programas. El número de programas que contaban con un diseño destacado de sus indicadores pasa de 32 a 22 en dos años; asimismo, los programas con diseño adecuado se reducen de 19 a 14 para este mismo periodo. Sin embargo, el cambio más notable es el incremento de programas cuyos matrices presentan un diseño con oportunidad de mejora, estos programas sumaban 22 en 2010 pero en 2014 se incrementaron a 54 programas.

Otros hallazgos importantes se encontraron en este análisis. De los 123 programas, el 39 por ciento (48 matrices) mejoraron en algún grado la calidad de sus indicadores; de estos, 18 programas alcanzaron un diseño destacado. Por otro lado, el 37 por ciento (46 programas) de las matrices mantuvieron la calidad de sus indicadores aunque 33 de estos programas tuvieron un diseño con oportunidad de mejora. Finalmente, el 24 por ciento de las programas (29 matrices) tuvieron algún grado de retroceso en la calidad de sus indicadores; de estos, 21 programas bajaron su diseño a con oportunidad de mejora.

Figura 15. Comparativo 2010-2014: Características de la Lógica Horizontal



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la figura 15 se muestra un comparativo de las principales características de las 123 matrices de indicadores en cuanto a su lógica horizontal. Se observa que la proporción de programas que describieron de manera adecuada sus medios de verificación ha cambiado relativamente poco entre 2010 y 2014. Por otro lado, en materia de construcción de indicadores relevantes para el monitoreo se observa una reducción en la proporción de programas que habían definido de manera adecuada sus instrumentos de seguimiento.

De acuerdo a estos resultados, entre 2010 y 2014 se detectó un retroceso en la calidad de las matrices de indicadores de los 123 programas analizados. Si bien se observa un fortalecimiento en la calidad de algunos aspectos a nivel de Actividad y de Componentes, también se observó una menor calidad de objetivos e indicadores a nivel de Propósito.

ANEXO B. INSTRUMENTOS DE REVISIÓN Y EVALUACIÓN

- **Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados**

Rubros de Evaluación de la Lógica Interna de la Matriz de Indicadores	
1) Planeación Nacional	Criterios
1.1 El Pp tiene relación directa o es congruente con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado	<p>El Fin del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:</p> <p>a) ¿Existen conceptos comunes entre el Fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?</p> <p>b) ¿El logro del Fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?</p> <p>Si al menos una de las opciones es afirmativa se dará como cumplido el elemento.</p>
2) Lógica Vertical	Criterios
2.1 Se incluyen las actividades necesarias y suficientes para la consecución de cada Componente.	<p>a) ¿Las Actividades (a excepción de las transversales) son únicas (no hay repetición entre sí)?</p> <p>b) ¿Las Actividades son las necesarias para generar los Componentes?</p> <p>c) ¿Las Actividades son las suficientes para generar los Componentes?</p> <p>d) ¿La redacción de los objetivos de Actividades cumplen con la redacción sugerida en la MML?</p> <p>e) A excepción de las actividades transversales, ¿Los objetivos de las actividades se repiten en algún otro nivel de la MIR?</p> <p>f) ¿Se encuentran ordenadas de manera cronológica?</p> <p>Los criterios a), b) y c) determinan la calificación. Si las tres preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>
2.2 Los componentes son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa.	<p>a) ¿Los objetivos de Componentes son únicos a lo largo de la matriz (sin repetición)?</p> <p>b) ¿Los Componentes son los necesarios para alcanzar el Propósito establecido?</p> <p>c) ¿Los Componentes son los suficientes para alcanzar el Propósito establecido?</p> <p>d) ¿La redacción de los objetivos de Componentes cumplen con la redacción sugerida en la MML?</p> <p>Los criterios a), b) y c) determinan la calificación. Si las tres preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.</p>

2.3 El propósito es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.

- a) ¿El objetivo de Propósito es único?
- b) ¿El objetivo de Propósito esta identificado como un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo?
- c) ¿La población objetivo esta claramente definida y acotada, geográfica o socialmente?
- d) ¿Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes?
- e) ¿La redacción del objetivo de Propósito cumple con la redacción sugerida en la MML?

Los criterios a), b), c), d) y e) determinan la calificación. Si las cinco preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.

2.4 Si se contribuye al logro del Fin y se mantienen vigentes los Supuestos asociados a éste, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.

- a) ¿El objetivo de Fin tiene asociado al menos un supuesto?
- b) ¿El supuesto esta fuera del ambito del control del programa?
- c) Si se mantiene el supuesto, ¿Se considera que el cumplimiento del Fin implica el logro de un objetivo jerárquicamente superior?

Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.

2.5 Si se logra el Propósito del Pp y se cumplen los Supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del Fin. (Lógica Vertical)

- a) ¿El objetivo de Propósito tiene asociado al menos un supuesto?
- b) ¿El supuesto esta fuera del ambito del control del programa?
- c) Si se mantiene el supuesto, ¿Se considera que el cumplimiento del Propósito implica el logro del Fin?

Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.

2.6 Si se producen los Componentes detallados y se cumplen con los Supuestos asociados a éstas, se logrará el Propósito del Pp. (Lógica Vertical)

- a) ¿Los Componentes tienen asociados al menos un supuesto?
- b) ¿El supuesto esta fuera del ambito del control del programa?
- c) Si se mantienen los supuestos, ¿Se considera que la entrega de los Componentes implica el logro del Propósito?

Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.

2.7 Si se completan las Actividades programadas y se cumplen con los Supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los componentes. (Lógica Vertical)

- a) ¿Las Actividades tienen asociados al menos un supuesto?
- b) ¿El supuesto esta fuera del ambito del control del programa?
- c) Si se mantienen los supuestos, ¿Se considera que la realización de las actividades implica la generación de los Componentes?

Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.

3) Lógica Horizontal

3.1 Los indicadores a nivel de Fin permiten monitorear el programa y analizar el logro del Fin	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Fin cumplen el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.
3.2 Los indicadores a nivel de Propósito permiten monitorear el programa y analizar el logro del Propósito	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Propósito cumplen el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.
3.3 Los indicadores a nivel de Componentes permiten monitorear el programa y analizar el logro de cada uno de los componentes	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Componente cumplen el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.
3.4 Los indicadores a nivel de Actividades permiten monitorear el programa y analizar el logro de cada una de las actividades	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Actividad cumplen el reactivo 2.1 de la Ficha de Indicadores.
3.5 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Fin son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Fin cumplen el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.
3.6 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Propósito son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Propósito cumplen el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.
3.7 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Componentes son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Componente cumplen el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.
3.8 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Actividades son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Actividad cumplen el reactivo 3.2 de la Ficha de Indicadores.

- **Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados**

Rubros de Evaluación de Calidad de los Indicadores de Resultados

1) Claridad

1.1 ¿La fórmula de cálculo del indicador es coherente con su nombre?

1.2 ¿Existe coherencia dentro de los elementos (numerador y denominador) que conforman la fórmula de cálculo del indicador?

1.3 ¿La descripción de las variables de la fórmula de cálculo permite tener claridad sobre cualquier concepto incluido en la misma?

2) Relevancia

2.1 ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?

2.2 ¿El indicador está asociado a una meta (s) específica (s), de acuerdo a la frecuencia de medición establecida?

3) Monitoreable

3.1 ¿El indicador tiene un valor de línea base para su seguimiento?

3.2 ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados y los medios de verificación planteados son congruentes?

4). Adecuado

4.1 ¿Existe congruencia en el establecimiento de metas anuales y sexenales?

4.2 ¿La dimensión del indicador está bien identificada (eficacia, eficiencia, calidad, economía)?
