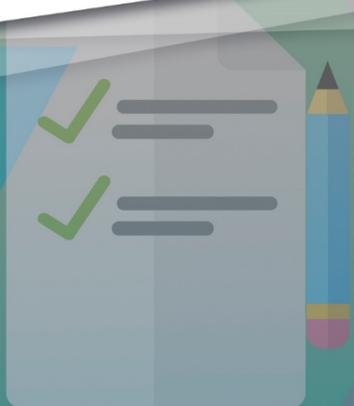


Metodología para la revisión de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del **PND 2019-2024**



DIRECTORIO**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL****INVESTIGADORES ACADÉMICOS****María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

CIESAS – Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana

SECRETARÍA EJECUTIVA**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza

Directos General Adjunto de Coordinación

Alida Marcela Gutiérrez LanderosEncargada de la Dirección General Adjunta de
Análisis de la Pobreza**Thania Paola de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO**Edgar A. Martínez Mendoza****José Manuel del Muro Guerrero****Ana Karen Muñoz González****Alejandro Grimaldi Ferreira****Patricia de Stefano García**

ÍNDICE

Objetivo e introducción.....	4
Revisión general de calidad de objetivos e indicadores de los programas derivados del PND.....	6
Análisis detallado indicadores de los programas derivados del PND	10
I. Claridad	12
II. Relevancia	13
III. Monitoreabilidad	13
IV. Adecuación.....	14
V. Pertinencia temática.....	15
Categorías para la agregación de los criterios de calidad	17
Estrategia para el análisis por programa	19

OBJETIVO E INTRODUCCIÓN

La Planeación Nacional de Desarrollo representa el eje nodal de las políticas públicas de una Administración. Su estructura parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que enmarca las prioridades nacionales y, de este documento, se derivan una serie de programas que dan estructura a los objetivos, estrategias y líneas de acción para atender las problemáticas más relevantes de cada sector.

Estos son los Programas derivados del PND, que pueden ser sectoriales, especiales, regionales o institucionales. El objetivo de este documento es documentar la metodología por medio de la cual el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revisará el diseño de los objetivos e indicadores¹ de los Programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024.

De conformidad con la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los Programas derivados del PND 2019-2024 deben contener hasta 6 objetivos prioritarios, 7 estrategias prioritarias, 10 acciones puntuales, 6 Metas para el bienestar (una por objetivo) y 12 Parámetros (dos por objetivo). Asimismo, dentro de este universo de programas derivados del PND, cabe destacar que se consideran del ámbito social, aquellos que la dependencia coordinadora tiene, al menos, un programa social contenido en el *Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*.

Los objetivos prioritarios representan las prioridades de atención de las principales problemáticas que enfrenta cada sector o sectores correspondientes. Por su parte los indicadores (Metas para el bienestar y Parámetros) corresponden a los instrumentos para el seguimiento de los objetivos: “son expresiones cuantitativas [...] que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de las metas establecidas, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados.”

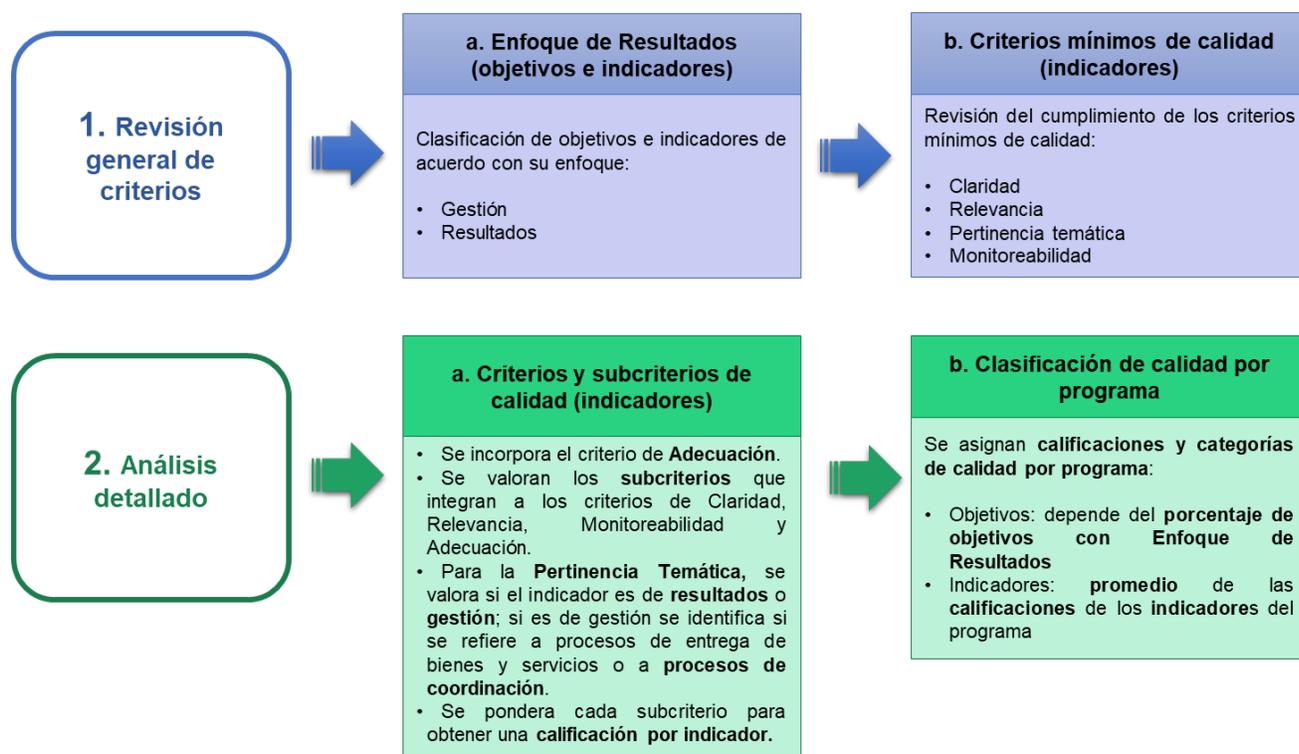
El objetivo de este documento es establecer los elementos que serán revisados con respecto a los objetivos e indicadores de los programas derivados del PND y el análisis que se hará a estos programas profundizando en su construcción con el objetivo de identificar las principales debilidades de las herramientas para el monitoreo de los programas.

El primer capítulo contiene la metodología para el análisis general de las herramientas de monitoreo de los programas derivados del PND. El siguiente, presenta un análisis a profundidad del cumplimiento de los criterios de calidad de los indicadores. Finalmente, se presenta una propuesta para clasificar a los objetivos e indicadores a nivel programa derivado del PND. Estos pasos se resumen en el siguiente esquema, el cual

¹ En el documento se llamará indicadores a las metas para el bienestar y parámetros descritos en la Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024

refleja los procesos a seguir para revisar la información de los objetivos e indicadores por individual y, posteriormente, trasladarla hacia clasificaciones de calidad para objetivos e indicadores por programa.

Figura 1. Esquema para la revisión de objetivos e indicadores de Programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

REVISIÓN GENERAL DE CALIDAD DE OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PND

El primer paso para valorar la calidad de los objetivos e indicadores consiste en determinar si se enfocan a la solución de problemáticas y si los indicadores cumplen con los criterios mínimos de calidad. Este apartado nos permitirá contar con información general la calidad de los instrumentos de monitoreo de los programas derivados del PND y poder compararlos con la Administración previa.

Enfoque de Resultados

Dado que los programas derivados del PND enmarcan las prioridades nacionales de la Administración se espera que sus objetivos se orienten a la solución de problemáticas públicas y cuenten con indicadores que permitan el seguimiento a la solución de estas problemáticas, por ello es necesario valorar si efectivamente los objetivos e indicadores se orientan a resultados.

De conformidad con el apartado F de la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*, “los programas deberán contener hasta 6 objetivos prioritarios, los cuales deberán redactarse como una declaración precisa de los resultados o beneficios a alcanzar derivados de la atención de las causas o los efectos de los problemas públicos identificados”. Por ello, esta revisión se compone de dos dimensiones: la identificación de la población objetivo y la especificación de un resultado al respecto del problema público.

Figura 2. Criterios para la revisión de Objetivos Prioritarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

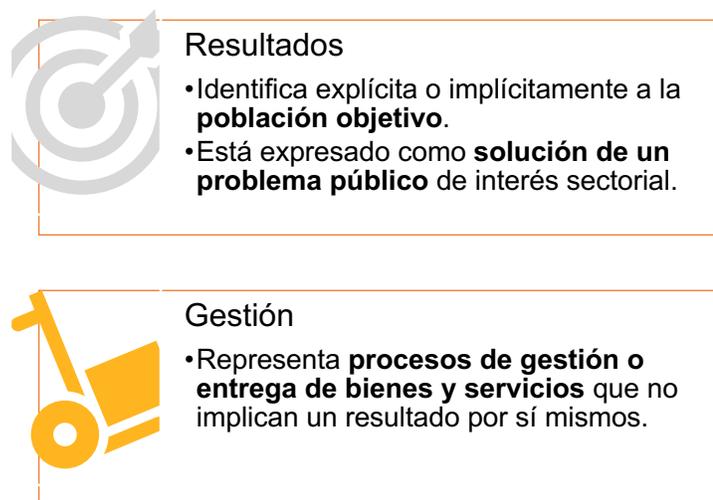
Para analizar la construcción de los objetivos, se consideran dos categorías dependiendo del enfoque que presenten: enfoque de resultados o gestión. Debido a que estos programas se encuentran en un nivel estratégico de planeación, se esperaría que la mayoría de sus objetivos tengan enfoque de resultados:

es decir, que expresen con claridad un cambio sustantivo sobre la población objetivo a partir de la solución de un problema público.

Por otro lado, objetivos de gestión se limitan a especificar procesos vinculados con la entrega de bienes y servicios que no representan un resultado por sí mismo, sino que son **acciones intermedias para lograr un efecto superior**. Debido a que los Programas derivados del PND pertenecen a un nivel estratégico de planeación, no tendría razón de ser la incorporación de algún objetivo de gestión, ya que éstos corresponden únicamente al nivel de componentes de los programas presupuestarios.

Para realizar la revisión de los objetivos prioritarios, se aplican los siguientes incisos y, dependiendo de la respuesta, es la categoría que se le asigna al objetivo correspondiente. Si el objetivo identifica correctamente a su población objetivo y la solución del problema público, tendrá enfoque de resultados.

Figura 3. Categorías por tipo de enfoque de los Objetivos Prioritarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para dar seguimiento al cumplimiento de estos objetivos es necesario establecer indicadores que midan el avance en el logro del resultado; por ello para valorar si un indicador es de resultados o gestión, se analizará si el indicador da seguimiento a la solución de una problemática.

Figura 4. Categorías por tipo de enfoque de los Indicadores

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El enfoque de resultados es el primer elemento que valorar dentro de los objetivos e indicadores, el siguiente es el cumplimiento de los criterios mínimos de calidad de los indicadores. En el siguiente apartado, se describe la revisión de estos criterios.

Criterios mínimos de calidad

Esta sección de la metodología sirve para revisar los criterios mínimos de calidad que deben de cubrir los indicadores de los Programas del ámbito social derivados del PND para brindar un correcto seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados, detectar áreas de oportunidad de manera oportuna y aportar a la transparencia y rendición de cuentas.

El presente documento tiene sustento en los requerimientos del apartado G de la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*, el cual estipula que **“los cuatro criterios indispensables con los que deben contar los indicadores son claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia temática”**.

Figura 5. Criterios de calidad de indicadores

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El cumplimiento de estos criterios implica que los indicadores serán, al menos, autoexplicativos en su nombre, que aportan información relacionada con el objetivo al que se vincula, que los medios para verificar la información son claros y que se está dando seguimiento a una problemática pública. Estos criterios serán considerados el piso mínimo con el que deben cumplir los indicadores.

Esta será la primera fase de revisión de los objetivos e indicadores sectoriales, en la siguiente fase se analizará a mayor profundidad estos criterios a nivel indicador para identificar específicamente las áreas de oportunidad por cada uno de estos criterios mínimos.

ANÁLISIS DETALLADO DE INDICADORES DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PND

Los criterios mínimos de calidad previamente descritos son la base sobre la cual se puede determinar la calidad de la información que proporciona un indicador.

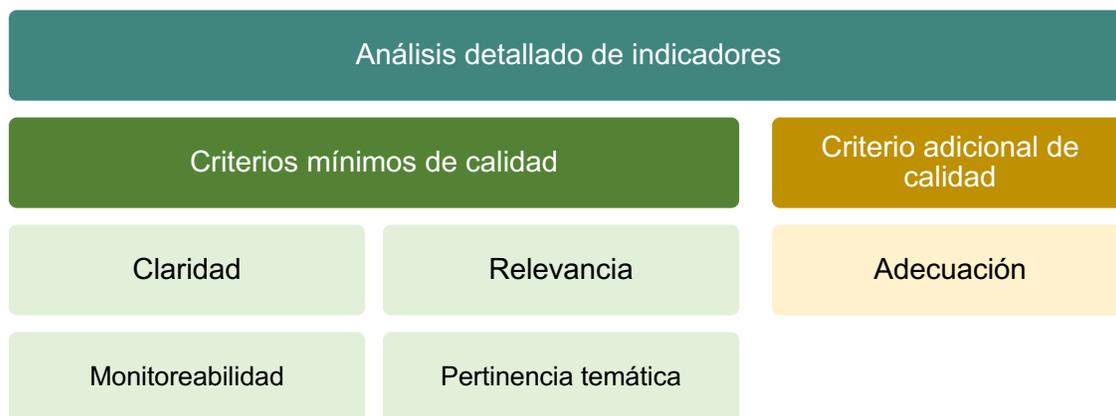
Sin embargo, adicional a esto, se encuentra el criterio de adecuación, el cual, permite valorar la coherencia de los elementos de planeación solicitados en la *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* de la SHCP: el sentido (ascendente, descendente o constante) y las metas intermedias y sexenales. Asimismo, las metas planteadas deben ser realistas y retadoras, de conformidad con la información histórica correspondiente.

Figura 6. Criterio de adecuación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 7. Criterios de calidad para el análisis detallado de indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cada uno de los criterios se pueden dividir en una serie de subcriterios sobre los que se asignó un puntaje que permitirá clasificar a los indicadores de acuerdo con su calidad. A continuación, se muestra la información sobre estos subcriterios y el puntaje que reciben los indicadores por cada uno de estos.

CRITERIOS Y SUBCRITERIOS²

Claridad	
El nombre es claro, autoexplicativo, sin siglas ni abreviaciones.	33.33%
Existe congruencia entre el nombre y el método de cálculo.	33.33%
Las variables del método de cálculo son consistentes con lo que se pretende medir.	33.33%
Relevancia	
Aporta información sobre, al menos, un factor relevante del objetivo vinculado.	90%
El método de cálculo se expresa como una relación entre dos o más variables.	10%
Monitoreabilidad	
Los medios de verificación son precisos e inequívocos.	50.0%
La frecuencia de medición es congruente con los medios de verificación.	12.5%
Incorpora valor de línea base diferente de cero ³ .	12.5%
Incorpora valor de meta sexenal.	12.5%
Incorpora valor de metas intermedias.	12.5%
Adecuación	
Las metas son realistas y retadoras, de acuerdo con la información histórica.	33.33%
Existe congruencia entre la meta sexenal y las metas intermedias.	33.33%
El sentido del indicador es congruente entre la línea base y las metas.	33.33%
Pertinencia Temática	
Aporta información sobre la solución de un problema público de interés sectorial o un cambio sustantivo sobre la población objetivo.	+35%

² Para la asignación de los ponderadores, se dio mayor peso a aquellos que son determinantes para su cumplimiento y el resto se determinó en proporciones iguales. En el caso de claridad y adecuación se tienen tres subcriterios, a cada uno corresponde 1/3 de la calificación; en la tabla se enlista de forma ilustrativa como 33.33% por lo que la suma no es 100.

³ En caso de la que línea base sea cero se otorga la mitad de la calificación.

Aporta información sobre acciones de coordinación inter o intrainstitucional necesarias para la consecución de un resultado de interés sectorial.

+15%

I. Claridad

El criterio de claridad se refiere a que el indicador es autoexplicativo sobre lo que pretende medir, existe congruencia entre el nombre y el método de cálculo y las variables que integran el método de cálculo son consistentes para realizar la medición correspondiente. Por lo tanto, cuenta con tres subdimensiones con el mismo peso cada una:

Figura 8. Subcriterios para la revisión del criterio de Claridad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El nombre del indicador no debe incorporar siglas o abreviaciones que la hagan poco comprensible para el público en general; éstas deben ser claras para todo aquel que no sea especialista en la materia o que no esté familiarizado con ciertas denominaciones. Asimismo, debe especificar si esta se refiere a un porcentaje, tasa de variación, razón, promedio, índice o algún otro método de cálculo. Si no se hace explícito el método en el nombre o se indica uno incorrecto, no sería posible comprender a simple vista qué es lo que se está midiendo.

Finalmente, las variables que integran el método de cálculo, el numerador y el denominador, tienen que ser consistentes con lo que se pretende medir. Por ejemplo, si un indicador busca medir un porcentaje, se debe utilizar la misma unidad de medida y el mismo periodo de tiempo tanto en el numerador como en el denominador multiplicado por cien (ya que, de lo contrario, no sería un porcentaje sino una proporción). En este ejemplo, la diferencia entre el denominador y el numerador radica en que, en el numerador, la unidad de medición presenta determinada característica de interés, pero sigue perteneciendo al universo del denominador. Cualquier otra

combinación de factores, llevaría a otra medición que no corresponde con un porcentaje y, por lo tanto, resta claridad sobre la Meta para el bienestar correspondiente⁴.

II. Relevancia

La relevancia significa que el indicador aporta información robusta y comparable sobre, al menos, un factor relevante del objetivo vinculado. Es decir, incorpora dos subdimensiones de conformidad con la siguiente figura.

Figura 9. Subcriterios para la revisión del criterio de Relevancia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El subcriterio que se refiere a retomar un factor relevante del objetivo presenta una ponderación más alta, debido a que representa una característica sustancial para el correcto seguimiento de los logros del programa. Mientras tanto, que la medición sea relativa aporta robustez y comparabilidad. Sin embargo, una Meta para el bienestar o Parámetro puede seguir siendo relevante incluso siendo un número absoluto, mientras que no podría serlo sin incorporar necesariamente información sobre los factores relevantes del objetivo.

Los factores relevantes reflejan cuál es el logro esperado y sobre quién se espera obtener dicho cambio. La segunda dimensión del criterio de relevancia se refiere a que la Meta para el bienestar o Parámetro se encuentre expresado como una relación entre dos o más variables. Esto es importante, ya que permite comparar la medición a lo largo del tiempo y entre diferentes unidades de análisis. Qué tan pequeño o grande es un cambio sobre determinada población depende del tamaño del universo de medición, el cual, además varía año con año y entre regiones del país.

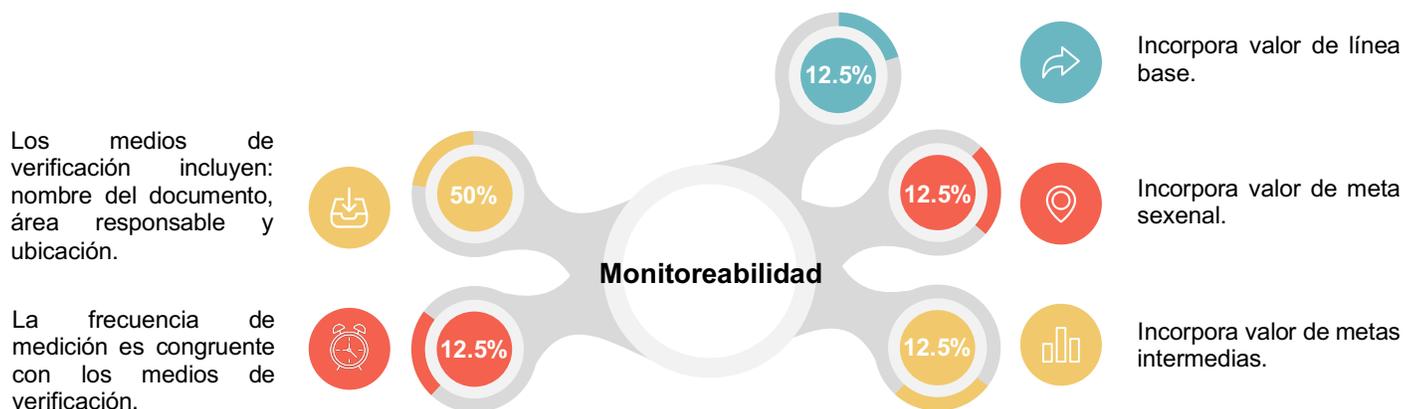
III. Monitoreabilidad

La monitoreabilidad se refiere a que los indicadores cuenten con información clara, precisa y completa sobre sus medios de verificación y que incorporen sus elementos de planeación: frecuencia de medición, línea

⁴ Para más información, se sugiere consultar el *Manual para el diseño y construcción de indicadores* del CONEVAL, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf.

base, sentido y metas. A continuación, se muestra la información que se considera para calificar la monitoreabilidad.

Figura 10. Subcriterios para la revisión del criterio de Monitoreabilidad



Es fundamental que los medios de verificación incorporen el nombre del documento o base de datos así como el área responsable y, de preferencia, la liga de consulta o la ubicación del documento. Sin esta información, los reportes de la Meta para el bienestar o Parámetro no son replicables y no se tiene certeza sobre la fidelidad de la información que proporciona.

Adicionalmente, están los elementos de planeación que permiten dar seguimiento al desempeño de la Meta para el bienestar o del Parámetro. La línea base representa el punto de partida y la meta sexenal es el logro esperado a partir de la intervención del programa (al igual que las metas). Sin esta información, no es posible monitorear qué tanto se ha avanzado en el cumplimiento del objetivo vinculado del programa.

V. Adecuación

La adecuación significa que los indicadores aportan información suficiente para emitir un juicio preciso y homogéneo sobre el desempeño. Para ello, sus elementos de planeación deben ser congruentes entre sí: el sentido (ascendente, descendente o constante) y las metas intermedias y sexenales. Asimismo, las metas planteadas deben ser realistas y retadoras, de conformidad con la información histórica correspondiente.

Figura 11. Subcriterios para la revisión del criterio de Adecuación

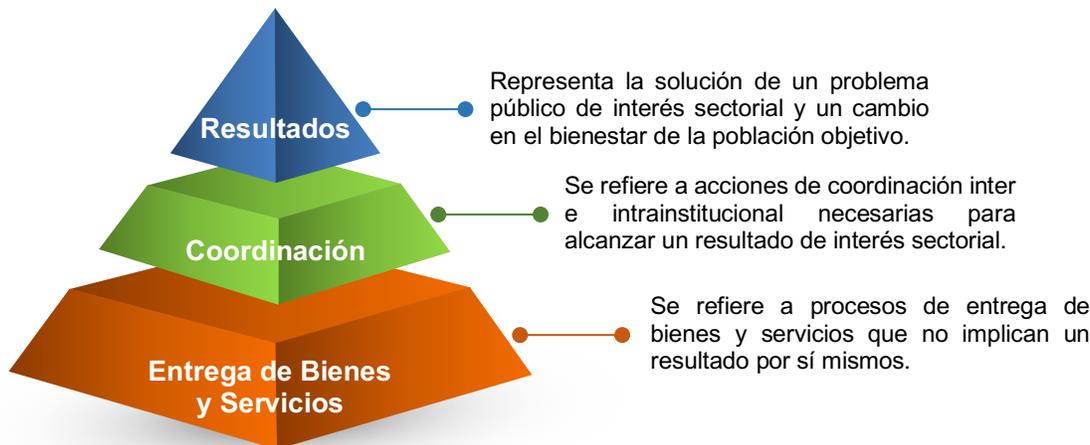

Es importante que las metas sean congruentes con la línea base y el sentido del indicador, ya que son el punto de comparación que identifica a dónde se quiere llegar al final de la Administración. Esto permite estimar el desempeño sobre la consecución de resultados. Asimismo, estas metas deben ser realistas y retadoras para que el desempeño estimado pueda ser interpretado, efectivamente, como un logro del programa y que no se encuentre sesgado por una mala planeación.

V. Pertinencia Temática.

La pertinencia temática constituye un papel fundamental para analizar la calidad los indicadores, ya que distingue entre aquellos que tienen enfoque de resultados y los que presentan enfoque de gestión. En el caso de indicadores de gestión se pueden dividir en dos: los que son procesos de gestión o entrega de bienes y servicios y los que se refieren a acciones de coordinación.

Los indicadores con enfoque de resultados brindan seguimiento a logros en la solución de un problema público y, por lo tanto, permite monitorear cambios sobre el bienestar de la población objetivo. El enfoque de coordinación aporta información sobre acciones de coordinación inter e intrainstitucional necesarias para la consecución de resultados de interés sectorial. Mientras tanto, el enfoque de gestión se limita a medir la entrega de bienes y servicios, lo cual no corresponde con un nivel estratégico de planeación, sino únicamente con el nivel operativo de los programas presupuestarios.

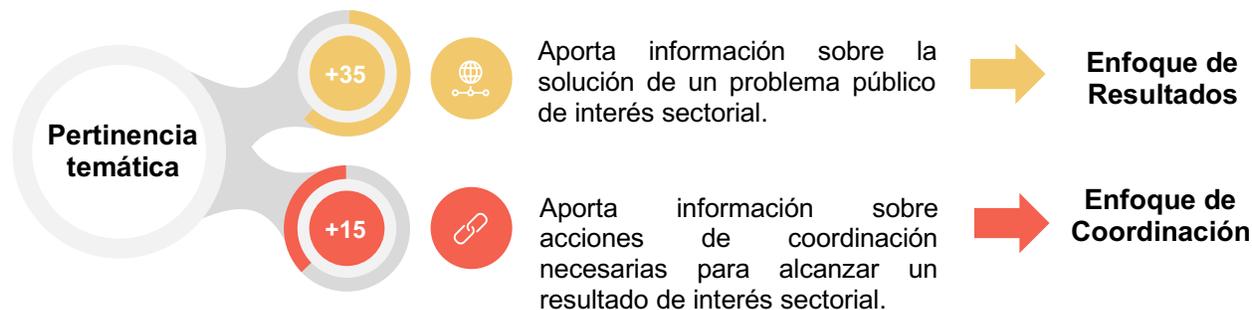
Figura 12. Tipos de enfoque de indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De acuerdo con la guía *para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024* se deben priorizar las Metas para el bienestar y Parámetros que midan resultados sobre aquellos que miden procesos de gestión. En este caso, no se cuenta con subcriterios ponderados, sino más bien categorías mutuamente excluyentes, donde el contar con enfoque de resultados sumará a la calificación global, pero no resta puntos, de conformidad con los montos que se muestran a continuación.

Figura 13. Subcategorías para la revisión del criterio de Pertinencia Temática



Existen ciertos casos de indicadores que aportan información sobre acciones de coordinación que se consideran sustanciales para alcanzar un resultado de política pública. Muchas problemáticas requieren de esfuerzos alineados entre diferentes dependencias o áreas de una misma dependencia. Por lo tanto, se considera preciso brindar seguimiento a estas acciones de coordinación de tal forma que los esfuerzos del

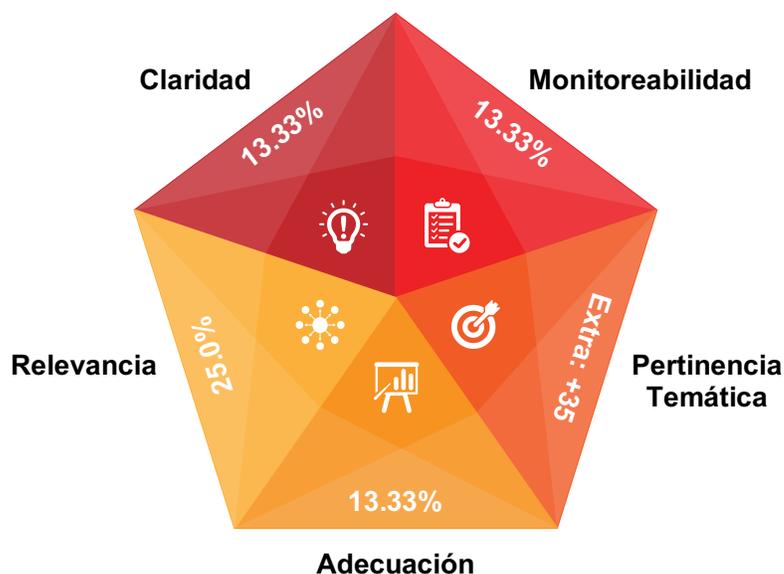
programa efectivamente permitan alcanzar un resultado. Si bien éstos no cuentan con enfoque de resultados, tampoco se limitan al seguimiento de bienes y servicios; por lo tanto, se considera que tienen enfoque de coordinación y adquieren cierto nivel de pertinencia para el monitoreo de los objetivos del programa.

Categorías para la Agregación de los Criterios de Calidad

Una vez que contamos con la calificación correspondiente para cada uno de los criterios, se agrega dicha información para obtener una evaluación ponderada del indicador y su respectiva clasificación de calidad. Las cuatro categorías de calidad son oportunidad de mejora, intermedio, adecuado o destacado.

Para ponderar las calificaciones de cada indicador, se brinda mayor peso a los criterios de pertinencia y relevancia, debido a que se consideran fundamentales para el correcto seguimiento de un resultado vinculado con los objetivos del programa correspondiente. Particularmente, la pertinencia temática adquiere el mayor peso, ya que indica si el indicador aporta información sobre un resultado o, en su defecto, acciones de coordinación necesarias para alcanzar un resultado. Sin esta información, un indicador podrá cumplir con el resto de los criterios, pero no tendrá mayor utilidad para la toma de decisiones y para transparentar los logros del programa. A continuación, se muestra el peso de cada criterio para la calificación final.

Figura 14. Ponderación de los criterios de Calidad



Una vez que se cuenta con la calificación indicador, se les asigna una categoría de calidad dependiendo del puntaje que obtuvieron. Las categorías están diseñadas de tal forma que un indicador tendrá oportunidad de mejora si no es, por lo menos, relevante y pertinente o, en todo caso, cumple con el criterio de pertinencia e incorpora el 100% de claridad, monitoreabilidad y adecuación. Por lo tanto, un indicador con oportunidad de mejora no aporta información relevante sobre un resultado vinculado con los objetivos del programa.

Figura 15. Categorías de Calidad de Indicadores

Categorías de Calidad:	Oportunidad de Mejora	Moderado	Adecuado	Destacado
Calificación	[0%, 60%)	[60%, 70%)	[70%, 85%)	[85%, 100%]

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de valoración de criterios y clasificación de calidad de los indicadores

Figura 16. Ejemplos de clasificación de Calidad

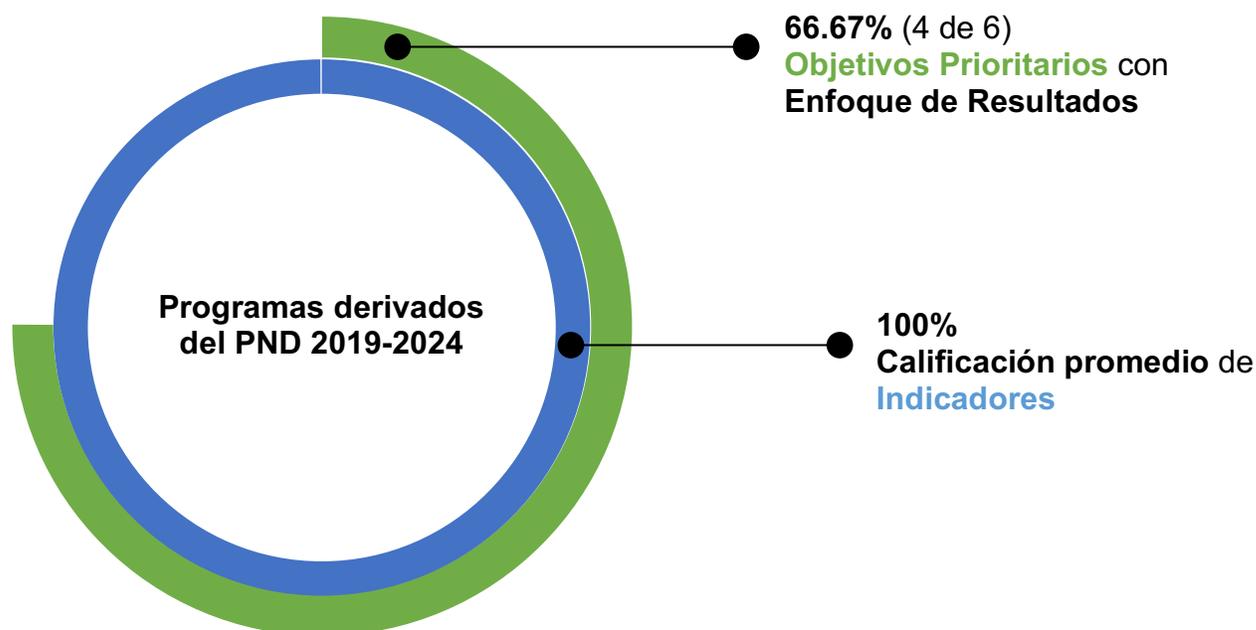
Criterios de Calidad:	Oportunidad de Mejora:	Moderado:	Adecuado:	Destacado:
Pertinencia	0.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Relevancia	10.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Claridad	100.00%	0.00%	33.33%	66.67%
Monitoreabilidad	100.00%	0.00%	12.50%	62.50%
Adecuación	100.00%	0.00%	33.33%	66.67%
Total:	42.50%	60.00%	70.55%	86.11%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

ESTRATEGIA PARA EL ANÁLISIS POR PROGRAMA

Como ya se mencionó anteriormente, cada Programa derivado del PND 2019-2024 puede tener un máximo de 6 objetivos prioritarios. Por lo tanto, se esperaría que los programas incorporen, al menos, una mayoría de objetivos con enfoque de resultados. De esta forma, un programa contaría con, al menos, 4 de cada 6 objetivos prioritarios con enfoque de resultados. En el caso de los indicadores, el escenario ideal corresponde a que la totalidad de estos cumplan los criterios mínimos de calidad, de tal forma que aporten información precisa para la toma de decisiones de la dependencia.

Figura 17. Proporciones mínimas para la construcción de Objetivos s e Indicadores

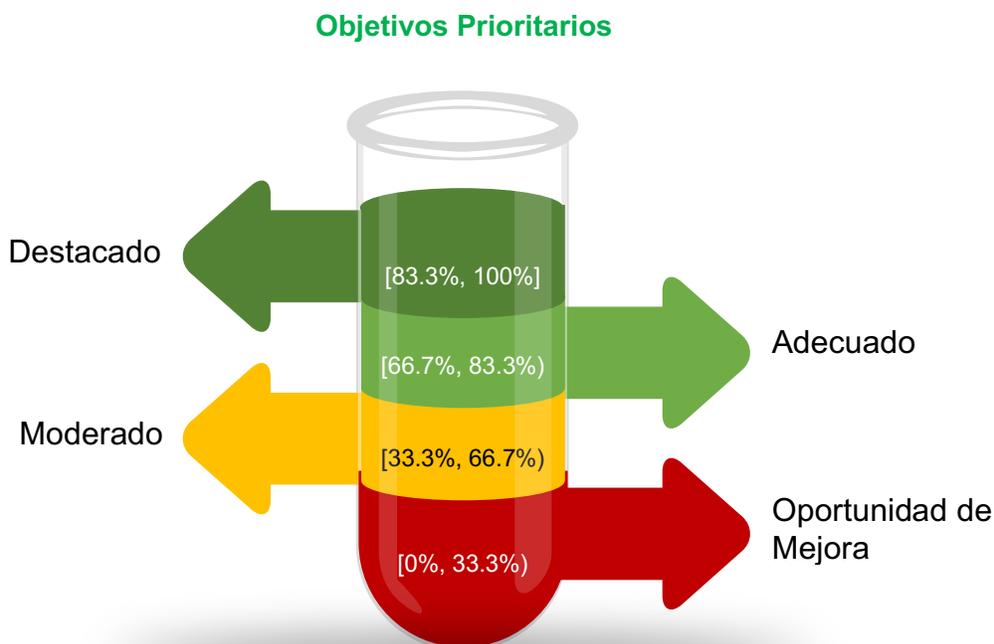


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A partir de lo anterior, se construyeron intervalos para asignar una categoría a cada programa, dependiendo de su proporción de objetivos con enfoque de resultados, lo cual implica identificar con precisión la solución de un problema público, así como a su población objetivo.

Debido a que se esperaría que 4 de cada 6 objetivos presentaran enfoque de resultados, se parte del 66.67% para la categoría de adecuado. Posteriormente, se escaló de conformidad con el número de objetivos: al menos, 5 de cada 6 (83.33%) para destacado y 2 de cada 6 (33.33%) para moderado.

Figura 18. Categorías de Calidad por porcentaje ponderado de Objetivos Prioritarios con enfoque de Resultados por Programa



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al respecto los indicadores, ya perciben una clasificación de calidad por individual. Esta refleja la claridad, relevancia, pertinencia, monitoreabilidad y adecuación de la información que aporta para el seguimiento del objetivo vinculado. Por lo tanto, basta con realizar un promedio de estos elementos para asignarle una calificación al programa de conformidad con los rangos que se establecieron para la revisión y clasificación de indicadores.

Figura 19. Categorías de Calidad para el promedio de los indicadores

Categorías de Calidad:	Oportunidad de Mejora	Moderado	Adecuado	Destacado
Calificación	[0%, 60%)	[60%, 70%)	[70%, 85%)	[85%, 100%]

Fuente: Elaboración del CONEVAL.