



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consideraciones

para la elaboración de los programas derivados del

Plan Nacional de Desarrollo

Guía técnica para el diseño de objetivos e indicadores de programas
del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Thania de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

Consideraciones para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, col. Del Valle
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Consideraciones para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo*. Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

Contenido

Glosario	4
Introducción.....	5
Paso 1. Análisis del estado actual: identificación de un problema público	17
Paso 2. Diseño de objetivos prioritarios: ¿qué cambio se pretende lograr?.....	26
Paso 3. Construcción de Metas para el bienestar y parámetros: el cambio como resultado de la política social	35
Paso 4. Monitoreo de Metas para el bienestar y parámetros: ¿por qué es importante medir?	55
Aprendizajes y recomendaciones.....	58
Bibliografía	63

Glosario

Acciones puntuales	Acciones necesarias para el logro de las estrategias prioritarias y, por lo tanto, de los objetivos prioritarios.
Análisis del estado actual	Descripción de la situación vigente de las problemáticas del sector que destaca sus repercusiones para el bienestar de las personas.
Enfoque de coordinación	Orientación hacia estrategias de coordinación entre entidades y dependencias, niveles de gobierno o entre el sector público y la sociedad civil.
Enfoque de gestión	Orientación hacia la provisión de bienes y servicios, así como de los procesos para la operación de los programas.
Enfoque de resultados	Orientación hacia la solución de un problema público o de un cambio efectivo sobre el bienestar de la población.
Estrategias prioritarias	Establecen los conjuntos de intervenciones de política pública que serán desplegados para lograr los objetivos prioritarios; pueden incluir programas prioritarios o estrategias nacionales.
Línea base	Contiene el valor del punto de partida de una meta para el bienestar o parámetro; debe corresponder con el valor definitivo de 2018 o previo.
Meta	Valor de una meta para el bienestar que se espera alcanzar al término de la administración (2024).
Metas para el bienestar	Expresión cuantitativa que da cuenta del cumplimiento esperado de un objetivo prioritario; incorpora una meta y se expresa como un indicador estratégico.
Objetivos prioritarios	Representan las prioridades de atención establecidas por las dependencias y entidades a partir de la identificación de las problemáticas del sector.
Parámetros	Expresión cuantitativa que permite conocer la tendencia en el logro de un objetivo prioritario o de la implementación de una estrategia prioritaria.

Introducción

Todos los días, a lo largo de su vida, las personas se plantean metas sobre las cuales, si desean cumplirlas, deben realizar diversas actividades que contribuyan a lograrlas; por ejemplo, un joven de quince años se propone ser médico; esta es una meta a largo plazo. Para lograr su objetivo, debe formular metas y acciones de corto y mediano plazo, como entrar a la preparatoria, obtener buenas calificaciones, ingresar a la universidad, etcétera; el cumplimiento de estas acciones es necesario para alcanzar el objetivo final.

Del mismo modo que en la vida se trazan objetivos, en la planeación nacional se establecen objetivos de largo, mediano y corto plazo. Todos estos deben estar correctamente articulados entre sí, pues cumplir cada uno de ellos contribuirá al logro de algún otro. El propósito de contar con esta planeación es articular todos los esfuerzos de una forma lógica para atender las principales problemáticas públicas que afectan el desarrollo del país.

Tomando como referencia el ejemplo del joven que desea ser médico, ¿qué pasaría si no establece objetivos intermedios? Probablemente, si falla en alguno por no considerarlo, se verá comprometido el cumplimiento del objetivo final. Para obtener grandes resultados, es necesario el logro de los objetivos intermedios.

En el país se tienen problemáticas urgentes que afectan su desarrollo; por lo tanto, en la planeación son indispensables estos objetivos intermedios, ya que reflejan las problemáticas de los sectores, regiones e instituciones. La solución de estas problemáticas contribuirá al logro de los grandes objetivos del país.

Por lo anterior, la Planeación Nacional del Desarrollo tiene una gran responsabilidad por delante y su diseño es fundamental para que las estrategias, las líneas de acción y los recursos de las dependencias y sus programas se traduzcan en resultados. Estos últimos deben reflejar mejoras equitativas en las condiciones de vida de la población y potenciar las capacidades de elección de los grupos más vulnerables.

Este documento tiene como intención establecer instrumentos para mejorar el diseño y la construcción de los objetivos prioritarios, Metas para el bienestar¹ y parámetros de los programas que se derivan de la planeación nacional a fin de sugerir criterios mínimos que deben presentar esos programas. Para la definición de los objetivos prioritarios, Metas para el bienestar y parámetros, se identificaron cuatro pasos fundamentales (ver figura 1).

Figura 1. Pasos para la definición de objetivos, metas para el bienestar y parámetros sectoriales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

A Mónica le gusta mucho correr, por lo que ha decidido participar en el prestigioso maratón de Boston. Tiene seis meses para prepararse, así que decide consultar a un entrenador profesional para que la ayude.

Este le entrega la guía con los pasos que debe seguir para alcanzar su meta, que es terminar el recorrido. Le aclara que esta guía solamente le dará las herramientas que la ayudarán en su objetivo, pero que no le garantiza que lo logrará, pues pueden existir factores externos que impacten en su desempeño.

Así como Mónica necesita una guía para mejorar su rendimiento cuando se enfrenta al maratón, el CONEVAL considera necesario contar con una guía para que los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo establezcan sus objetivos, metas y parámetros en busca de que estos reflejen realmente las prioridades nacionales y se les dé un seguimiento adecuado.

¹Cabe destacar que en el documento se hablará de metas (con minúscula) cuando se refieran al valor que se espera alcanzar de la Meta para el bienestar (con mayúscula), que representa el instrumento cuantitativo para medir el cumplimiento de los objetivos prioritarios.

En el documento se describen en detalle cada uno de estos pasos. En el primer capítulo se explica cómo se estructura la planeación nacional en el país. El segundo ofrece los elementos que deben ser considerados en la identificación de los problemas públicos que serán considerados para su atención. En los siguientes dos capítulos se profundiza en los criterios mínimos que deben ser tomados en cuenta para el diseño de los objetivos prioritarios, las Metas para el bienestar y los parámetros que darán seguimiento a los resultados del programa. En el capítulo cinco se resalta la importancia del monitoreo en el avance de estos objetivos. Finalmente, en una sección se presentan aprendizajes y recomendaciones que ayuden a la nueva administración en la definición y el seguimiento de objetivos prioritarios, Metas para el bienestar y parámetros.

La planeación nacional en México: estructura y articulación

El desarrollo del país tiene muchas aristas que requieren la intervención del Estado para solucionar problemas públicos que impiden alcanzar una distribución justa de los recursos. Como resultado de la multidimensionalidad del desarrollo, que abarca objetivos que van desde la salud y la educación hasta la productividad y la ciencia y tecnología, es necesario contar con una planeación nacional que guíe la actividad del Estado desde sus diferentes dependencias y entidades.

¿Cómo se debe determinar qué problemáticas atender y cómo fijar correctamente los objetivos para ello? ¿Cuál es el proceso para diseñar un programa? ¿Cómo se deben coordinar las dependencias de la administración pública federal para alcanzar los objetivos prioritarios de la política social? ¿Qué son y cómo se deben construir las Metas para el bienestar y los parámetros que sirven para medir los resultados de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND)? Estas y otras preguntas serán resueltas a lo largo de este documento que busca explicar ciertos procedimientos básicos y normativos para el diseño y monitoreo de los programas del ámbito social derivados del PND.

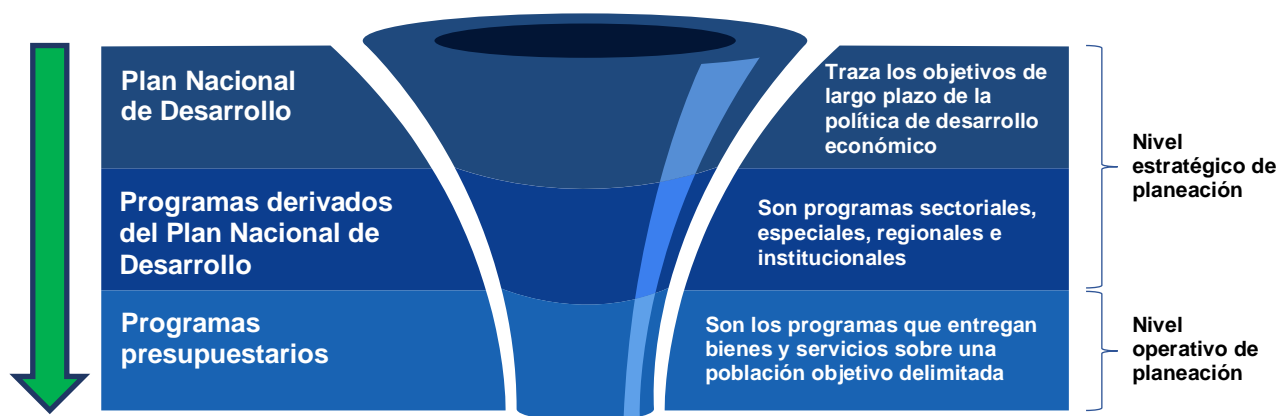
Elementos de planeación

El principal marco jurídico para el diseño de la política social (y de la política pública en general) en México consiste en la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983 y cuya última reforma vigente, hasta la fecha, se realizó el 16 de febrero de 2018. Esta normativa tiene el objetivo de establecer los principios básicos para encauzar la Planeación Nacional del Desarrollo en el territorio nacional.

Según la ley, la Planeación Nacional del Desarrollo se define como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal [...], tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”. Para ello, el Ejecutivo federal debe elaborar un PND que comprenda un conjunto de objetivos, metas, estrategias y prioridades de las políticas que se han de implementar durante la administración. Los elementos generales que debe tener todo PND son: diagnóstico, ejes generales, objetivos específicos, estrategias, indicadores y demás elementos señalados en las disposiciones jurídicas aplicables.

Para dar cumplimiento a los objetivos específicos del PND, este presenta un conjunto de programas que encarnan la estrategia de ejecución para atacar las problemáticas públicas más relevantes para el desarrollo identificadas previamente en el diagnóstico. Los programas se dividen en cuatro categorías: sectoriales, institucionales, regionales y especiales. A su vez, estos cuentan con programas presupuestarios asociados cuyos propósitos atienden poblaciones objetivo bien focalizadas a través de la entrega de bienes y servicios.

Figura 2. Estructura de la Planeación Nacional del Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Figura 3. Enfoque de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Ley de Planeación vigente, 2019.

Articulación de las políticas públicas

Una política pública es una intervención gubernamental que busca solucionar un problema público sobre una población objetivo determinada;² más adelante se ahondará un poco más sobre ello. Sin embargo, cabe destacar que las políticas públicas en materia de desarrollo social en México son guiadas por los programas del ámbito social derivados del PND y se materializan a través de sus respectivos programas sociales a nivel presupuestario. A continuación, se plantean los elementos que deben contener estas políticas sociales y, después, se define una propuesta de proceso para realizar su diseño por pasos.

Según la Ley de Planeación, todos los programas derivados del PND, es decir, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, deben especificar las acciones que se llevarán a cabo en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y, en todo caso, con los grupos sociales interesados en la materia. Asimismo, deben contener una serie de elementos generales básicos en su diseño. Los programas son revisados por el Ejecutivo federal y, una vez aprobados, son obligatorios para las

² Para mayor información, consultar el capítulo 1 de *Public policy: Perspectives and choices*, de Cochran y Malone (2005).

dependencias y entidades de la administración pública federal y, en todo caso, para las entidades federativas correspondientes en el ámbito de sus responsabilidades. A continuación, se muestran los elementos mínimos que deben contenerlos programas derivados del PND conforme a la Ley de Planeación, así como las especificaciones contenidas en la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*.

Figura 4. Elementos generales de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, según la Ley de Planeación



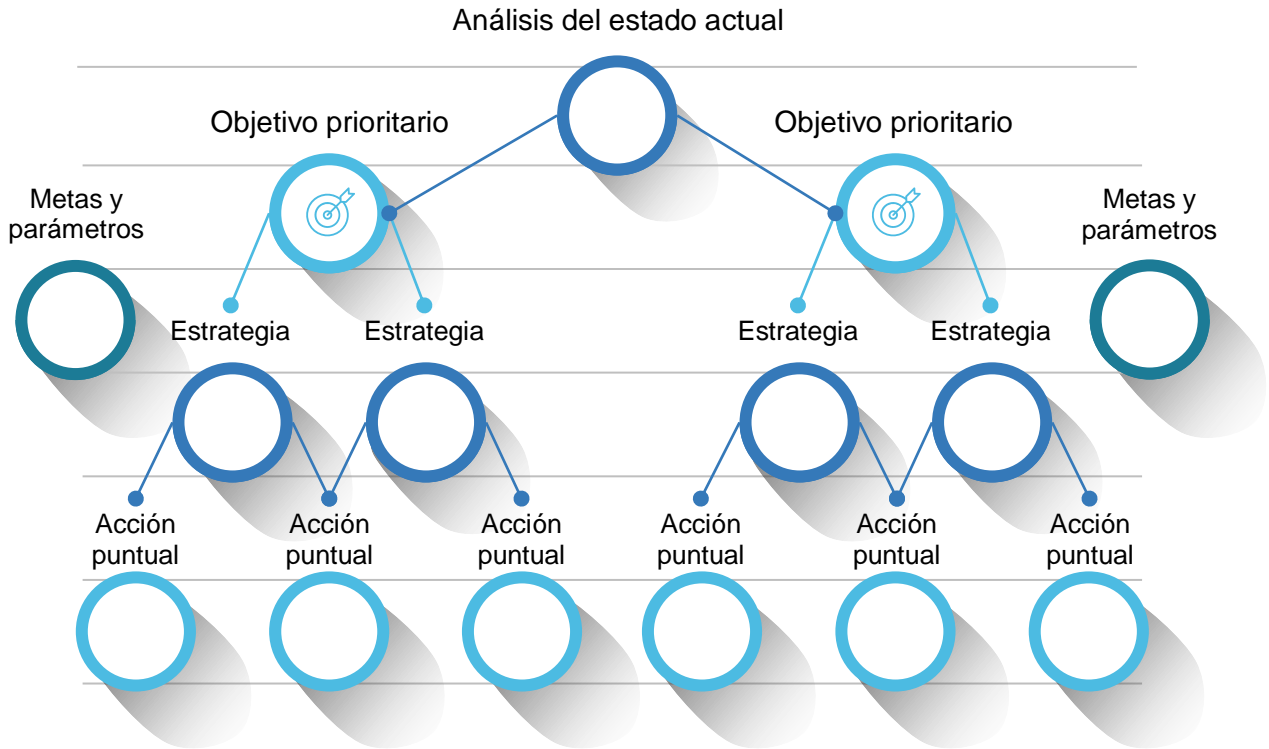
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Ley de Planeación vigente, 2019.

Figura 5. Elementos generales de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, según la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*, de la SHCP, 2019.

Figura 6. Causalidad entre los elementos de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la *Guía para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, de la SHCP, 2019.

Oportunidades de mejora identificadas

Una vez presentados los elementos que, por normativa, deben contener todos los programas derivados del PND, se hace una breve exposición sobre el procedimiento para diseñar una política pública. Si este se realiza de forma adecuada, los elementos generales de los programas compondrán un diseño adecuado para que su implementación pueda representar un cambio en el bienestar de la población objetivo.

Un paso importante es analizar lo que se ha llevado a cabo en el pasado. En los estudios previos sobre los programas que se derivan del PND 2013-2018 se encontraron ciertas oportunidades de mejora que se pueden considerar en el diseño de la planeación nacional de futuras administraciones; en particular, se observaron cuatro dimensiones que

representan retos para la Planeación Nacional del Desarrollo:³ la identificación de problemas públicos y la construcción de objetivos con enfoque de resultados; la focalización de prioridades en la planeación nacional; la calidad de los indicadores; y el establecimiento de sus respectivas metas.

³ Para mayor información, consultar el estudio *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la administración*, del CONEVAL (2018). Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales/2017/Estudio_Sectoriales.pdf.

- ⌘ Un indicador relevante y pertinente aporta información sobre un resultado alcanzado al respecto de los objetivos del programa. Sin embargo, la mitad de los indicadores (49.6%) carecían de estas características y, por lo tanto, no eran funcionales para monitorear el desempeño de la política social.
- ⌘ A partir de esto, las metas y los parámetros deben tener un mejor diseño que tenga enfoque de resultados y contenga los factores relevantes del objetivo sectorial asociado.
- ⌘ Finalmente, se expone un reto persistente por diseñar metas que representen las capacidades reales de los programas derivados de la planeación nacional.
- ⌘ El 23% de los indicadores mostraron un desempeño menor del 19% y el 19% habían superado su meta en más del 120% hasta 2017; es decir, 4 de cada 10 indicadores reflejaron logros lejanos a su meta original.
- ⌘ Existe una serie de modelos que pueden ser empleados para realizar proyecciones a partir de una intervención pública;¹ sin embargo, es posible efectuar estimaciones estadísticas simples utilizando el historial de observaciones de las metas y los parámetros.
- ⌘ Es preciso que las Metas y parámetros cuenten con metas realistas y retadoras, que permitan monitorear correctamente el desempeño de la política social.

- ⌘ El 46% de los objetivos de programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018 no identificaron problemáticas sociales; se limitaban a seguir acciones de gestión.
- ⌘ Debido a lo anterior, es necesario que las dependencias realicen análisis del estado actual que identifiquen problemas públicos para establecer objetivos prioritarios que reflejen cambios sobre el bienestar de la población.
- ⌘ Los objetivos e indicadores sectoriales derivados del PND previo reflejaron amplias asimetrías sobre las temáticas que se abordaron.
- ⌘ Algunas fueron altamente prioritarias (como salud y productividad y competitividad), mientras que otras tuvieron poco seguimiento (el caso de equidad de género y seguridad y violencia).
- ⌘ Los resultados tampoco fueron homogéneos: mientras que hubo avances importantes sobre seguridad social y seguridad alimentaria, se observó un gran rezago en materia de urbanización y vivienda.
- ⌘ Por ello, la focalización de prioridades en la planeación nacional no debe dejar de lado sectores primordiales para el desarrollo; la distribución de objetivos y estrategias debe ser más equitativa.
- ⌘ Otra oportunidad de mejora corresponde a la calidad de los indicadores sectoriales. Para su análisis, se consideran cuatro criterios que deben cubrir: relevancia, pertinencia, claridad y monitoreabilidad.

Paso 1. Análisis del estado actual: identificación de un problema público

El primer paso para el diseño de un plan corresponde, al igual que los programas presupuestarios, a la elaboración de un diagnóstico o análisis del estado actual que permita la correcta identificación del problema público a tratar. El análisis del estado actual es el paso inicial de toda política, programa o proyecto, ya que hace posible identificar el problema a atender, así como conocer mejor cuáles son las causas que lo producen y las consecuencias de su persistencia en una población determinada, pero ¿qué se entiende por diagnóstico?

De acuerdo con la Real Academia Española, un diagnóstico consiste en recoger y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza. El ejemplo más cercano en la vida diaria es la consulta médica. Ante la presencia de una enfermedad, como puede ser gripe, se acude al médico con el objetivo de mejorar el estado de salud. El médico comenzará a formular una serie de preguntas al paciente sobre los malestares que lo aquejan y hará una revisión de algunos de sus signos vitales. Con esta información, podrá emitir un diagnóstico del estado de salud del paciente, determinar posibles causas y consecuencias si no se atiende; asimismo, le permitirá tomar decisiones sobre cuáles serán los mejores mecanismos para atacar la enfermedad.

El análisis del estado actual de la política pública presenta cuatro fases críticas en su construcción: la identificación del problema público sectorial; la identificación de sus causas y efectos; la definición del grado en que afecta la problemática a los distintos grupos de población; y la identificación de la relación con otros sectores. En los siguientes apartados se profundiza sobre estos pasos.

Análisis del estado actual:

Identificar la o las problemáticas que serán atendidas, así como conocer sus causas y consecuencias.

Retomando el ejemplo de Mónica, el primer paso que debe seguir, de acuerdo con su guía de preparación para el maratón, es realizar un diagnóstico de su estado físico y de salud.

Las principales problemáticas que encuentra en su análisis del estado actual son:

- Baja resistencia física.
- Sobrepeso.
- Bajos nutrientes en la sangre.

Estas problemáticas permitirán establecer los objetivos que deberá perseguir Mónica durante su entrenamiento.

Asimismo, en este diagnóstico se le indicaron las probables causas que la llevaron a tener estos problemas y sus consecuencias.

¿Cómo identificar las problemáticas públicas?

El primer paso para la definición de los problemas públicos es la identificación de los actores relevantes que participarán en la construcción y el seguimiento del programa sectorial, especial, institucional o regional. Es importante que no solo se consideren las unidades de planeación y evaluación de las dependencias coordinadoras del programa, sino que se deben tomar en cuenta otros actores, como los responsables y operadores de los programas presupuestarios de la dependencia, otras dependencias, asociaciones de la sociedad civil y académicos expertos en la materia.

Una vez identificados los actores relevantes, se deberán definir los problemas públicos que serán prioritarios de atención por parte de la dependencia, entidad o sector; siempre se considerará la evidencia que sustente la selección de las problemáticas prioritarias. Es importante que los problemas no se confundan con la ausencia de un bien o servicio; es decir, no debe confundirse el problema con la falta de una solución; en el cuadro 1 se muestran algunos ejemplos.

Cuadro 1. Ejemplos de diferencias entre falta de solución y problemas públicos

Falta de solución	Problema público
✗ Ausencia de apoyo psicológico	✓ Aumento de violencia contra las mujeres
✗ Bajos niveles de vacunación	✓ Alta prevalencia de enfermedades
✗ Falta de becas escolares	✓ Alta tasa de deserción escolar

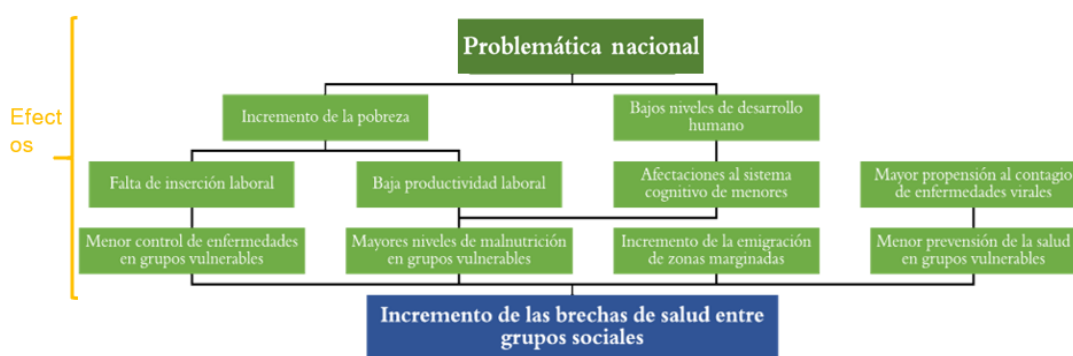
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Después de que se hayan identificado los problemas públicos que la dependencia o entidad considerará como prioritarios, se deben establecer las causas y los efectos de estos con ayuda de un árbol de problemas.

¿Cómo identificar las causas y efectos?

Un instrumento que facilita la distinción de las causas y los efectos de las problemáticas es el árbol de problemas. Para la construcción de estos, se deberá tomar uno a uno los problemas identificados. Para cada uno de estos, se deben detallar los efectos que provocan y se colocan en un esquema como el que se muestra en la figura 7.

Figura 7. Ejemplo de definición de efectos



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

El problema principal debe colocarse al centro y sobre él, los efectos que se observaron después de los análisis acerca de la problemática. Para la identificación de cada uno de los efectos, se debe responder la pregunta ¿cuáles son las consecuencias de que exista el problema? Los efectos directos se deben colocar en seguida del problema y, para definir efectos indirectos, se debe responder la pregunta ¿qué consecuencia tuvo la existencia de este efecto?; es decir, se establecen los efectos indirectos. El efecto último es la problemática nacional, la cual puede ser retomada por más de un sector, pues implica una consecuencia de mayor amplitud y es necesaria su atención desde distintas perspectivas.

Causas y efectos

Mónica tuvo que desprender las causas y los efectos que implican los problemas identificados en su análisis del estado actual con el objetivo de establecer un plan de acción.

Por ejemplo, las causas directas de su sobrepeso son:

- Alto consumo de azúcar.
- Falta de actividad física.
- Problemas hormonales

Sus efectos directos son:

- Aumento de probabilidad de sufrir alguna enfermedad.
- Disminución del rendimiento en el maratón.

Una vez que se identificaron los efectos, se definen las causas del problema. Para ello, se debe contestar ¿qué ha llevado a la existencia del problema? Las respuestas más directas deben colocarse en la parte inferior. Una vez que se reconocen las causas más directas, hay que cuestionarse ¿qué ha llevado la existencia de esas causas? Estas respuestas deben colocarse como causas indirectas. En la figura 8 se presenta un ejemplo de definición de causas.

Figura 8. Ejemplo de definición de causas

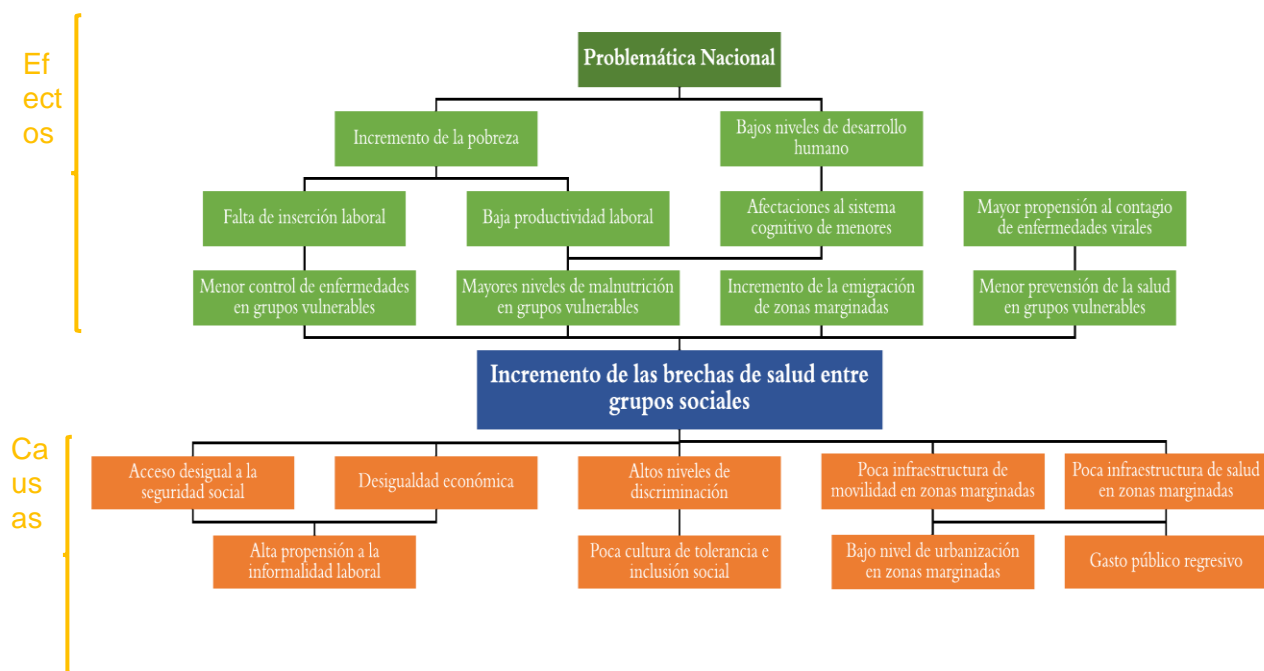


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Para la solución de la problemática pública, es necesaria la atención de las causas que la originan. Dado que los programas derivados del PND enmarcan las prioridades de política pública de la administración y no cuentan con recursos para ejecutar acciones enfocadas a la problemática, resulta indispensable que los programas presupuestarios que se alinean con esta enmienden las causas que la producen, si no la probabilidad de cumplimiento puede verse reducida.

A continuación, se muestra un ejemplo de árbol de problemas. En este caso se retomó como problema central el incremento de las brechas de salud entre los grupos sociales, el cual tiene como efectos directos el menor control de enfermedades en grupos vulnerables, mayores niveles de malnutrición en grupos vulnerables, el incremento de la emigración en las zonas marginadas y una menor prevención de la salud en grupos vulnerables. Este problema se da principalmente por el acceso desigual a la seguridad social, la desigualdad económica, los altos niveles de discriminación, la poca movilidad en zonas marginadas y la poca infraestructura de salud en zonas marginadas.

Figura 9. Ejemplo de árbol de problemas sectoriales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Así como se construyó este árbol de problemas, se deberán estructurar tantos árboles como problemáticas sectoriales sean identificadas. Es probable que algunas problemáticas compartan efectos y estos se posicionarán como una problemática superior que podría considerarse problemática nacional.

Identificación de brechas en la problemática

Algunas problemáticas se concentran especialmente sobre determinados grupos sociales o regiones del territorio, lo cual genera brechas de desigualdad en cuanto al acceso efectivo a los derechos sociales. Es preciso que la política social identifique correctamente la existencia de brechas en la problemática durante el análisis del estado actual, ya que las causas y los efectos de esta pueden variar de un sector social a otro o de región a región.

No todas las problemáticas estarán necesariamente concentradas en ciertos grupos sociales, sin embargo, es importante realizar este análisis pues podrá ayudar a focalizar los esfuerzos de la política pública en la solución de la problemática en la población que lo sufre en mayor medida. Si en el diagnóstico de la problemática se observa que cierta población padece de forma más acentuada, cierta problemática, el programa deberá definir si acotará su objetivo a esta población o lo dejará de forma general teniendo siempre en cuenta la brecha existente.

Es preciso considerar que, para la atención de una misma problemática en distintos grupos o regiones, las acciones necesarias para su logro deben ser diferenciadas, por lo cual los programas que se deriven del PND habrán de observar si las diversas acciones del sector ayudarán al cumplimiento de todos los grupos o regiones o solo a algunos.

Por ejemplo, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 20.1% de la población mexicana tenía, en 2016, carencia por acceso a la alimentación. ¿Esta problemática se distribuirá de manera homogénea entre la población y el territorio? No, la inseguridad alimentaria se concentra entre la población indígena con una incidencia del 30.5%, en contraste con el resto de la población, cuya carencia corresponde a un 19%. Debido a que las condiciones de vida y el contexto cultural y geográfico de ambos grupos sociales son distintos, es muy probable que la carencia alimentaria tenga otros orígenes y que se traduzca en diferentes problemáticas, sobre todo en contacto con otras formas de rezago social.

Por lo tanto, una política social que atienda problemáticas vinculadas a la inseguridad alimentaria tendría que hacer especial hincapié en este grupo vulnerable: en algunos casos, incorporándolo como población objetivo y, en otros, dando seguimiento a resultados sobre estas desigualdades con indicadores específicos de brechas. Lo anterior se analizará con mayor profundidad en el capítulo de indicadores.

Relación con otros sectores

Todas las problemáticas públicas son multifactoriales, es decir, sus causas pueden ser sumamente variadas y, en algunos casos, dependen del grupo que sufre la problemática. Las problemáticas públicas de este nivel de planeación pueden tener orígenes que deben ser atendidas por distintos sectores.

Para avanzar en la solución de las problemáticas que afectan el desarrollo del país, es preciso que se visualice la problemática de forma integral, es decir, se analicen sus causas y consecuencias tanto directas como indirectas y se identifiquen aliados estratégicos que pudieran ser necesarios para atender diversas causas que salen de sus atribuciones.

Si el sector, dependencia o entidad solo se concentra en la atención lineal de las causas que generan la problemática, su avance pudiera no ser el esperado o verse rezagado, ya que no se está interviniendo de manera integral.

En la planeación nacional, esta coordinación es indispensable en los programas especiales. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Planeación, estos programas se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. El Ejecutivo federal designará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.

En estos programas se reconoce la existencia de problemáticas que han de ser afrontadas de forma integral y cuyas actividades pudieran requerir la coordinación de más de un sector, pero también destaca que debe existir un responsable para llevar a cabo esta coordinación. El objetivo final es hacer más efectiva la implementación de la política pública para la atención de determinados problemas.

La existencia de esta coordinación permitirá atender problemáticas que necesitan ser abordadas desde distintos sectores; sin embargo, hay que considerar que la coordinación debe ir en todos los niveles de la planeación, es decir, desde el diseño del programa hasta su implementación. Si bien una dependencia es la encargada de la coordinación,

Coordinación intersectorial

Las causas que originan un problema constantemente deben ser atendidas por distintos sectores; por ejemplo, las causas del sobrepeso de Mónica han de ser tratadas por distintos especialistas.

- Nutriólogo (alto consumo de azúcar).
- Entrenador (falta de actividad física).
- Médico (problemas hormonales).

Si solo atiende una causa, es probable que no logre su objetivo.

esto no implica que las demás solo participen en las actividades que les instruya la coordinadora. Para que exista coherencia en la política pública, todos los involucrados habrán de participar en cada una de las fases.

Para que la coordinación sea efectiva, se deberán considerar los siguientes aspectos:

- Reglas y responsables: deberá existir normativa en torno a la coordinación y en ella se han de establecer las responsabilidades de cada uno de los participantes.
- Procedimientos para el intercambio de conocimientos e información: estos procedimientos deberán establecerse de forma clara con el objetivo de que todos los involucrados cuenten con información oportuna para la toma de decisiones.
- Articulación de esfuerzos para el logro de un objetivo común: es necesario que se articulen de manera efectiva las acciones de todos los involucrados para que entre todos se alcance el objetivo que motivó su coordinación.

Si la coordinación entre distintas dependencias es adecuada, la probabilidad de que se cumplan sus objetivos será mayor. Los sectores deben identificar a través de su análisis del estado actual los otros posibles sectores con los que es sumamente importante coordinarse para atender alguna problemática en caso de que sus atribuciones no sean suficientes para su logro.

Elementos mínimos del análisis del estado actual

Desde la perspectiva de políticas públicas, el diagnóstico o análisis del estado actual es la parte inicial para el diseño de toda política pública. Es un análisis de información que da cuenta de un problema público, su descripción, sus causas y efectos en un punto del tiempo.

A nivel sectorial, es más complejo la realización del análisis del estado actual, ya que debe identificarse más de un problema al cual se le dará atención. Por lo anterior, es indispensable que el apartado de ese análisis sea descriptivo, es decir, que contenga las motivaciones del programa de forma clara y precisa. Por otro lado, en el apartado de relevancia de cada uno de los objetivos se debe desarrollar la información de cada uno de los objetivos; se recomienda que contengan los siguientes elementos:

1. **Antecedentes.** Indicar, de manera general, el origen de la propuesta y su justificación.
2. **Problemática sectorial.** La problemática sectorial prioritaria deberá ser identificada por las dependencias o por el sector a cargo del programa y será la que se considere de atención prioritaria.
3. **Magnitud de la problemática.** A través del apartado de relevancia del objetivo, deberá ser posible dimensionar la población o las áreas de enfoque que padecen la problemática sectorial mediante las brechas y, si aplica, la localización geográfica.
4. **Evolución de la problemática.** Buscar información histórica de la información cuantitativa y cualitativa que se tenga respecto de cada problemática con el objetivo de identificar cambios en el tiempo que ayuden en la determinación de las causas y consecuencias.
5. **Causas y efectos.** Mostrar las problemáticas identificándolas desde su raíz y las principales consecuencias de su persistencia.
6. **Experiencias de atención.** Hacer un recuento de las experiencias de políticas públicas que tuvieron o tienen como objetivo la atención de la problemática sectorial identificada y señalar sus logros, fallos y resultados.

Paso 2. Diseño de objetivos prioritarios: ¿qué cambio se quiere lograr?

Definición y planteamiento de los objetivos

Los programas derivados de la planeación nacional persiguen diversos objetivos; su número depende de lo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los *Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del PND* (o su equivalente vigente) y los productos que de estos resulten (como es el caso de la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*). La publicación de estos lineamientos se realiza de forma sexenal en el *Diario Oficial de la Federación*, con la finalidad de orientar el diseño de los programas derivados del PND correspondiente a la administración en turno; por ejemplo, los programas del PND 2019-2024 pueden tener un máximo de seis objetivos prioritarios cada uno. ¿Cómo determinar los objetivos más importantes que deben ser atendidos por cada programa?

Construcción del árbol de objetivos

En términos generales, el objetivo de una política pública corresponde a la solución o mitigación del problema público que atiende. En este sentido, los objetivos prioritarios de los programas se desprenden de la identificación de problemáticas en el análisis del estado actual. En el capítulo previo se explicó el procedimiento para la elaboración del diagnóstico y la construcción del árbol de problemas. A partir de este, se procede a elaborar un árbol de objetivos que refleje la situación esperada para cada problemática reconocida.

De cada árbol de objetivos, se desprenderá un objetivo prioritario del sector correspondiente; por lo tanto, el análisis del estado actual tendrá tantos árboles de problemas como se requieran objetivos prioritarios por programa. Una vez que se cuenta con estos, su transformación en el árbol de objetivos es relativamente sencilla: todo lo negativo se expone ahora de forma positiva; por ejemplo:

Objetivos:

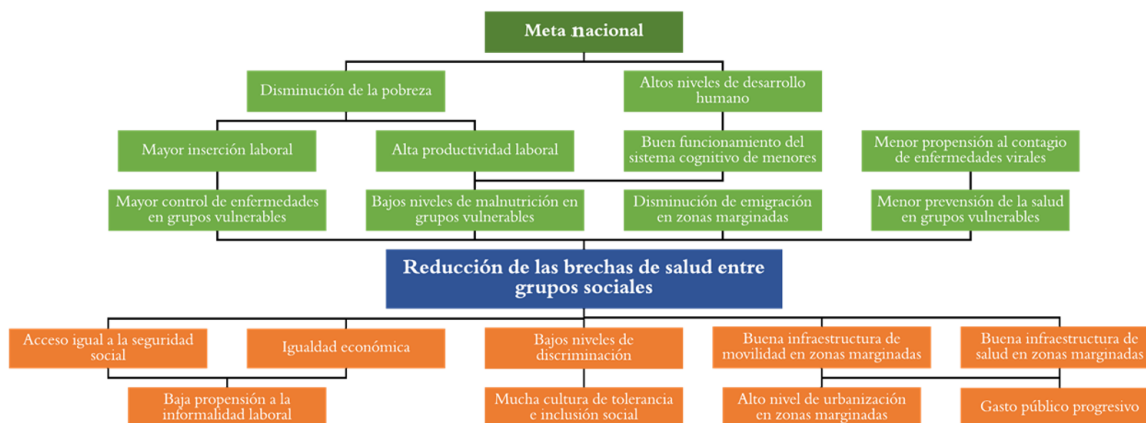
Son las situaciones esperadas que se desean alcanzar a través del programa.

Retomando el ejemplo de Mónica, tuvo que plantear objetivos que debe alcanzar durante su preparación para correr el maratón de acuerdo con su análisis del estado actual. Estos objetivos son:

- Mejorar su resistencia física.
- Alcanzar su peso ideal.
- Mejorar su nutrición.

pasamos de tener “altos niveles de discriminación” a “bajos niveles de discriminación”. Si se utiliza el árbol de problemas del capítulo anterior, se advertirá que su contraparte positiva representa la situación esperada para cada nivel de problemática.

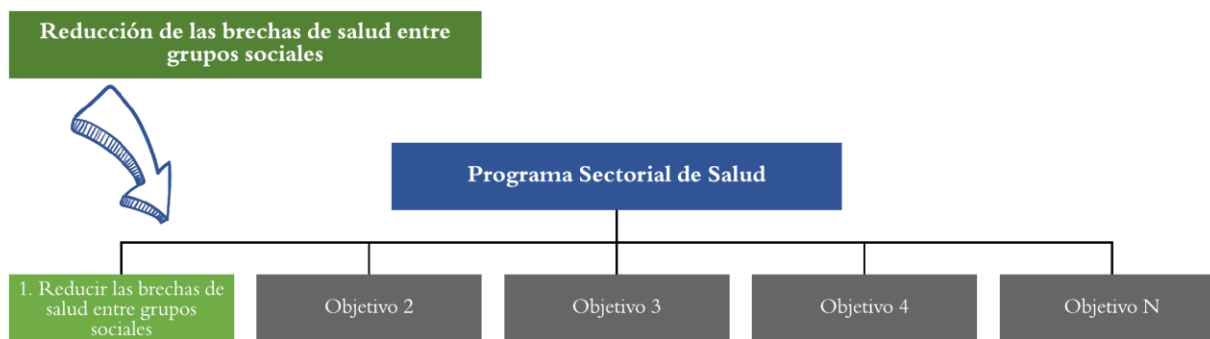
Figura 10. Ejemplo de árbol de objetivos sectoriales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

La *Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados*, del CONEVAL, especifica los pasos para trasladar problemas a objetivos en la matriz de indicadores para resultados (MIR) de un programa presupuestario. A diferencia de estos, los programas derivados del PND no tienen una MIR, ya que carecen de componentes y actividades (no cuentan con un presupuesto asignado) y atienden más de un objetivo (mientras que la MIR tiene un propósito único). Sin embargo, la selección de un objetivo prioritario ocurre de la misma forma: se extrae el centro del árbol para ser uno de los objetivos sectoriales del programa. Simplemente, queda modificar la redacción para incluir un verbo infinitivo que dé cuenta del sentido (ascendente o descendente) del resultado que se busca alcanzar. De esta forma, el primer objetivo del hipotético Programa Sectorial de Salud sería “reducir las brechas de salud entre grupos sociales”.

Figura 11. Establecimiento de objetivos prioritarios de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Para lograr este objetivo sectorial, es necesario atender diversas problemáticas específicas del sector. Por ello, a diferencia de la construcción de la MIR, se esperaría que las causas, es decir, la parte inferior del árbol, representaran las estrategias prioritarias y acciones puntuales del programa o, incluso, posibles objetivos a ser retomados por programas presupuestarios, cuya operación contribuya al logro del objetivo sectorial. En el caso del ejemplo expuesto, se tendrían que vincular programas sociales cuyos propósitos sean que la población cuente con acceso igual a la seguridad social, bajos niveles de discriminación, mayor acceso a la formalidad laboral, un alto nivel de urbanización, entre otros.

Por otra parte, los efectos pueden reflejar objetivos y estrategias propios de los ejes nacionales hasta alcanzar un efecto superior que corresponde al eje vinculado al objetivo sectorial correspondiente. Asimismo, habrá varios objetivos vinculados a un eje, incluso objetivos de diferentes programas sectoriales.

Los demás objetivos prioritarios del programa se obtendrán de los otros árboles de problemas y de objetivos, siguiendo el mismo procedimiento descrito en este apartado. Cabe destacar que cada sector cuenta con infinidad de problemáticas y, por lo tanto, con una gran variedad de posibles objetivos. Sin embargo, no solo los lineamientos de la

SHCP restringen el número de objetivos prioritarios por programa, sino que la propia capacidad de las dependencias es limitada. Por ello, es necesario priorizar aquellos que, siendo realistas, tengan mayor aportación al desarrollo social.⁴

Para elegir entre distintos objetivos y estrategias, se deben seleccionar criterios de análisis que sirvan para jerarquizar alternativas;⁵ por ejemplo, si se opta por un criterio redistributivo, será pertinente evaluar qué objetivos reflejan un mayor beneficio para personas en situación de pobreza o, en general, para grupos vulnerables. Por el contrario, si el criterio corresponde a un análisis costo-beneficio, se tendrán que priorizar aquellos objetivos cuyo cumplimiento represente mayor rentabilidad social.

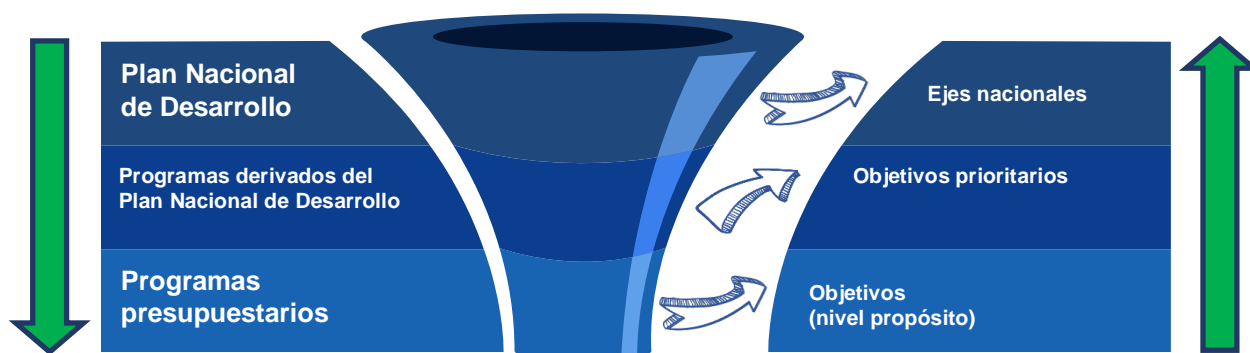
Articulación de los objetivos

Dado que este documento se enfoca en la construcción de programas derivados del PND, los objetivos prioritarios comprenden un nivel estratégico para la dependencia o entidad correspondiente: es decir, buscan contribuir a la solución de mediano o largo plazo de una problemática sectorial. Debido a lo anterior, el cumplimiento de los objetivos depende de la intervención de diversos programas presupuestarios. A diferencia de estos últimos, que cuentan con un presupuesto para otorgar bienes y servicios suficientes para lograr su objetivo a nivel de propósito, los programas derivados del PND no disponen de instrumentos operativos. Estos dependen de la vinculación y coordinación con programas presupuestarios para alcanzar sus objetivos prioritarios.

⁴ Para mayor información, consultar el estudio *Ex ante evaluation of social programs*, de Todd y Wolpin (2008).

⁵ Para mayor información, consultar el capítulo 4 de *A practical guide for policy analysis*, de Bardach (2012).

Figura 12. Vinculación de los instrumentos de la Planeación Nacional del Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Un caso corresponde al Programa Sectorial de Salud 2013-2018, que persigue seis objetivos de mediano o largo plazo sobre ciertas problemáticas sectoriales; por ejemplo: “Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad”.⁶ Para alcanzar sus objetivos, esta política requiere programas presupuestarios que atiendan problemáticas mucho más concretas sobre poblaciones objetivo delimitadas de manera adecuada. De esta forma, se derivan cinco programas y acciones de desarrollo social que contribuyen al objetivo ejemplificado desde distintas dimensiones, con diferentes bienes y servicios, y sobre diversas poblaciones; por ejemplo, el Programa de Calidad en la Atención Médica (S202), que atiende la dimensión de “calidad” del objetivo sectorial y, por otro lado, el Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica (S200), cuya perspectiva es de “acceso efectivo” a los servicios de atención primaria.

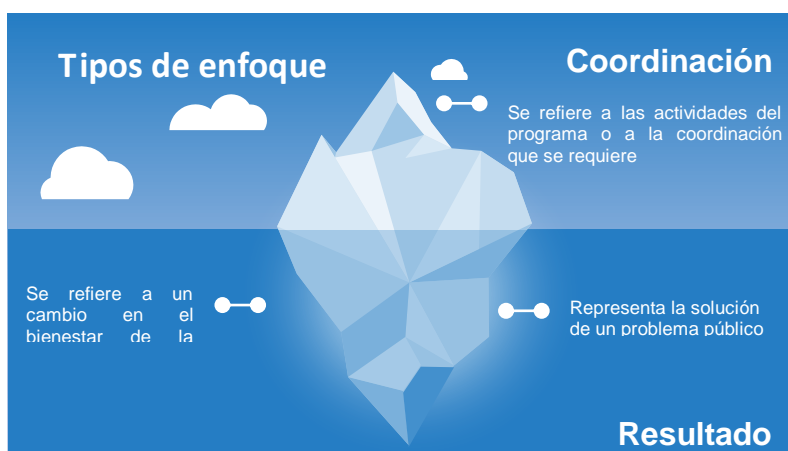
Enfoque de los objetivos prioritarios: resultados y coordinación

Los objetivos prioritarios pueden presentar dos tipos de enfoque: de resultados o de coordinación. Por ejemplo, una persona asiste al médico para realizarse unos estudios rutinarios de salud y el médico le informa que presenta obesidad, lo cual representa un factor de riesgo para contraer otras enfermedades o, incluso, la muerte. El doctor le recomienda cambiar sus hábitos alimentarios para disminuir el consumo de grasas e incrementar su actividad física.

⁶ Para mayor información, consultar el Sistema de Monitoreo de la Política Social del CONEVAL en <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>

Del análisis del estado actual podrían desprenderse tres objetivos: reducir el exceso de grasa corporal, disminuir el consumo de calorías e incrementar la actividad física. En este contexto, ¿cuál de ellos es el objetivo más importante? Los últimos dos representan cambios fundamentales para contrarrestar la obesidad; sin embargo, no son un resultado por sí mismos (en términos del ejemplo), sino medios necesarios para alcanzar un objetivo final: reducir el exceso de grasa corporal. Este primer objetivo plantea la solución del problema central, ya que se refiere al logro directo de un cambio en la salud; esa perspectiva se denomina enfoque de resultados.

Figura 13. Tipos de enfoque de los objetivos



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Es primordial diseñar objetivos prioritarios con enfoque de resultados para que las estrategias y acciones puntuales de los programas impacten directamente en el desarrollo social. A continuación, se presentan algunos ejemplos de objetivos con sus respectivos enfoques. En este caso, fortalecer la vinculación del sector salud en la atención de primer nivel no representa un resultado por sí mismo, sino se refiere a la coordinación necesaria para disminuir la mortalidad a causa de enfermedades infecciosas, como el sarampión o la poliomielitis.

Figura 14. Ejemplo de objetivos por tipo de enfoque

Enfoque de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir la mortalidad a causa de enfermedades infecciosas
Enfoque de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la vinculación del sector salud en la atención de primer nivel

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Si bien no se puede esperar que todos los objetivos prioritarios de los programas tengan un enfoque de resultados, es deseable que la mayoría de estos se dirijan a la solución de un problema público; es decir, si los lineamientos de la SHCP estipulan que el número máximo de objetivos por programa es de seis, se esperaría que, al menos, cuatro de cada seis objetivos tuvieran un enfoque de resultados.

¿Por qué un programa podría contar con uno o máximo dos objetivos prioritarios que no tengan estrictamente enfoque de resultados? En algunos casos, porque podría ser complementario a los objetivos con enfoque de resultados del programa, para lo cual se tendría que justificar su relevancia. En otras palabras, si bien no resuelve una problemática por sí mismo, representa un esfuerzo necesario para impulsar los logros del programa. Un enfoque alternativo –ya que muchas problemáticas requieren ser atendidas desde diversas perspectivas y, por lo tanto, desde distintas dependencias y entidades– se refiere a objetivos de coordinación interinstitucional o intrainstitucional.

Retomando el caso del Programa Sectorial de Salud 2013-2018, “asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad” es posible que requiera la participación de otras dependencias o entidades además de la propia Secretaría de Salud. Por ello, se consideró necesario establecer un objetivo de gestión denominado “consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades” que señala como objetivo la coordinación entre las instituciones públicas del sector salud para consolidar la cobertura de vacunación con esquema completo, así como otras acciones en la materia. Si bien no representa un fin por sí mismo, sí es un instrumento que refiere una coordinación necesaria entre diversas dependencias o entidades para trabajar por un objetivo de resultados.

Existe una serie de problemáticas cuya naturaleza multidimensional hace que una sola dependencia no pueda solucionarlas por sí sola y es, entonces, cuando se necesita definir un objetivo de coordinación para atacar el problema desde distintos ángulos, pero bajo una estrategia conjunta. De hecho, muchas problemáticas sectoriales tienen una naturaleza tal que requiere la intervención de diversos sectores para alcanzar resultados sobre el desarrollo social.

Los objetivos pendientes

Existen ciertas problemáticas y sus respectivos objetivos que no fueron atendidos durante la pasada administración y que se deben retomar para potenciar el desarrollo del país. El estudio *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la administración*, del CONEVAL, identificó las áreas que presentaron mejores resultados y menor rezago en cuanto al porcentaje de desempeño en el cumplimiento de las metas sexenales de los programas derivados del PND 2013-2018.⁷

A partir de lo anterior, se puede concluir que existen determinadas temáticas que no fueron atendidas correctamente y que, por lo tanto, son un reto persistente que debe ser atendido por la planeación nacional de las administraciones subsecuentes. Asimismo, se contó con sectores que presentaron buenos resultados y que, en consecuencia, lograron cambios sustantivos en el bienestar de la población. Se debe dar continuidad a estas estrategias para mantener los resultados y evitar retrocesos.

En términos generales, la política social de la administración 2013-2018 mostró resultados adecuados en materia de seguridad social y seguridad alimentaria, mientras que los logros sobre urbanización y vivienda fueron rezagados. Sin embargo, los resultados son diferenciados; todos los sectores y temáticas registraron resultados y retos persistentes.

Por ejemplo, en materia de seguridad social, los programas Nacional y Sectorial de Desarrollo Social derivados del PND 2013-2018 obtuvieron resultados adecuados en la atención de su población objetivo (población de 65 años o más con carencia de seguridad social). El porcentaje de esa población con la carencia mencionada disminuyó casi a la mitad, del 26.5 al 14.4% entre 2012 y 2016. Por lo tanto, se esperaría que los resultados positivos serán sostenibles si se mantiene la atención en la problemática.

⁷ Para mayor información, consultar el capítulo 2 del estudio *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la administración*, del CONEVAL (2018).

Sin embargo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 no mostró resultados satisfactorios sobre la seguridad social de las mujeres. El porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guarderías se incrementó de 80.2% en 2013 a 80.6% en 2017; la meta sexenal correspondía a 75%. Por lo tanto, la planeación nacional debiera atender problemáticas que, como esta, persisten y mantienen a determinados grupos sociales excluidos del desarrollo. A continuación, se muestra el desempeño promedio de los programas derivados del PND 2013-2018 por temáticas sociales.

Gráfica. Desempeño promedio de los indicadores sectoriales 2013-2018 por temática social



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Paso 3. Construcción de Metas para el bienestar y parámetros: el cambio como resultado de la política social

Como resultado de una política pública, se espera observar un cambio en las condiciones de vida de la población. Para saber si esa intervención genera los resultados esperados, es necesario darle seguimiento. De esta manera, se puedan identificar deficiencias tanto en el diseño como en la operación de la política para hacer ajustes que permitan alcanzar los resultados planteados. Además, implementar elementos de monitoreo y evaluación para medir el cambio como resultado de una intervención pública sienta las bases para establecer una cultura de rendición de cuentas.

Los objetivos prioritarios de los programas que se derivan del PND responden al nivel más alto de la planeación nacional, ya que marcan los temas que se consideran prioritarios durante la administración. Para conocer el avance en el cumplimiento de estos objetivos, se establecen Metas para el bienestar⁸ y los parámetros para su seguimiento.

Estas Metas para el bienestar y parámetros son parte fundamental para la evaluación y el monitoreo del desempeño de la política pública, ya que permiten su acompañamiento continuo desde el diseño hasta su implementación. Esto permite a los tomadores de decisiones tener el pulso de la planeación nacional para realizar cambios y adecuaciones oportunas que contribuyan a concretar los objetivos prioritarios.

Para que la información que proporcionan las Metas para el bienestar y los parámetros pueda mejorar, efectivamente, el diseño y la implementación de la política social, estos deberán tener ciertas características de construcción. El objetivo de este capítulo es

Metas para el bienestar y parámetros:

Herramienta que da información sobre una situación, actividad o resultado.

Para conocer el avance en sus objetivos, Mónica debe establecer Metas para el bienestar que le aporten información relevante sobre su desempeño.

Por ejemplo, para el monitoreo de su peso, definió las siguientes Metas para el bienestar:

- Índice de masa corporal.
- Tasa de variación en su peso.

Estas le permitirán conocer si está logrando sus objetivos y, si no es así, puede ajustar sus acciones para mejorar sus resultados.

⁸ Cabe destacar que en el documento se hablará de metas (con minúscula) cuando se refieran al valor que se espera alcanzar de la Meta para el bienestar (con mayúscula), que representa el instrumento cuantitativo para medir el cumplimiento de los objetivos prioritarios.

profundizar en la construcción de las Metas para el bienestar y los parámetros que darán seguimiento a la política social.

Definición y tipos de Metas para el bienestar y parámetros

Estas Metas para el bienestar y parámetros son herramientas cuantitativas que brindan información, indicios o señales para conocer el estado de una situación, actividad o resultado;⁹ además, las Metas para el bienestar y los parámetros asociados a los objetivos sectoriales permiten monitorear el avance en el cumplimiento de los objetivos prioritarios de la planeación nacional.

Existen diversos tipos de Metas para el bienestar y parámetros diseñados para dar cuenta de distintos procesos, etapas y niveles de planeación de una política pública. Dado que este documento se enfoca en la construcción de Metas para el bienestar y parámetros asociados al nivel más alto de la planeación, se espera que estos den cuenta del avance en la solución de las problemáticas más importantes que padece la población.

En el marco del modelo de presupuesto basado en resultados implementado en la administración pública federal, la *Guía para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, de la SHCP,¹⁰ retoma que, en este nivel de planeación, se deben priorizar las Metas para el bienestar y los parámetros que midan resultados sobre aquellos que estimen el proceso de gestión o coordinación. Los primeros miden los aspectos que tienen que ver con la solución de una problemática y los segundos, con la provisión de bienes y servicios e, incluso, los procesos que se llevan a cabo para la operación de los programas.¹¹

Hay que pensar por un momento que uno de los objetivos de política pública fuera disminuir la prevalencia de obesidad. Si se quisiera saber si las acciones enfocadas a la

⁹ CONEVAL (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

¹⁰ SHCP (2013). *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en https://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

¹¹ CONEVAL (2017). *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>

solución de esta problemática han generado un cambio positivo en la población, sería útil dar seguimiento al porcentaje de personas que la padecen o a su tasa de variación. Por el contrario, conocer cuántas capacitaciones nutricionales se impartieron respecto del total de capacitaciones por programas no permite conocer cómo va la solución del problema, aunque, seguramente, es útil en un nivel operativo de planeación.

Figura 15. Ejemplos de Metas para el bienestar y parámetros de resultados y de gestión/coordinación

	<p>Enfoque de resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de variación del porcentaje de personas con obesidad
	<p>Enfoque de gestión/coordinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de capacitaciones nutricionales impartidas

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

El número de Metas para el bienestar y parámetros que cada objetivo tenga para su seguimiento es variable y dependerá, en gran medida, de los lineamientos que determine la SHCP. En el caso de los programas derivados del PND 2019-2024, se establece un máximo de seis Metas para el bienestar por programa (una por objetivo prioritario) y hasta doce parámetros (dos por cada objetivo prioritario del programa).

Si bien lo ideal en este nivel de planeación corresponde a medir resultados, dadas las características del programa o la problemática, es necesario, en algunos casos, incluir parámetros de gestión o coordinación. Específicamente, en las Metas para el bienestar se esperaría que todas presentaran enfoque de resultados, mientras que algún pequeño número de parámetros podrían reflejar acciones de coordinación o gestión.

Características de los indicadores

Los indicadores deben cumplir con criterios mínimos de calidad para que efectivamente aporten información sobre el grado de avance en el logro de sus objetivos, su desempeño histórico, las áreas de oportunidad en el diseño de las políticas públicas, y que, además, sirvan como un instrumento de transparencia y rendición de cuentas.

Figura 16. Criterios de calidad de las Metas para el bienestar y los parámetros



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Estos cuatro criterios comprenden aspectos conceptuales y técnicos mínimos que ha de tener cualquier Meta para el bienestar o parámetro que busque medir los resultados de la política social. Es importante mencionar que el criterio de pertinencia retoma el enfoque de resultados y hace referencia directa a las Metas para el bienestar y los parámetros con este enfoque. En el cuadro 2 se muestra un ejemplo de Meta para el bienestar que cumple con todos los criterios de calidad.

Cuadro 2. Ejemplo de una Meta para el bienestar que cumple características mínimas

Parámetro X.			
Relevante	Objetivo sectorial	Disminuir la tasa de mortalidad ocasionada por enfermedades congénitas y crónicas	Pertinente
	Indicador	Porcentaje de recuperación de pacientes con complicaciones de corto plazo por diabetes	
	Método de cálculo	(Número de personas hospitalizadas por complicaciones de corto plazo por diabetes y que fueron dadas de alta con un diagnóstico favorable / Número de personas hospitalizadas por diabetes no controlada con complicaciones de corto plazo) *100	
Monitoreabilidad	Sentido del indicador	Descendente	
	Línea base	16.7	
	Meta intermedia	15.4	
	Meta sexenal	14	
	Periodicidad	Anual	
	Medio de verificación	Numerador: Base de datos de egresos hospitalarios anuales de las instituciones del sector salud disponible en el XXXX: http://www.XXXX.salud.gob.mx/basesdedatos/std_egresoshospitalrios.html Denominador: Proyecciones anuales de población de CONAPO: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050	
	Unidades responsables	Rectoría: Secretaría de Salud Estimación: Unidad de Análisis Económico Monitoreo: Dirección General de Evaluación del Desempeño	

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

La Meta para el bienestar es pertinente porque mide el resultado esperado (la recuperación de los pacientes) como un cambio en la población objetivo (pacientes con complicaciones de corto plazo por diabetes).

En el caso del criterio de relevancia, el cual se observa en la relación entre la Meta para el bienestar y el objetivo prioritario que tiene asociado, este indicador lo cumple porque retoma una variable (la recuperación de personas con ciertas complicaciones asociadas a la diabetes) que está directamente vinculada al objetivo, ya que la diabetes es una enfermedad crónica y el objetivo es disminuir la tasa de mortalidad ocasionada por este padecimiento.

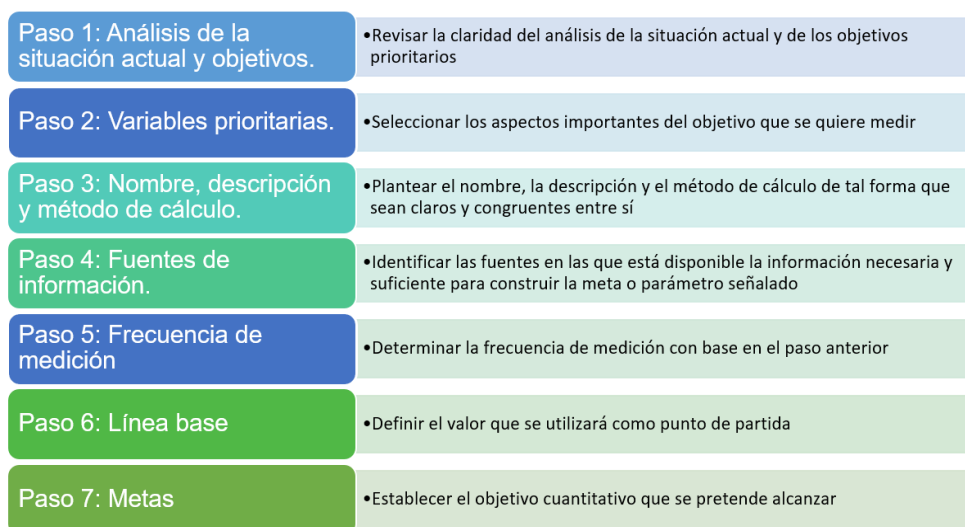
En cuanto a la claridad, esta se observa en el nombre de la Meta para el bienestar y la congruencia con su método de cálculo. Esta Meta para el bienestar presenta un nombre que es autoexplicativo; las variables que integran el método de cálculo son consistentes con lo que se pretende medir y pueden ser entendidas por cualquier persona sin necesidad de conocimientos técnicos, por lo que sí se tiene claridad.

Por último, la Meta para el bienestar cumple con el criterio de monitoreabilidad porque presenta el valor de su línea base, su periodicidad es consistente con la frecuencia de medición de la fuente de información y, además, incluye la fuente donde puede consultarse esta.

Siete pasos para la formulación de Metas para el bienestar y parámetros

Para conseguir que una Meta para el bienestar o un parámetro cumpla con estas características, es importante plantearlos desde el diseño del programa, ya que estos se desprenden del objetivo y este, a su vez, de un análisis del estado actual de las problemáticas sectoriales. A continuación se presentan los siete pasos que deben seguirse para la construcción de Metas para el bienestar y parámetros.

Figura 17. Los siete pasos para la construcción de Metas para el bienestar y parámetros



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Paso 1. Revisar la claridad de los objetivos prioritarios

Antes de comenzar a construir las Metas para el bienestar y los parámetros, es necesario verificar la claridad de los objetivos prioritarios con los que se va a trabajar. Como ya se vio antes, el criterio de relevancia solo se observa en la relación entre la Meta para el bienestar o el parámetro y su objetivo; por la misma razón, es más sencillo que estos sean de calidad si se comienza por entender el objetivo prioritario. De ahí que el primer paso para la construcción de Metas para el bienestar y de parámetros es hacerse la siguiente pregunta ¿es posible identificar en el objetivo el cambio que se quiere lograr?

De la claridad del objetivo depende que sea posible determinar cuál es la meta o el parámetro que mejor logra medir lo que se busca atender, por eso es fundamental seguir los pasos explicados en capítulos anteriores para la construcción y el diseño del análisis del estado actual y los objetivos.

Si el objetivo prioritario es claro, la respuesta a esta pregunta debiera ser sí; entonces es posible avanzar al paso 2. De lo contrario, será necesario replantear el objetivo con base en lo explicado en el capítulo anterior.

Paso 2. Seleccionar las variables relevantes

Este paso está directamente relacionado con la relevancia de la Meta para el bienestar o el parámetro. Para que estos efectivamente midan los aspectos más importantes del objetivo prioritario con el que están asociados, una vez revisada la claridad de los objetivos, se da paso a la selección de las variables relevantes.

Una variable relevante es aquella que refleja el cambio esperado que el objetivo pretende lograr y que, además, pueda ser cuantificable; por ejemplo, de nada sirve que, derivado del análisis del estado actual

Figura 18. Selección de variables relevantes



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

previo, se proponga como objetivo prioritario reducir el porcentaje de personas con obesidad si la Meta para el bienestar que se le asigna es, por ejemplo, “tasa de variación del consumo de carne a nivel nacional”.

Esto podría parecer una obviedad, pero no es trivial. Para seleccionar las variables relevantes que se quieren incluir en los indicadores, las entidades o dependencias deberán preguntarse ¿qué se pretende medir y sobre quién?

Este ejemplo no es tan obvio; quizás el consumo de carne tenga una correlación directa con el nivel de obesidad o quizás no. En la mayoría de los casos, es intuitivo determinar las variables relevantes; sin embargo, en casos en los que no parezca intuitivo establecer qué variables sirven para medir el objetivo, se necesitan expertos temáticos y operativos, así como un marco teórico, que permitan justificar las variables que se utilizaron.

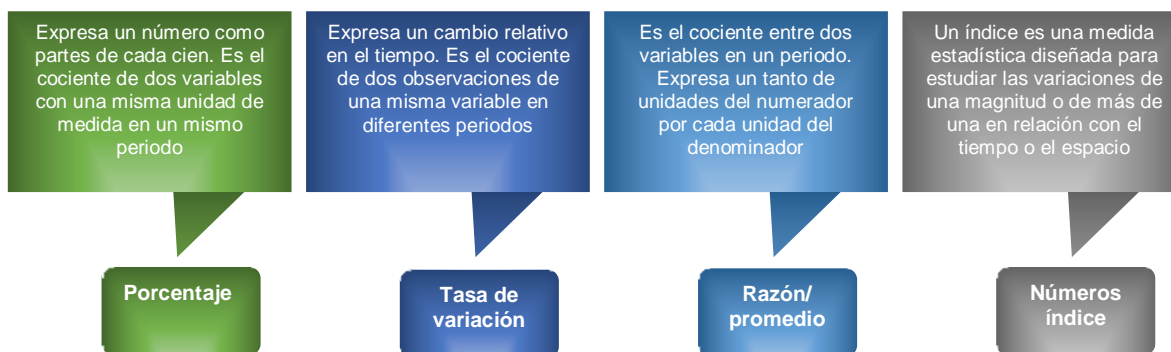
Paso 3. Plantear el nombre, descripción y método de cálculo

Este paso está directamente relacionado con el criterio de claridad expuesto antes. El nombre de la Meta para el bienestar o el parámetro debe ser claro y presentar las variables prioritarias de tal forma que cualquier persona sepa a qué se refieren. Se recomienda no utilizar siglas y, en caso de usarlas, que se especifique el nombre al que hagan referencia.

En la descripción de la Meta para el bienestar o el parámetro, se deberá definir este y precisar cuál es la variable que se pretende medir del objetivo y especificar su unidad de medida.

El método de cálculo debe ser una expresión matemática que presente una relación entre dos variables. Los métodos de cálculo más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el índice. La figura 19 contiene la definición de cada uno de estos.

Figura 19. Métodos de cálculo más comunes



Tipo de indicador	Parámetro o Meta	Método de cálculo	Uso	Insumos
Porcentaje	Porcentaje nacional de personas con obesidad	(Número de personas con obesidad en México/ Número total de personas en México)*100	Se utiliza para ver la proporción de un conjunto que se encuentra contenido en otro de mayor dimensión	<ul style="list-style-type: none"> Dos variables (una como subconjunto de la otra) con la misma unidad de medida Mismo punto en el tiempo
Tasa de variación	Tasa de variación (T=1 anual, T=2 bienal, etc.) de personas con obesidad	$((\text{Número de personas con obesidad en el período } T / \text{Número de personas con obesidad en el período } T-k) - 1) \times 100$ *k= constante que define la brecha de tiempo que se quiere comparar	Se utiliza para ver cómo cambia una variable en el tiempo	<ul style="list-style-type: none"> Misma variable. Dos puntos en el tiempo
Razón /Promedio	Grado promedio de escolaridad nacional	(Años de escolaridad aprobados/Número de individuos en la población)	Se utiliza cuando se tiene una serie de datos cuantitativos y sirve para describir, con respecto a una característica dada, al representante medio de un grupo	<ul style="list-style-type: none"> Dos variables con diferentes unidades de medida Mismo punto en el tiempo
Índice	Índice de calidad de vida	Agrega 9 dimensiones: salud, vida familiar, vida comunitaria, bienestar material, estabilidad política, seguridad del empleo, libertad política, igualdad de género y clima y geografía	Se utiliza para medir qué tanto una variable, que se compone conceptualmente de otras o que es difícil de definir en una dimensión, ha cambiado con el tiempo	<ul style="list-style-type: none"> Distintas dimensiones de una misma característica que se pretende medir

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

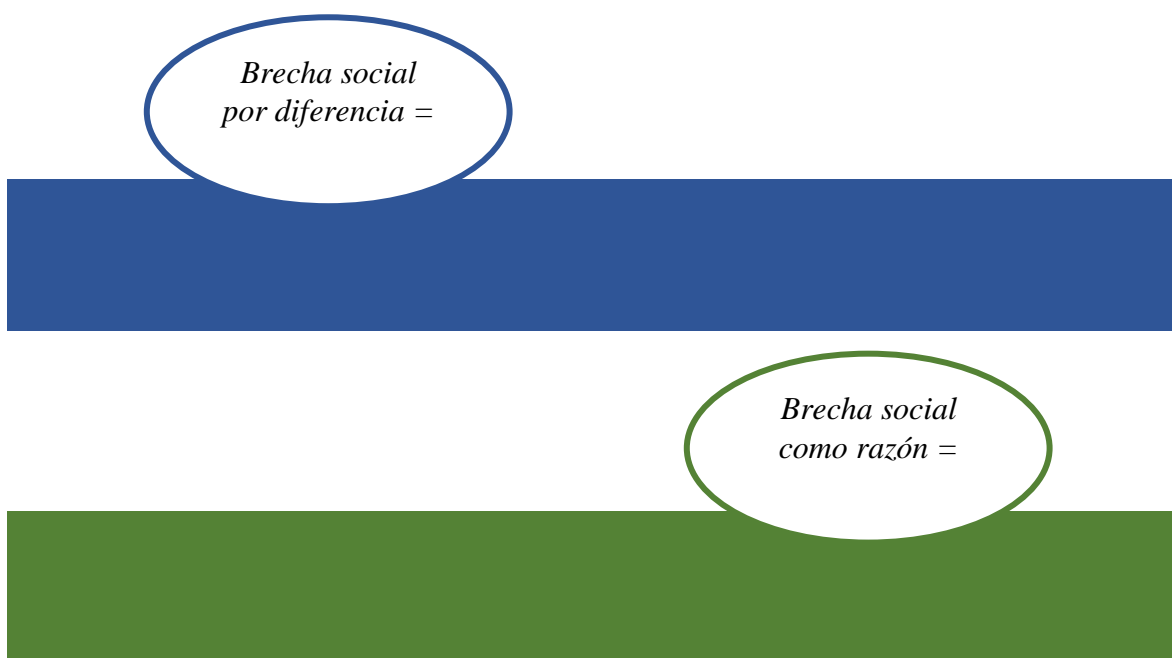
Metas para el bienestar y parámetros de brechas sociales

Un tipo de Meta para el bienestar o parámetro que se vuelve relevante en el seguimiento de las prioridades nacionales son las brechas sociales. Algunas Metas para el bienestar y parámetros nos permiten medir no solo cambios sobre el bienestar de la población, sino identificar resultados en materia de brechas de desigualdad en el acceso a los derechos sociales. Estas Metas para el bienestar y parámetros de brechas representan una relación

entre el comportamiento de la problemática para un grupo de control y para un grupo de interés, que normalmente se refiere, a un grupo vulnerable.

Esta relación se puede representar como una diferencia o una razón. La primera es una resta simple entre la Meta para el bienestar o el parámetro de la carencia para el grupo de interés y el correspondiente al grupo de control. La razón, por otro lado, es un cociente que resulta de dividir la Meta para el bienestar o el parámetro del grupo vulnerable entre el del grupo sobre el que busca ser comparado. En el ideal, se esperaría que las brechas de diferencia o resta llegaran al 0% y que las de razón alcancen el valor de 1, de tal modo que reflejen igualdad de condiciones entre los grupos correspondientes.

Figura 20. Tipos de Metas para el bienestar y parámetros de brechas sociales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Por ejemplo, durante el capítulo del análisis del estado actual, se utilizó el ejemplo de las diferencias en cuanto al acceso a la alimentación entre la población indígena y el resto de la población. Mientras que para los primeros la inseguridad alimentaria afecta al 30.5%, la incidencia para los últimos corresponde al 19%. A partir de esta información es posible construir una Meta para el bienestar o un parámetro que permita medir la brecha de

desigualdad en el acceso a la alimentación entre la población indígena y el resto de la población.

Por una parte, esta Meta para el bienestar o parámetro podría reflejar una diferencia simple entre las Metas para el bienestar o parámetros de cada grupo, y dar un resultado del $30.5\% - 19\% = 11.5\%$ para 2016. Por otra parte, la Meta para el bienestar o el parámetro se podrían medir como una división entre estos, con un valor, en 2016, del $30.5\%/19\% = 1.61$. En cualquiera de los dos casos, se esperaría que el sentido de este fuera descendente, es decir, que la meta fuera inferior al valor mencionado, de tal forma que se muestre una reducción en la brecha del acceso a la alimentación entre estos grupos.

Es importante que las Metas para el bienestar y los parámetros de brechas se construyan a partir de dos Metas para el bienestar o parámetros, no solo de dos números absolutos o estadísticos. Esto se debe a que el universo de medición en ambos grupos puede variar, y realizar una comparación entre dos valores de diferentes universos no aportaría nada relevante sobre la problemática correspondiente.

Con el mismo ejemplo anterior, ¿qué pasaría si, en vez de usar los porcentajes, se hubiera recurrido al número absoluto de personas indígenas y no indígenas que presentan carencia por acceso a la alimentación? La población indígena que, en 2016, tenía carencia alimentaria ascendía a 3.5 millones de personas, mientras que, en el resto de la población, se encontraba en 21.1 millones de personas. Si se calculara una Meta para el bienestar de brechas utilizando estas cifras absolutas, reflejaría que existe mayor carencia entre la población no indígena, lo cual es falso, porque este universo se compone de más de 111 millones de personas, mientras que la población indígena es alrededor de 11.5 millones.

Otro elemento que requiere atención especial es el comportamiento de la Meta para el bienestar o el parámetro. Debido a la construcción metodológica de los indicadores de brechas, existen dos formas de percibir cambios en el comportamiento de estos: a través de cambios en la Meta para el bienestar o el parámetro del grupo de interés o de cambios en el del resto de la población. Sin embargo, lo que se busca con la política social es reducir brechas de desigualdad a partir de generar mejores condiciones de vida para los grupos vulnerables, y no empeorando las del grupo de control. Por lo tanto, es preciso acompañar estos métodos con el parámetro propio de alguno de los grupos para verificar

que el comportamiento de la medición de brechas se debe a cambios sobre el grupo de interés y que no está empeorando el acceso a derechos para algún otro sector de la población.

Por ejemplo, si la medición de la brecha en el acceso a la alimentación entre la población indígena y no indígena se redujera del 11.5% en 2016 al 9% en 2018, pareciera ser un resultado positivo: ambos grupos se acercan a condiciones de igualdad en la carencia. Sin embargo, si no se cuenta con información sobre cómo se comportó la carencia para uno u otro grupo en lo individual, no se puede saber si este cambio se debe a que disminuyó la problemática para la población indígena o si, por el contrario, incrementó para el resto de la población, lo cual no reflejaría precisamente un resultado positivo.

Paso 4. Identificar la fuente de información

Este paso está estrechamente relacionado con la monitoreabilidad de la Meta para el bienestar o el parámetro, ya que se refiere a las fuentes de información necesarias y suficientes para construirlo.

La disponibilidad de la información necesaria y suficiente significa que cualquier individuo pueda replicar el cálculo de este, para lo cual es indispensable que la frecuencia de medición de las Metas para el bienestar y los parámetros se establezca con base en la disponibilidad de información de las fuentes de información definidas.

Dichas fuentes de información deben ser lo suficientemente precisas para que no se tenga lugar a dudas sobre dónde se encuentra la información, además de que debe ser pública y estar actualizada; es decir, se presentará el nombre completo del informe, reporte o base de datos, área responsable de la información, periodicidad y, en su caso, la liga para su consulta.

Uno de los principales problemas que se enfrenta en este paso es que no existan las fuentes de información necesarias para medir la Meta para el bienestar o el parámetro. En ese caso se recomienda seguir el árbol de decisión presentado en la figura 21.




Figura 21. Establecimiento de las fuentes de información



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

En la figura 22 se muestra un ejemplo de las características que debe tener una fuente de información para considerarse adecuada.

Figura 22. Características de las fuentes de información

Nombre completo 	Liga electrónica 	Unidad o área responsable 
Nombre completo del reporte o base de datos de donde proviene la información. Debe ser pública y estar actualizada	Liga electrónica para acceder a la base de datos o reporte. Tiene que ser lo más específica posible	Unidad o área responsable de proveer y darle seguimiento a la información de la que se alimenta el parámetro o meta

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Es importante recordar que las Metas para el bienestar y los parámetros permiten analizar y verificar la evolución de los programas, su operación y el cumplimiento del cambio que estos pretenden propiciar en la población. Por lo tanto, se debe evitar construir Metas para el bienestar y parámetros a los que no se les pueda dar seguimiento a través de las fuentes de información planteadas.

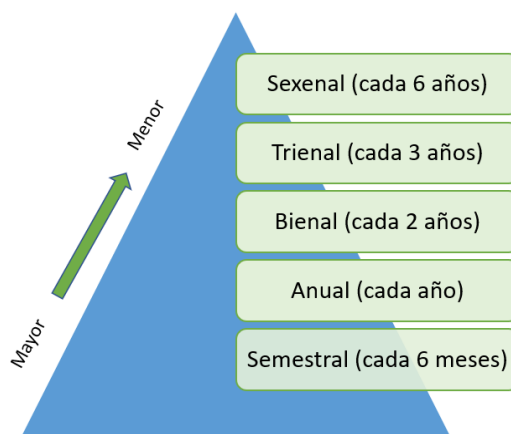
En el caso de aquellos que requieran levantamiento de encuestas, censos o pruebas a nivel nacional, se recomienda considerar los costos que implican construir estas fuentes de información y valorar si son operables. De lo contrario, habrá Metas para el bienestar o parámetros a los que no se les podrá dar seguimiento y que no solo no aportarán información, sino que podrían distraer recursos de otras áreas prioritarias.

Paso 5. Determinar la frecuencia de medición

Para determinar la frecuencia de medición, es importante considerar la disponibilidad de las fuentes de información de las variables que integran el método de cálculo de la Meta para el bienestar o el parámetro.

Debido a que se trata de Metas para el bienestar y parámetros asociados a los objetivos más altos de los niveles de planeación, hay muchas otras actividades y acciones que se tienen que realizar antes de poder observar los grandes cambios planeados. Eso significa que, en general, la frecuencia de medición de estos, probablemente, sea entre semestral y sexenal. La figura 23 contiene un esquema con las frecuencias de medición sugeridas para este nivel de planeación.

Figura 23. Frecuencia de medición



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Paso 6. Definición de la línea base y el sentido del indicador

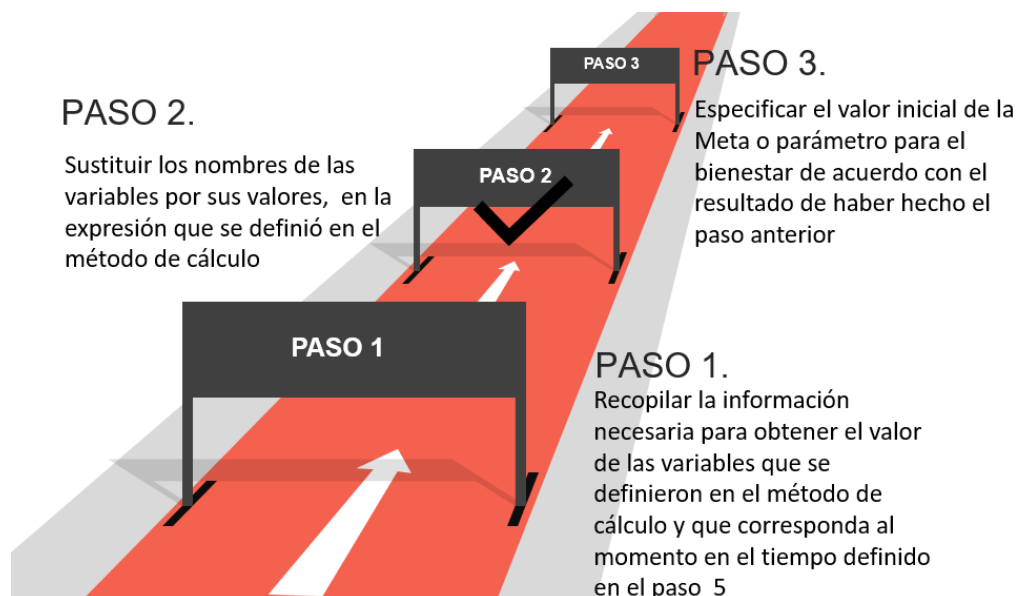
Línea base

Como en cualquier situación de la vida diaria, para conocer el avance en las metas, se debe partir de un punto de referencia que diga en dónde se está y que dé la pauta para saber hacia dónde se quiere llegar.

Por lo tanto, la línea base permite conocer el estado inicial de la problemática o de la población sobre la cual se espera provocar un cambio. Generalmente, es el valor de la Meta para el bienestar o el parámetro al momento de iniciar la política pública.

De igual modo, es importante porque, con base en ella, se pueden establecer las metas de la política que se ha decidido poner en práctica y emitir juicios de valor sobre su desempeño. No obstante, hay que señalar que la línea base no corresponde de modo necesario a la primera estimación que se realiza de la Meta para el bienestar o del parámetro una vez iniciada la implementación de la política pública; también puede ser algún otro valor inicial que, en concordancia con el diseño de la intervención, sirva como referencia; por ejemplo, si no se dispone de información inicial, se sugiere buscar información sobre Metas para el bienestar y parámetros similares en algún otro programa o consultar un experto técnico en el tema.

Figura 24. ¿Cómo definir una línea base?



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Sentido de la Meta para el bienestar o del parámetro

El sentido determina la dirección que se espera que tenga el comportamiento de la Meta para el bienestar; esto permite identificar si su desempeño es positivo o negativo. Cabe destacar que, en este apartado, se hablará de metas (con minúscula) cuando se refieran al valor que se espera que alcance la Meta para el bienestar (con mayúscula), la cual representa el instrumento cuantitativo para medir el cumplimiento de los objetivos prioritarios. Estas Metas para el bienestar pueden tener un sentido descendente o ascendente:

↑ Cuando el sentido es ascendente, la meta de la Meta para el bienestar siempre será mayor que la línea base.

Por ejemplo: Metas para el bienestar sobre la población atendida con un servicio, la población beneficiada con la entrega de bienes públicos, la productividad agropecuaria, el índice de competitividad de la inversión pública.

↓ Cuando el sentido es descendente, la meta de la Meta para el bienestar siempre será menor que la línea base.

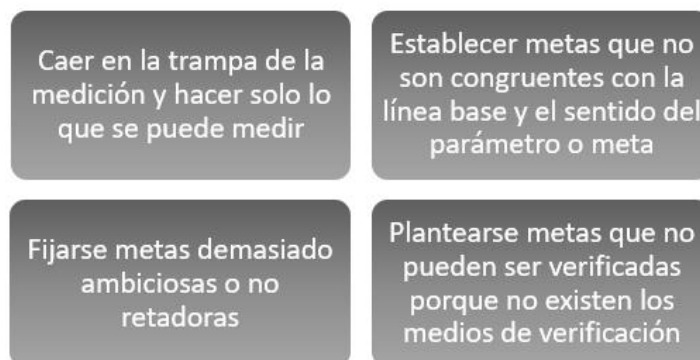
Por ejemplo: tasas de mortalidad, índices de delincuencia, tiempo de espera de la entrega de un servicio.

Si la Meta para el bienestar es descendente y el reporte es menor que la línea base, entonces es un resultado positivo, pero si es mayor que esta, el desempeño del programa es negativo.

Paso 7. Diseño de las metas intermedias y sexenales

Las metas de las Metas para el bienestar comunican el desempeño esperado sobre el objetivo planteado y acreditan el grado de avance en la implementación de una política. Las metas deben ser las mismas unidades de medida que la línea base y estar planteadas de manera congruente con esta y con el sentido de la Meta para el bienestar. De tal forma que, si la línea base es, por ejemplo, 8, y el sentido de la Meta para el bienestar es ascendente, la meta no podría ser cualquier número inferior o igual a 8. Algunos de los errores más comunes en el establecimiento de metas se muestran en la figura 25.

Figura 25. Errores comunes al establecer metas de las Metas para el bienestar



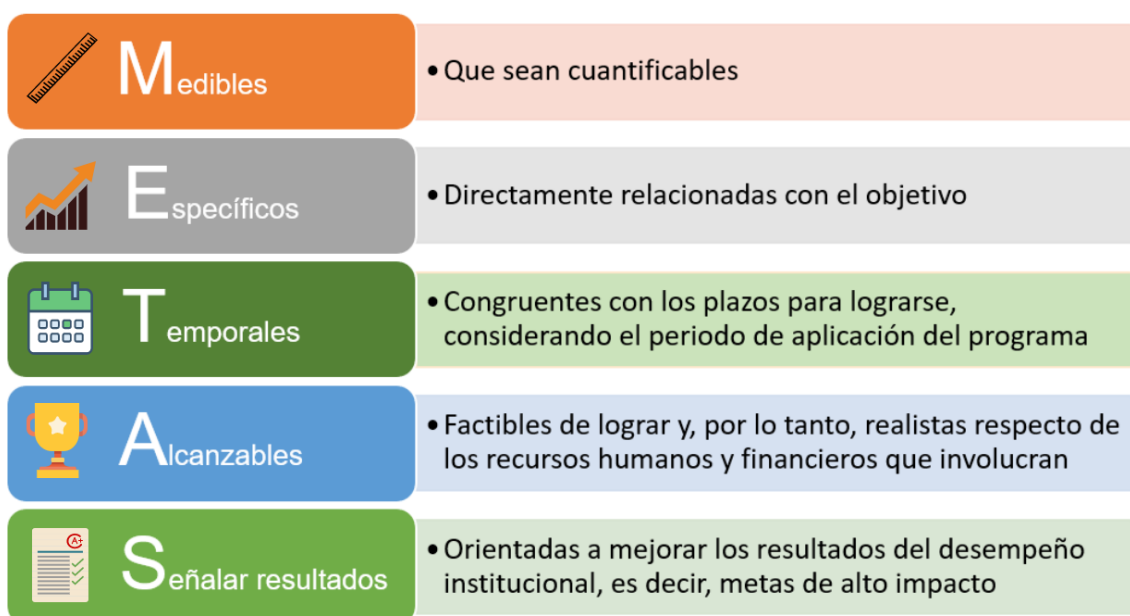
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

La trampa de la medición lleva a que solo se mida y se tomen en cuenta las variables que pueden ser cuantificables. Esto puede ocasionar que se excluyan factores importantes que tengan que ver con el contexto específico de la implementación de la política en el momento de establecer las metas, por lo que podrían ser metas que no correspondan con la realidad.

Por otro lado, no tomar en cuenta la línea base y el sentido de la Meta para el bienestar o el parámetro puede ocasionar que las metas no sean coherentes y, por lo tanto, no se pueda observar ningún avance con respecto a ellas. Considerar el comportamiento histórico de la Meta para el bienestar hará que las metas no sean ni poco retadoras ni demasiado ambiciosas, sino realistas. Por último, se espera que las metas guarden relación con la frecuencia de medición de las fuentes de información.

Para asegurarse de que las metas no tengan estos errores, se deberán cumplir con los criterios METAS que se presentan en la figura 26.

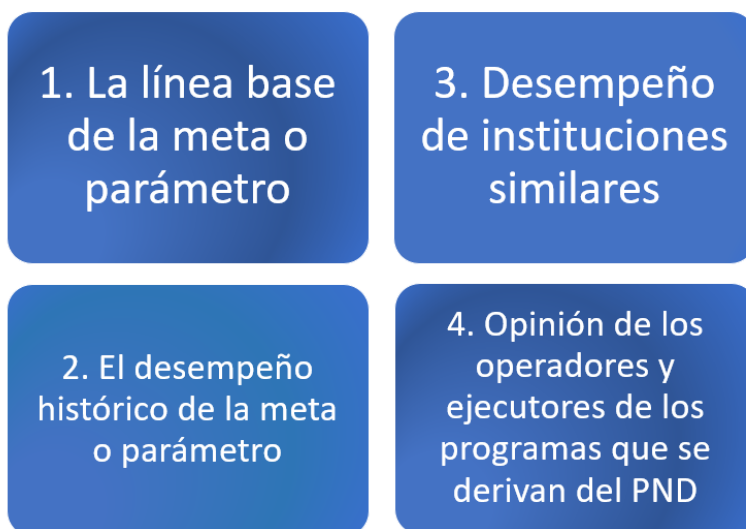
Figura 26. Criterios para el establecimiento de metas



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Existen dos tipos de metas que establecer al momento de diseñar un programa: las metas sexenales y las intermedias. Para definir las metas, se sugiere considerar los elementos mostrados en la figura 27.

Figura 27. Elementos para el establecimiento de metas



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Metas intermedias

Las metas intermedias sirven para facilitar la consecución de un objetivo prioritario, en especial cuando este es un objetivo de largo plazo. Así se evita que se pierda de vista el objetivo o que no considere el avance de su cumplimiento. Además, las metas intermedias permiten el desarrollo de mecanismos de autogestión para construir un sistema de monitoreo.

Es necesario resaltar la importancia de estas metas en la consecución de los objetivos derivados del PND, ya que contribuyen a enfocar la aplicación y el diseño de la política pública hacia la mejora oportuna, porque se registran en un periodo previo a la conclusión de la intervención planeada, es decir, al final del sexenio.

La meta intermedia es el valor planteado con la intención de cumplirse en un período de tiempo que es previo al final del sexenio y que debe ser consistente con la frecuencia de

medición y las fuentes de información. En este nivel de planeación, normalmente, se plantean metas anuales o bienales. Idealmente, todas las Metas para el bienestar deben contar con metas intermedias; estas últimas deben indicar el periodo en el que se planean lograr.

Metas sexenales

Las metas sexenales son los objetivos cuantitativos que se establecen al inicio de una administración como compromiso para ser alcanzados al finalizar el sexenio y deben ser consistentes con las metas intermedias, la línea base y el sentido de la Meta para el bienestar.

Cabe mencionar que, para el establecimiento de las metas sexenales, se debe hacer una estimación no necesariamente lineal. Se ha de considerar el comportamiento histórico de la Meta para el bienestar en relación con el periodo fijado para lograr la meta. Asimismo, se hace hincapié en que las metas sean alcanzables y realistas; es decir, deben considerar los recursos humanos y operacionales del programa, así como los recursos financieros de programas presupuestarios que contribuyen a la consecución de los objetivos sectoriales y de posibles riesgos.

Paso 4. Monitoreo de Metas para el bienestar y parámetros: ¿por qué es importante medir?

¿Qué es un sistema de monitoreo?

El monitoreo, enmarcado en el mejoramiento de la política pública, es un proceso dinámico que permite conocer el desempeño de los programas y las políticas de desarrollo social e identificar los éxitos o las áreas de oportunidad en su implementación de manera oportuna y considerando su contexto para hacer las modificaciones necesarias a la intervención y, así, alcanzar los resultados esperados.¹² Como ya se mencionó, la recolección de esta información se da a través del seguimiento de un conjunto de Metas para el bienestar y parámetros.

En la planeación para el desarrollo de cualquier país, existen preguntas que deben contestarse en términos de los aspectos del ámbito social a los cuales se les ha de dar atención; se debe tomar en cuenta que el Estado dispone de recursos escasos y limitados y con grupos de población especialmente vulnerable; por ejemplo, ¿cómo estamos en cuanto a la absorción de mujeres al mercado laboral?, ¿cómo va el país en el tema de la salud?, ¿se deben aumentar los esfuerzos en materia de salud materna o salud nutricional?

Para contestar estas preguntas y contar con la información suficiente para priorizar la atención de dichos temas, es necesario tener un sistema de monitoreo. En la figura 28 se presentan algunas de las principales ventajas de un sistema de monitoreo.

¹² Organización de Estados Iberoamericanos (2008). *Monitoreo e indicadores. Texto de apoyo al proceso de construcción de un Sistema Regional de Indicadores sobre Atención y Educación Inicial*. Guatemala. Disponible en <https://www.oei.es/historico/idie/mONITOREOEINDICADORES.pdf>

Figura 28. Ventajas del sistema de monitoreo



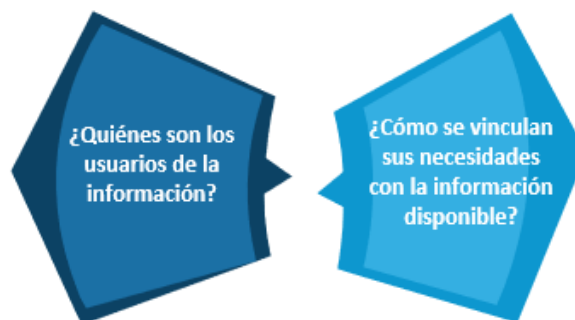
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Uso de la información

Las mencionadas en la figura 28 son solo algunas de las principales ventajas de contar con un sistema de monitoreo. Sin embargo, la única manera de que este sistema cumpla con su fin último, que es aportar información para mejorar las políticas públicas del ámbito social, es que la información sea utilizada por los tomadores de decisiones.

El sistema de monitoreo será más útil cuando la información que presenta significa algo para los agentes que intervienen de modo directo en los

Figura 29. Fomentar el uso de la información

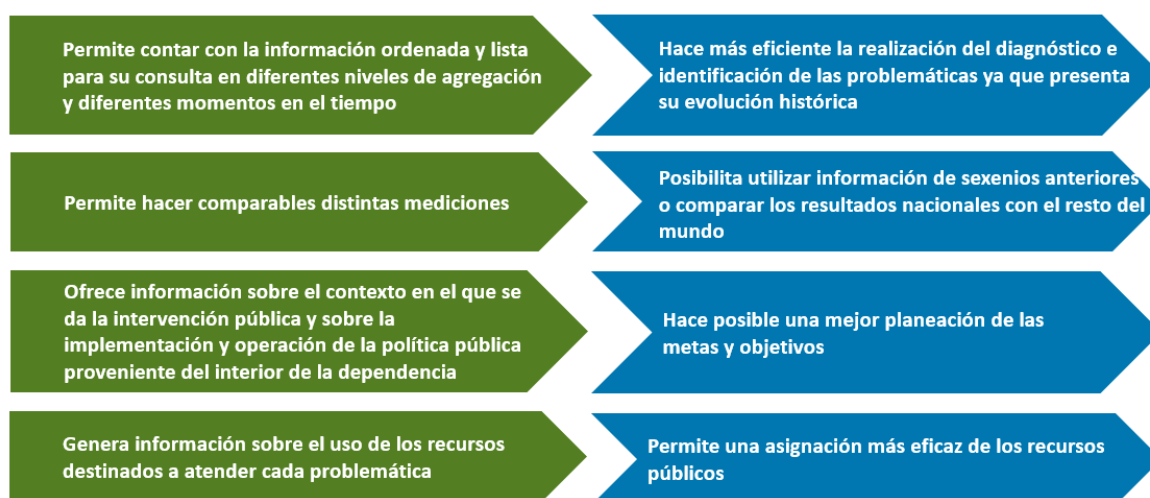


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

distintos procesos de planeación, diseño, implementación, y evaluación y monitoreo de la política social.

Por ello, es importante recalcar que la coordinación interinstitucional entre el CONEVAL, la SHCP, la Auditoría Superior de la Federación y las demás entidades y dependencias debe mejorar de tal manera que se puedan responder dos preguntas básicas ¿quiénes son los usuarios de la información al interior de la dependencia? y ¿cómo vincular sus necesidades con la información disponible? La respuesta posibilita que la información sea útil y, por lo tanto, implica ventajas para los usuarios de la información al hacer más fácil la toma de decisiones.

Figura 30. ¿Por qué el monitoreo facilita la toma de decisiones?



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2019.

Por último, si bien los principales usuarios de la información son quienes hacen e implementan la política pública, también las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y los ciudadanos juegan un papel importante en su difusión y uso. En aras de contribuir y mejorar la cultura de la evaluación y de rendición de cuentas en México, el CONEVAL sugiere la implementación de sistemas de monitoreo al interior de las dependencias. Por ello, este documento pretende servir como una primera guía para sentar las bases y los lineamientos de su construcción.

Aprendizajes y recomendaciones



¿Qué se puede mejorar respecto de la pasada administración?

- ⌘ De los 25 programas del ámbito social derivados del PND 2013-2018, el 44.2% se enfocó en medir temas de gestión y entrega de bienes y servicios. Es importante que se aumente la proporción de Metas y parámetros de resultados, pues son estos lo que permiten conocer el avance o retroceso en la solución de los problemas públicos del país.
- ⌘ Se le dio poco seguimiento, a través de los indicadores, a las temáticas de equidad de género, seguridad y violencia, seguridad social y seguridad alimentaria, por lo que se recomienda desarrollar Metas y parámetros de resultados para dar seguimiento a todas las temáticas.
- ⌘ Es importante prestar atención en la calidad de las Metas y los parámetros para tener la seguridad de que el instrumento utilizado está aportando información verdadera de la situación que pasan las mexicanas y los mexicanos. En la pasada administración, el 50% de los indicadores no midieron efectivamente el objetivo al cual se vinculaban o eran indicadores que no daban seguimiento a una problemática concreta.
- ⌘ Al quinto año de la administración, era muy probable que cuatro de cada diez indicadores cumplieran sus metas al término del sexenio; esto refleja que la mayoría de las metas no se cumplirían. Se tienen dos retos importantes para que sea posible cumplirlas: plantear metas realistas y tener mecanismos que permitan ajustar las acciones del sector para alcanzarlas.
- ⌘ Una gran área de mejora respecto de la anterior administración es la definición de las metas sexenales: el 23% de los indicadores presentaron avances mínimos y, en algunos casos, negativos; por otro lado, el 19% superó su meta antes de finalizar la administración.



¿Qué elementos facilitan el seguimiento de las Metas para el bienestar y los parámetros?

Utilizar instrumentos normativos externos lo suficientemente generales para servir como referencia para las dependencias respecto al diseño de sus objetivos e indicadores y que permitan una operación flexible y adecuada al interior de cada dependencia según sus necesidades y capacidades particulares.

- ✓ Apoyarse en manuales de procedimiento y reglamentos internos para definir las áreas y unidades responsables de reportar los indicadores, así como para definir quién será el coordinador del proceso.



El Programa Sectorial de Desarrollo Social (SSEDESOL) y el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) adoptaron esta medida y esto ayudó a mejorar la coordinación institucional.



En la pasada administración, el programa SSEDESOL adoptó esta medida. En parte, eso ayudó a que sus objetivos estuvieran alineados y permitió darles un mejor seguimiento a los indicadores.

- ✓ Involucrar en el diseño de objetivos, Metas para el bienestar y parámetros a todas las áreas y unidades responsables del proceso de seguimiento de las Metas para el bienestar y los parámetros, así como a los responsables de los programas presupuestarios y organizaciones de la sociedad civil cuando se considere pertinente.

- ✓ Otorgar talleres de sensibilización y capacitación continua a los funcionarios involucrados en las acciones de seguimiento del programa.



El CONADIS tiene esta política respecto a sus funcionarios, y esto ayudó a que realizaran adecuadamente sus funciones.



El CONADIS contó con un sistema informático para el seguimiento de sus indicadores y, aunque identifica áreas de oportunidad en el sistema, ayudó para la retroalimentación.

- ✓ Contar con sistemas informáticos que faciliten la coordinación, la retroalimentación y el flujo de información entre los responsables del seguimiento de las Metas para el bienestar y los parámetros, tanto al interior como al exterior de la dependencia.



Qué elementos dificultan el seguimiento de las Metas para el bienestar y los parámetros?

- × No contar con mecanismos y canales de comunicación al interior de las dependencias que garanticen que la información recolectada sea confiable, ya que estos fortalecen la transparencia, mejoran la calidad de la información y fomentan la retroalimentación interna.



El Programa para Democratizar la Productividad (Productividad) no contó, hasta 2018, con mecanismos internos para compartir y corroborar la información provista por las diferentes fuentes. Esto provocó confusión en cuanto a la corresponsabilidad de la información reportada.



El programa a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales diseñó indicadores con base en las fuentes de información disponibles, lo que puede comprometer el criterio de relevancia en la calidad del indicador.

- × Diseñar las Metas para el bienestar y los parámetros con base en las fuentes de información existentes. Deben dar lugar al diseño de las fuentes de información y no viceversa.

- × Dificultad para hacer adecuaciones a Metas para el bienestar, parámetros, objetivos prioritarios y metas para que respondan a cambios externos.



Dada la poca flexibilidad de la SHCP para hacer modificaciones a los indicadores, el SSEDOL y el CONADIS no pudieron modificar indicadores a los que ya no era posible dar seguimiento debido a que no se realizaron las encuestas que los debían alimentar.



El CONADIS redujo la extensión de su informe de logros, lo cual, según reportan, promovió la lectura del documento. Por otro lado, los encargados del programa Productividad, que obtuvo una baja calificación en el desempeño ponderado por la calidad de sus indicadores, reportan que la elaboración de informes es solo para dar cumplimiento a la ley.

- × Utilizar la información solo para cumplir con la normativa y elaborar informes extensos y reportes que son difíciles de leer y acceder por parte del público en general.

Conclusiones

El diseño de los programas es fundamental para que los esfuerzos gubernamentales se traduzcan en cambios para el bienestar de la población. Los cuatro pasos para el diseño de objetivos, Metas para el bienestar y parámetros de programas derivados del PND consisten en: elaboración del análisis del estado actual; diseño de objetivos prioritarios; construcción de Metas para el bienestar y parámetros; y monitoreo.

La elaboración del análisis del estado actual debe identificar claramente un problema público sobre determinada población objetivo. Sin embargo, se especificó que no todas las problemáticas son problemas públicos y, por lo tanto, el análisis debe contener la justificación del porqué es necesaria la intervención del Estado y cómo esta puede mitigar o solucionar el problema en cuestión. Por ello, se explicó cómo realizar un árbol de problemas para definir las causas y los efectos de un problema público.

A partir del esquema previo, se puede construir un árbol de objetivos, del que se desprende uno de los objetivos prioritarios y se retoman sus causas para la vinculación de programas presupuestarios. De seguir este proceso correctamente, los objetivos de la política social representarán un resultado, ya que se referirán a la solución de los problemas públicos más importantes del sector.

Una vez que se identificaron las problemáticas y los objetivos prioritarios del programa, se procede a construir las Metas para el bienestar y los parámetros que darán seguimiento a los resultados del programa. Para que estos aporten información de calidad, deben cubrir cuatro criterios de diseño: claridad, relevancia, pertinencia y monitoreabilidad; es decir, que sean autoexplicativos entre el nombre y el método de cálculo, que identifiquen los factores relevantes del objetivo, que tengan enfoque de resultados y que contengan información completa sobre las fuentes de información. Es importante que las Metas para el bienestar y los parámetros presenten una línea base que muestre las condiciones iniciales de la medición y, en el caso de las Metas para el bienestar, una meta realista, pero retadora.

Finalmente, la construcción del sistema de monitoreo permite que la información de las Metas para el bienestar y los parámetros no solo se traduzca en mayor transparencia y rendición de cuentas, sino en información oportuna para la toma de decisiones. En cualquier administración, ocurrirán sucesos internos y externos que podrían afectar el

desempeño de la política social, por lo que las áreas de planeación de las dependencias deben ser capaces de realizar las adecuaciones necesarias para evitar rezago en el cumplimiento de las metas.

Bibliografía

Angrist, Joshua y Pischke, Jörn-Steffen (2015). *Mastering metrics: The path from cause to effect*. Princeton University Press.

_____ (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press.

Bardach, Eugene (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. Washington, DC: CQ Press.

Cochran, Charles L. y Malone, Eloise F. (2005). *Public policy: Perspectives and choices*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018a). *Avances de las prioridades nacionales del ámbito social al quinto año de la administración*. México, CDMX. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/Fichas_sectoriales/2017/Estudio_Sectoriales.pdf.

_____ (2018b). *Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS)*. Recuperado de <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>

_____ (2017). *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructura de medición y vinculación con derechos y programas sociales*. México, CDMX. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-y-objetivos-PND-2013-18.pdf>

_____ (2014). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México*. México, DF. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/informes/coordinacion/publicaciones%20oficiales/manual_para_el_diseno_y_construccion_de_indicadores.pdf

Gruber, Jonathan (2011). *Public finance and public policy*. Nueva York: Worth Publishers.

Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión (30 de diciembre de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de

http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ProgramasYProyectosDeInversion/Lineamientos/costo_beneficio.pdf

Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2008). Monitoreo e indicadores: texto de apoyo al proceso de construcción de un sistema regional de indicadores sobre atención y educación inicial. Guatemala. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/idie/mONITOREOEINDICADORES.pdf>.

Ostrom, Elinor (1990). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

SHCP (2013). Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, DF. Recuperado de https://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

Todd, Petra E. y Wolpin, Kenneth I. (2008). Ex ante evaluation of social programs. *Annales d'Économie et de Statistique*, núm. 91/92, pp. 263-291.