

Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del **PND 2019-2024:** examinación de los programas sectoriales e institucionales. Parte I

Lo que se mide
se puede mejorar

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024: examinación de los programas sectoriales e institucionales. Parte I

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
*Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito
social derivados del PND 2019-2024: examinación de los programas
sectoriales e institucionales. Parte I.* Ciudad de México: CONEVAL, 2021.

CONSEJO ACADÉMICO

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

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

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Karina Barrios Sánchez

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo Técnico

Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Ana Karen Muñoz González

Alejandro Grimaldi Ferreira

Patricia de Stefano García

Índice

The page features a light blue background with dark blue geometric shapes. A large, dark blue triangle is positioned in the upper right quadrant, pointing downwards. A smaller, dark blue triangle is located in the lower left quadrant, pointing upwards. The word 'Índice' is written in a white, sans-serif font in the top left corner.

Introducción

Karla acaba de ingresar a la carrera de medicina y tiene como objetivos obtener un promedio superior a 9, aprender a realizar procedimientos quirúrgicos complejos y no desvelarse más de tres veces a la semana. Anualmente, hará un balance de su desempeño y, en caso de ser necesario, ajustará sus acciones si ve rezagado el cumplimiento de sus objetivos.

En el caso de los dos primeros objetivos, estos se orientan a obtener resultados concretos respecto de su formación académica, el último es un objetivo instrumental que probablemente le ayude al cumplimiento de los otros, pero como tal no refleja una mejora.

Algo similar sucede con los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo (PND), pues establecen objetivos que deberán cumplir al finalizar la Administración y estos deben orientarse a la solución de problemáticas y, preferentemente, no enfocarse en procesos, ya que estos son responsabilidad de los programas presupuestarios que son los encargados de llevar a cabo las acciones que contribuyen a la solución de estas grandes problemáticas.

Por otro lado, los programas deben contar con indicadores para el seguimiento del logro de los objetivos y estos deben ser de calidad para que, efectivamente, nos muestren esta información.

Volvamos al ejemplo de Karla. Imaginemos que para el primer objetivo ella decide medirlo a través del promedio de tareas entregadas por materia. Entregar tareas tal vez le ayude, pero no le permitirá conocer si está logrando su objetivo, pues para ello debe dar seguimiento con el promedio de sus calificaciones y verificar cada año si está cumpliendo su objetivo.

Este documento tiene como propósito identificar las grandes temáticas a las que los programas sectoriales e institucionales vinculados al desarrollo social darán prioridad, además de valorar la calidad de sus objetivos e indicadores. En el primer capítulo se presenta la Planeación Nacional de Desarrollo 2019-2024 y se muestra el universo de análisis de este documento. En el segundo capítulo se identifican las prioridades de la Administración considerando las temáticas abordadas en los objetivos e indicadores, así como los grupos prioritarios de atención. Dentro del tercer capítulo se presentan los resultados de la revisión de la calidad de los objetivos e indicadores de los programas analizados. Finalmente, en el cuarto y último capítulo se presentan los principales hallazgos, retos y los siguientes pasos.

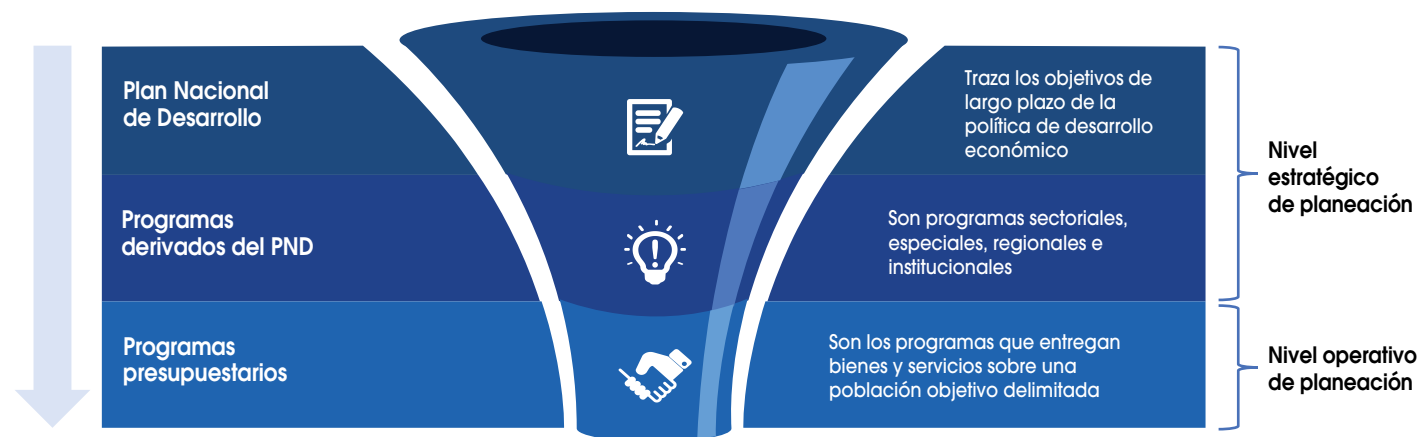
Capítulo 1

La Planeación Nacional del Desarrollo 2019-2024

Presentación de la Planeación Nacional

La Planeación Nacional del Desarrollo es el compendio de objetivos, estrategias y acciones de política pública que plantea la Administración para la atención de las principales problemáticas nacionales que se plasma primordialmente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se plantean los objetivos estratégicos considerados necesarios para alcanzar un desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible. A partir de este documento, se desprenden los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales.

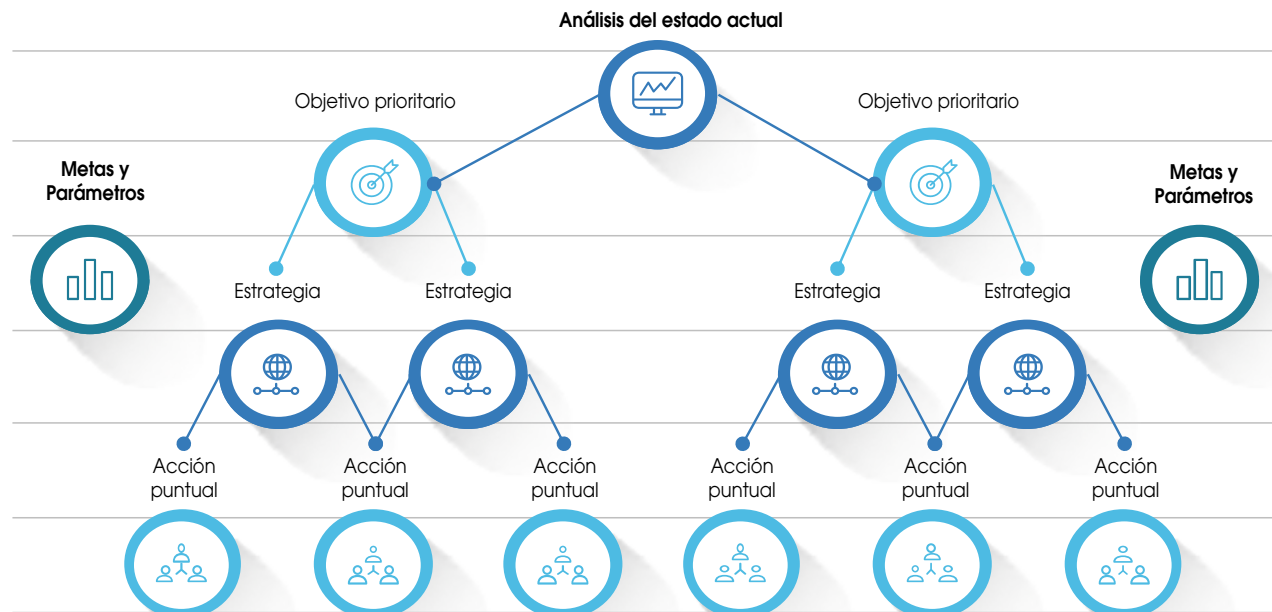
Figura 1. Estructura de la Planeación Nacional del Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Ley de Planeación.

De conformidad con la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los programas derivados del PND deben contener hasta 6 objetivos prioritarios, 7 estrategias prioritarias por objetivo, 10 acciones puntuales por estrategia y 18 indicadores (6 denominados Metas para el bienestar y 12, Parámetros).

Figura 2. Estructura de los programas derivados del PND 2019-2024



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la *Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024*.

Los objetivos prioritarios son los resultados que se pretende alcanzar a partir de la identificación de los problemas públicos más importantes que enfrenta cada uno de los sectores vinculados con el programa. Derivado de los objetivos prioritarios, las estrategias representan el conjunto de intervenciones de política pública que serán implementadas para atender las causas y los efectos del problema público identificado. Asimismo, las acciones puntuales se refieren a la manera de organizar o articular la instrumentación de las estrategias. Finalmente, las Metas para el bienestar y los Parámetros¹ son indicadores que permiten medir el cumplimiento de los objetivos prioritarios, reflejan cambios vinculados con la intervención del programa, y permiten monitorear y evaluar sus resultados.

Universo de análisis

En este primer ejercicio se contemplan 14 programas: 9 sectoriales y 5 institucionales coordinados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que tienen a su cargo, por lo menos, un programa presupuestario de desarrollo social. Para el presente análisis no se contemplan programas especiales del ámbito social, toda vez que no han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). El análisis de los programas especiales será realizado durante 2021 y se contempla su publicación en la segunda parte de este documento.

¹ De acuerdo con la *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* la diferencia entre las Metas para el bienestar y los Parámetros es que las Metas para el bienestar cuentan con metas numéricas y los Parámetros no necesariamente (para mayor información véase https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf).

A continuación, se muestra el listado de programas que representan el universo de análisis que se aborda en este diagnóstico.

Tabla 1. Programas sectoriales e institucionales del ámbito social 2020-2024

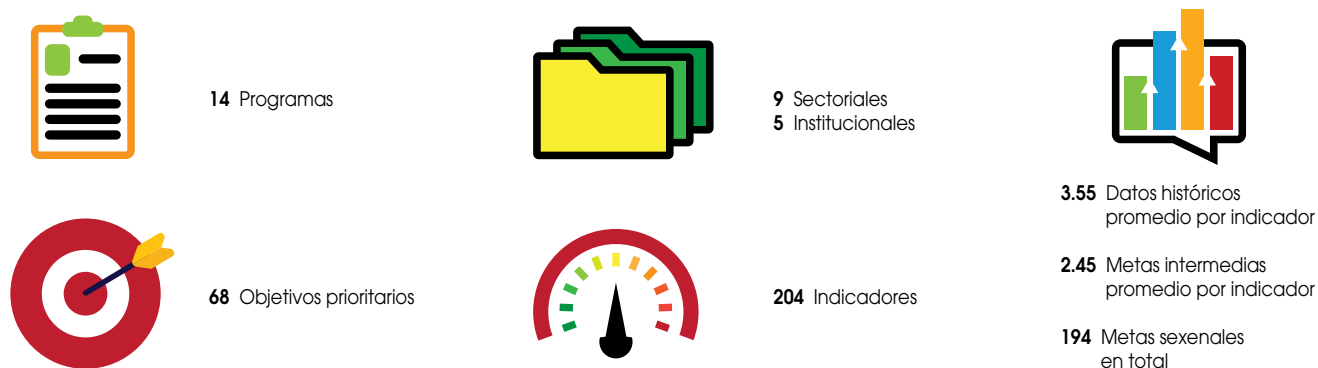
Programas sectoriales e institucionales del ámbito social	Objetivos	Indicadores
Programa Institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	6	18
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	5	15
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	6	18
Programa Institucional del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)	3	9
Programa Institucional del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)	5	15
Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	3	9
Programa Sectorial de Bienestar	5	15
Programa Sectorial de Cultura	6	18
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	4	12
Programa Sectorial de Economía	4	12
Programa Sectorial de Educación	6	18
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5	15
Programa Sectorial de Salud	5	15
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	5	15

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estos programas contienen un total de 68 objetivos prioritarios y 204 indicadores. Cabe destacar que algunos indicadores del Programa Sectorial de Educación tienen desagregaciones por nivel educativo, sectores de la población o tipos de pruebas educativas, cuyo total es de 277 indicadores.

A su vez, se tiene información sobre 3.55 datos históricos promedio por indicador entre 2012 y 2018; 2.45 metas intermedias promedio entre 2020² y 2023, y el 70% (194) de los indicadores que cuentan con metas sexenales (2024). Para ello, se retomó la información publicada en el DOF y, adicionalmente, se solicitó, por medio de oficio a las dependencias y entidades coordinadoras de los programas, la información adicional sobre datos históricos, líneas base y metas que hicieran falta en la publicación original. En total, este ejercicio permitió recuperar información adicional para 42 indicadores de 7 programas.

Figura 3. Universo de análisis del estudio



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

² A excepción del indicador "5.2 Prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años" del Programa Sectorial de Salud que contiene una meta intermedia para 2019.

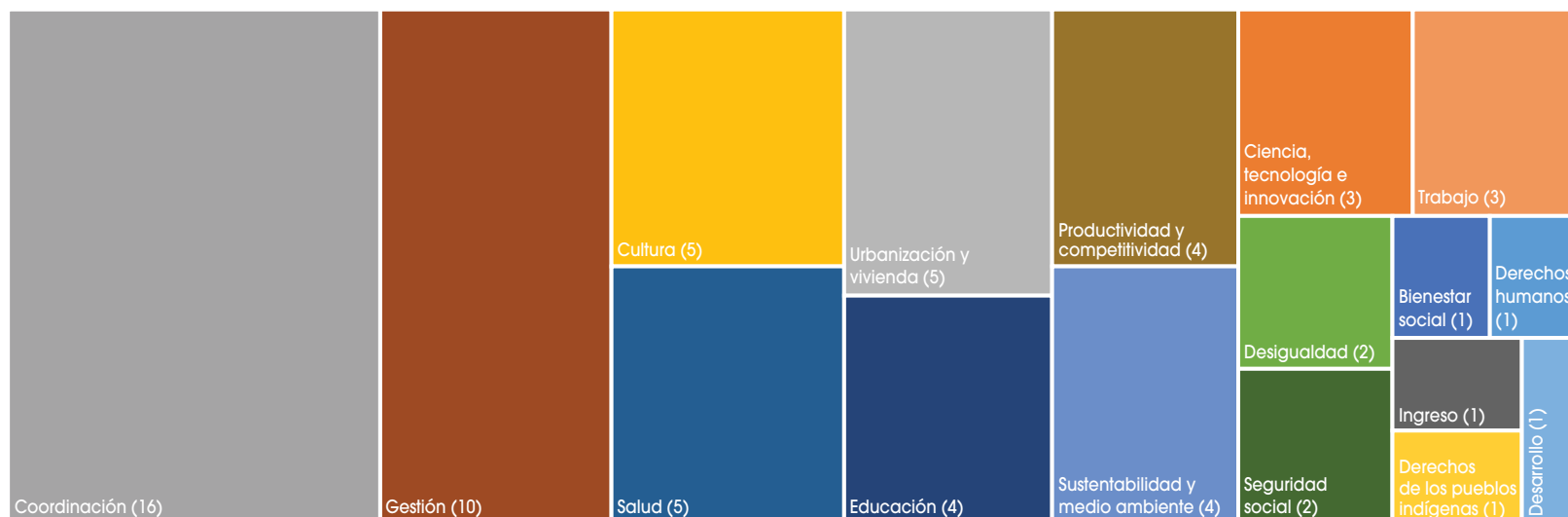
Capítulo 2

Prioridades de la Administración 2019-2024

Temáticas principales

A partir de una primera categorización de los 68 objetivos prioritarios se identificaron 15 temáticas vinculadas con el desarrollo social, las cuales concentran el 62% de estos (42). Mientras tanto, el 38% restante (26) se refiere a procesos de gestión o de coordinación inter o intrainstitucional, los cuales no representan propiamente resultados de política pública, sino procesos de las entidades y dependencias.

Figura 4. Temáticas de los objetivos prioritarios

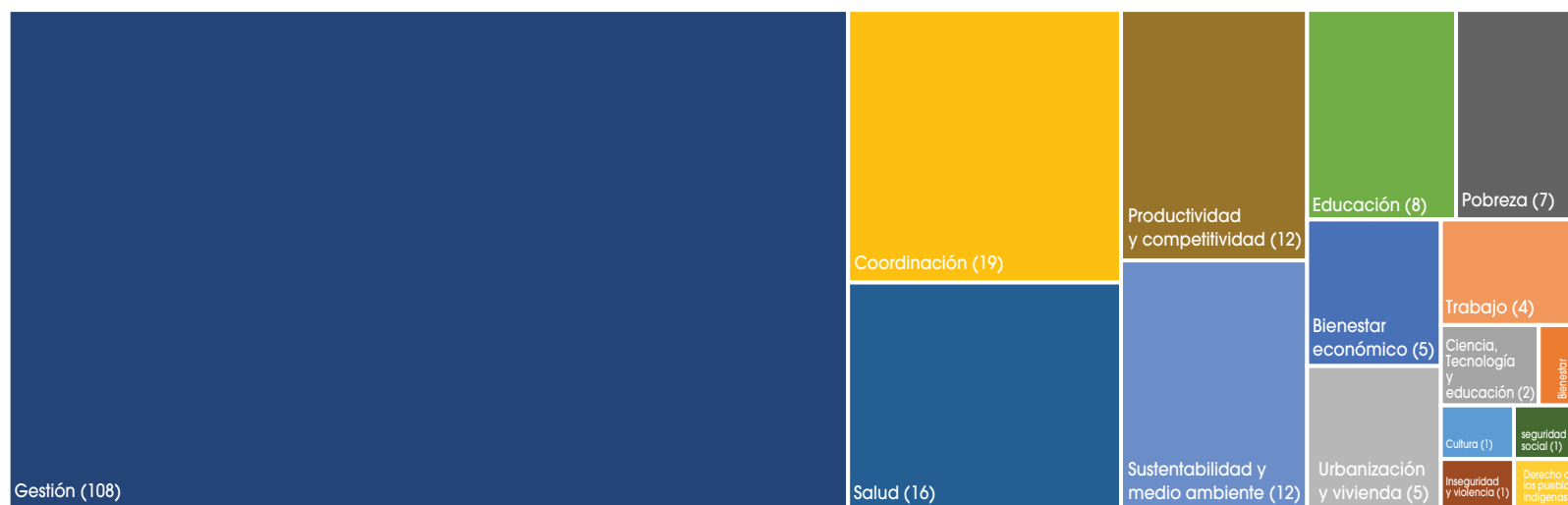


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las categorías que concentran el mayor número de objetivos prioritarios como un resultado concreto para la población son cultura, salud, y urbanización y vivienda con cinco objetivos cada una. Mientras tanto, temáticas como bienestar social, derechos humanos, ingreso, derechos de los pueblos indígenas y desarrollo tienen solo un objetivo cada una.

Por otro lado, en cuanto a los 204 indicadores, el 62% (127) mide procesos de gestión o de coordinación, y en el 38% (77) restante, que mide resultados, se identificaron un total de 14 temáticas en materia de desarrollo social.

Figura 5. Temáticas de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Entre los indicadores que miden resultados, la mayoría se refieren a salud (16), productividad y competitividad (12) y sustentabilidad y medio ambiente (12). En el otro extremo se encuentran las temáticas de bienestar subjetivo, cultura, inseguridad y violencia, seguridad social, derechos de los pueblos indígenas y seguridad alimentaria que cuentan con tan solo un indicador para su medición cada una.

Algunas temáticas tienen mayor diversidad de objetivos e indicadores, por lo que se decidió realizar subtemáticas de análisis. A continuación, se muestran algunos ejemplos de estas desagregaciones y, para conocer el listado completo de temáticas y subtemáticas, se sugiere revisar los anexos 1 y 2.

Figura 6. Ejemplos de indicadores por temáticas y subtemáticas



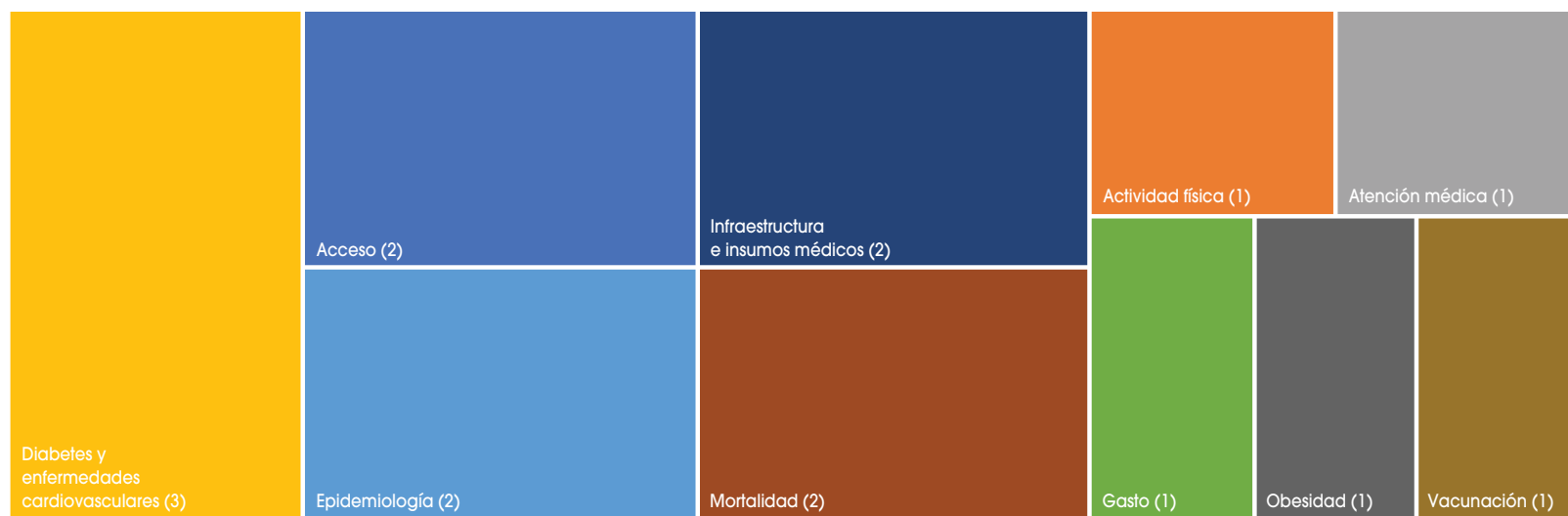
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Debido a que salud, productividad y competitividad y sustentabilidad y medio ambiente son las temáticas que engloban al 52% (40) de los 77 indicadores sobre resultados de desarrollo social, a continuación, se presenta un análisis más detallado sobre estos y sobre lo que pretende lograr la Administración 2019-2024.

Salud

En el caso de los 16 indicadores de salud se identificaron 10 subtemáticas. Diabetes y enfermedades cardiovasculares cuenta con el mayor número de indicadores (3), mientras que el resto tienen entre 2 y 1.

Figura 7. Subtemáticas asociadas con la medición de la salud



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

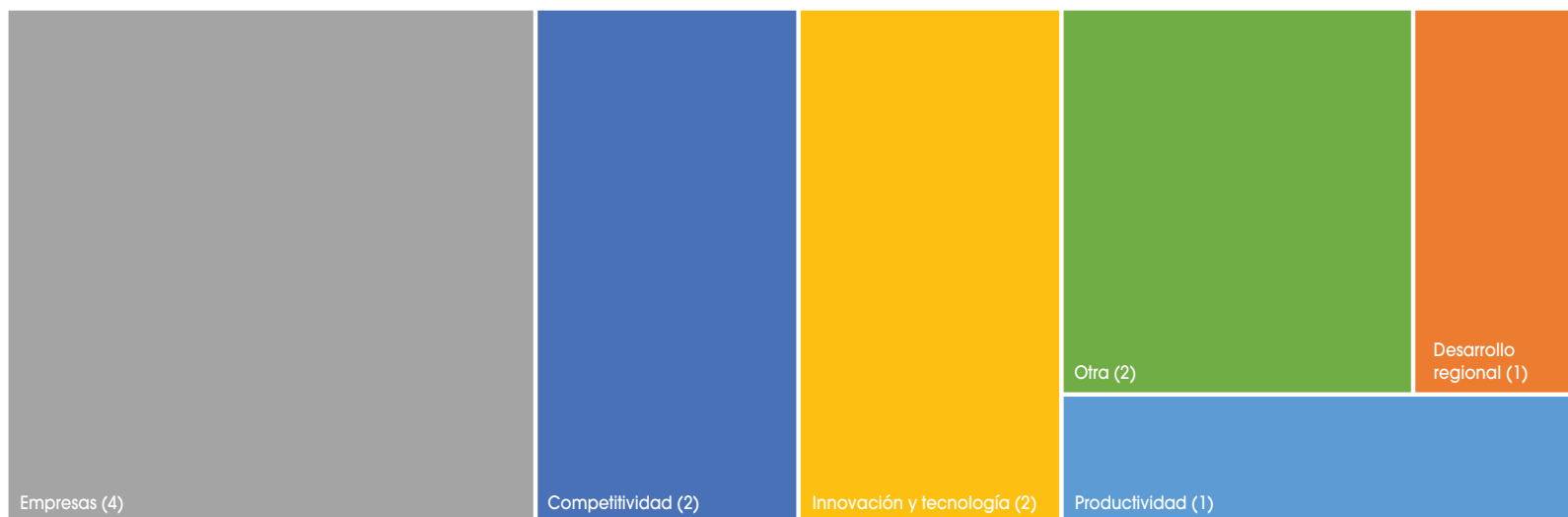
A continuación, se enuncian algunos de los resultados específicos que se plantea alcanzar a partir de la intervención de los programas sectoriales de Salud y Educación y los institucionales del IMSS e ISSSTE:

- Se espera reducir la tasa de mortalidad por diabetes mellitus y enfermedades cardiovasculares del 135.64 al 120.89 entre 2018 y 2024. En 2012 esta era del 163.70, con lo cual se tendría una reducción de 20.7% respecto de 2012 y del 10.9% respecto de 2018.
- Se espera que el porcentaje de hogares del primer quintil de ingresos, cuyos gastos en salud sean catastróficos, pase del 4.25% en 2018 al 3% en 2024, una reducción 1.6 puntos con respecto al 2012, cuando esta cifra era del 4.60%.
- Respecto a la cobertura de vacunación en niñas y niños de 1 año de edad con esquema completo se espera que llegue al 90% para 2024. Si bien esta cifra es superior al 88.90% de 2018, cabe destacar que entre 2014 y 2015 se alcanzaron cifras de 91.80% y 96.69%, respectivamente.

Productividad y competitividad

Respecto de la temática de productividad y competitividad, se identificaron 5 subtemáticas y 2 indicadores catalogados en "otra". Empresas predomina con 4 indicadores y el resto tienen entre 1 y 2.

Figura 8. Subtemáticas asociadas con la medición de productividad y competitividad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

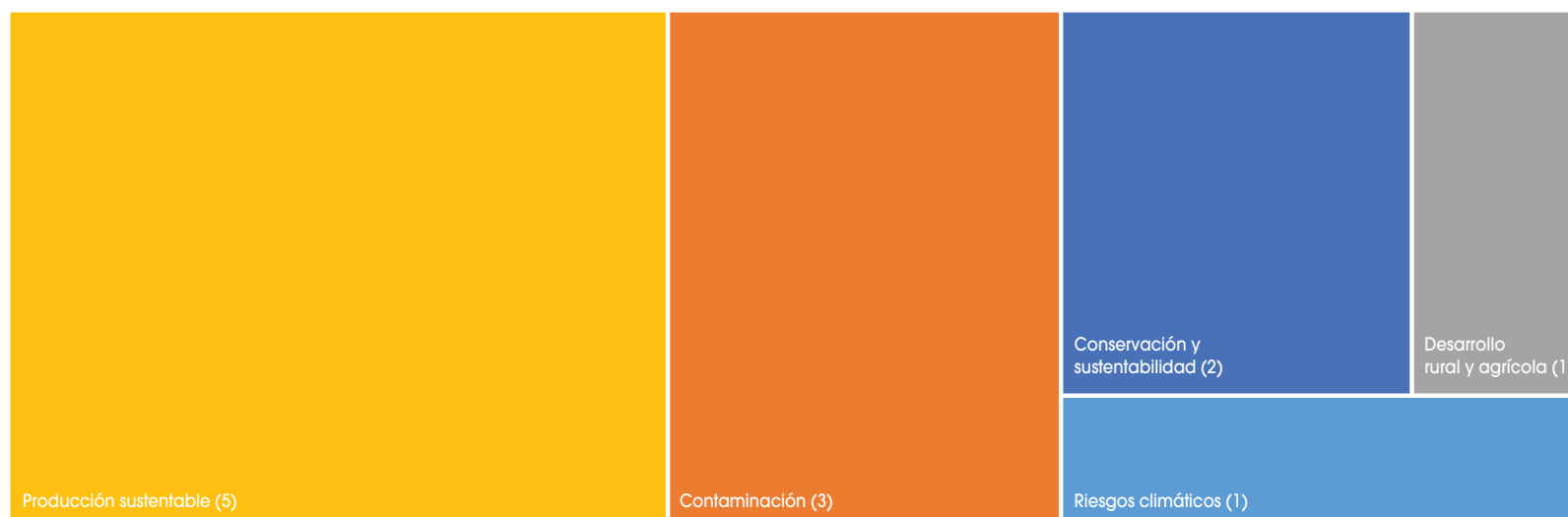
Algunos de los logros esperados a partir de la intervención de los programas sectorial de Economía e institucional del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas son los siguientes:

- Se espera incrementar la productividad total de los factores de 0.14 a 0.96 entre 2018 y 2024; las cifras históricas del indicador rondan entre -0.16 y 0.14 entre 2012 y 2018.
- Se busca alcanzar una tasa de crecimiento del ingreso real de las personas que laboran en las micro, pequeñas y medianas empresas del 2.75% respecto de 2018; el histórico oscila entre -7.42% y 1.8% entre 2012 y 2018.
- Se pretende incrementar la participación de las exportaciones manufactureras de alta tecnología como proporción del PIB del 6.23% en 2018 al 7.18% en 2024; las cifras previas del indicador mostraban valores entre el 4.6% y el 6.23% entre 2012 y 2018.

Sustentabilidad y medio ambiente

En materia de sustentabilidad y medio ambiente se cuenta con 5 subtemáticas, de las cuales destacan producción sustentable y contaminación con 5 y 3 indicadores, respectivamente; el resto cuentan con 2 o 1 indicadores.

Figura 9. Subtemáticas asociadas con la medición de sustentabilidad y medio ambiente



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A continuación, se muestran algunos resultados que se espera lograr a partir de los programas sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Recursos Naturales y el institucional del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas:

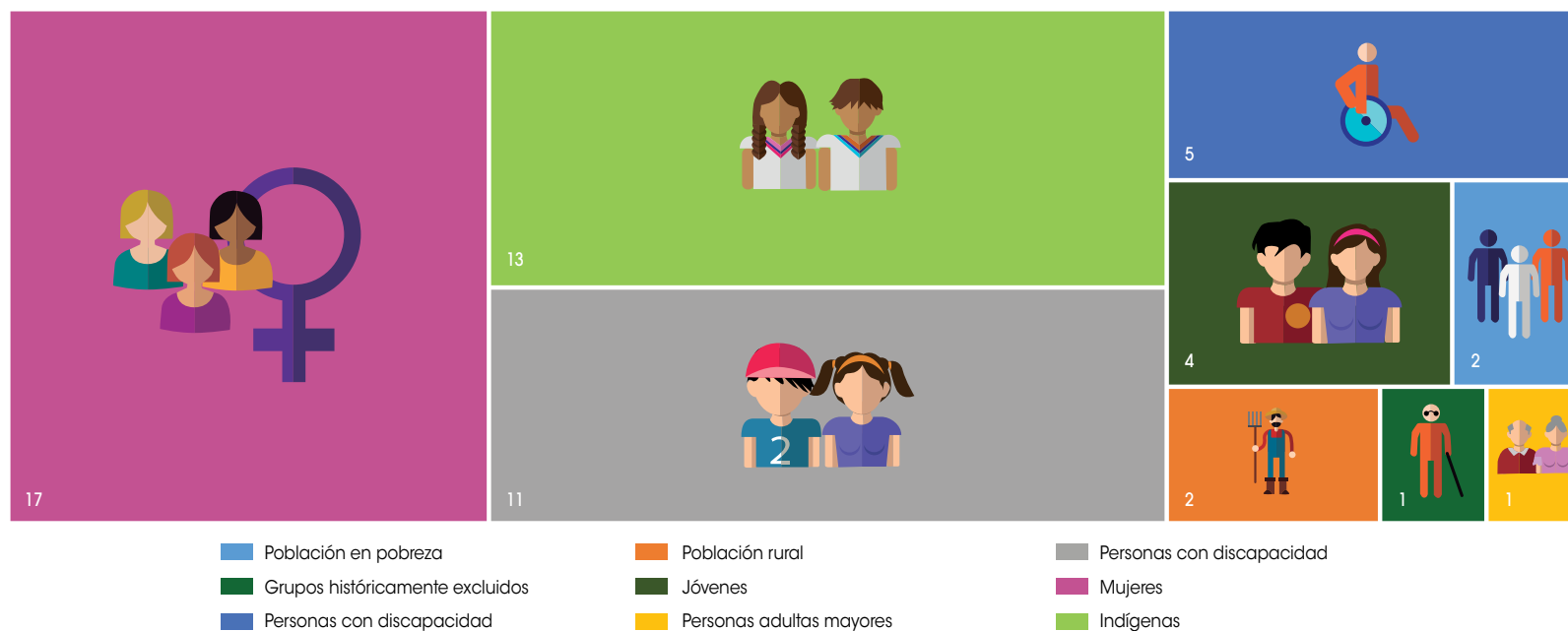
- Se espera que el coeficiente de autosuficiencia alimentaria pase del 75% en 2018 al 80% en 2024; sin embargo, cabe destacar que, entre 2013 y 2014, el indicador tenía cifras superiores a la meta sexenal del 81.50% y 80.30%, respectivamente.
- Se espera reducir las emisiones netas de CO₂e del sector agropecuario de 87,087 a 86,750 entre 2017 y 2024; sin embargo, las cifras históricas se encuentran por debajo de la meta sexenal: 79,021 y 84,111 entre 2013 y 2015.
- Se espera incrementar la productividad física del agua en las unidades de riego de 2.8 a 3.0 kg/m³ entre 2017 y 2024; el histórico oscila entre 2.50 y 2.90 kg/m³ entre 2012 y 2017.

Grupos prioritarios de atención

Algunas de las prioridades nacionales se enfocan en la atención de determinados grupos poblacionales, esto se debe a que no todas las problemáticas son padecidas de manera homogénea por toda la población, algunas tienen mayor presencia o efectos diferenciados en determinados grupos por lo que se considera necesario establecer como prioridad su seguimiento.

Son 56 de 267 indicadores³ de los programas derivados que hacen referencia a alguno de los grupos prioritarios de atención, la mayoría se orienta a la medición de temáticas relacionadas con las mujeres seguido de la población indígena, esto refleja que los programas que establecen las prioridades de política pública buscan un seguimiento a estos grupos.

Figura 10. Indicadores por grupos poblacionales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

³ Para la obtención de estos datos se utilizó la información desglosada de los indicadores del Programa Sectorial de Educación.

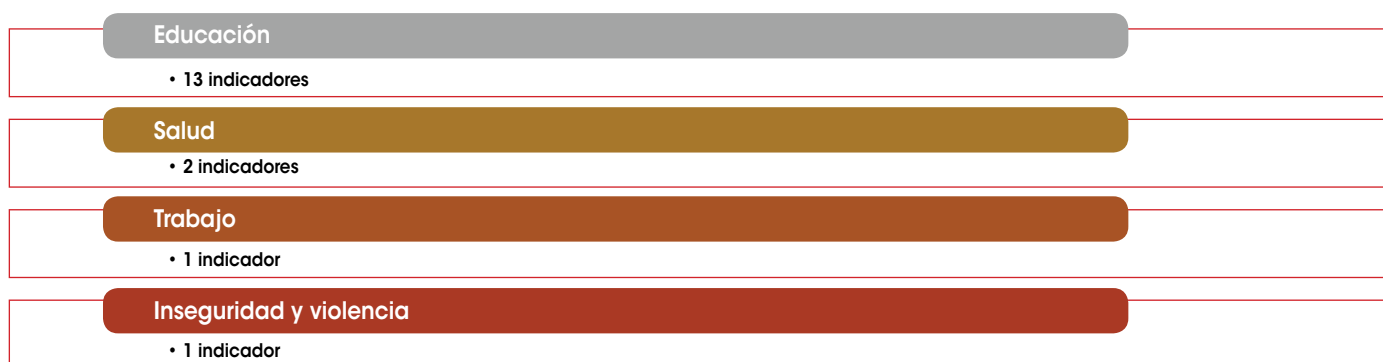
Cabe mencionar que 38 de estos indicadores miden cambios en las condiciones de vida de estas poblaciones, 4 miden acciones de coordinación por parte de las dependencias y entidades necesarias para la solución de problemáticas relacionadas con estas poblaciones y 14 miden la gestión que realizan las dependencias y entidades en favor de estas poblaciones.

Considerando que los grupos de mujeres, indígenas, y niños, niñas y adolescentes representan más del 70% de los 56 indicadores para grupos prioritarios, se realizará un análisis más detallado respecto de lo que se está midiendo de estos grupos poblacionales.

Mujeres

En el caso de las mujeres se identificaron cuatro temáticas a las que se les da seguimiento. El tema educativo es el que tiene un mayor número de indicadores asociados para su seguimiento, esto se debe, principalmente, a que el Programa Sectorial de Educación desagrega gran parte de sus indicadores por grupo poblacional, esto permite conocer de manera diferenciada los avances en el cumplimiento de los objetivos del programa.

Figura 11. Temáticas asociadas a la medición de las mujeres



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

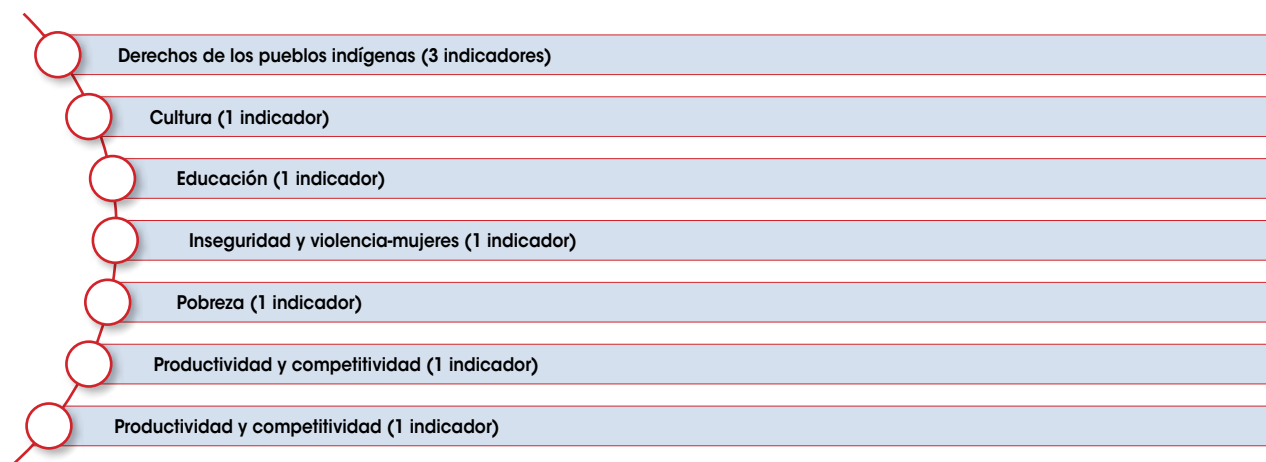
Algunos de los logros pretendidos específicos durante esta Administración, de acuerdo con los indicadores de los programas sectoriales e institucionales son:

- Se espera que el porcentaje de eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional en mujeres pase de 25.3 en 2018 a 31.4 en 2024.
- Se busca aumentar la tasa bruta de escolarización de las mujeres en los niveles medio superior y superior. En el nivel medio superior se pretende pasar de 87 en 2018 a 93.4 al finalizar la Administración y, en caso del nivel superior, se tiene la meta en 2024 de 50.9 teniendo como punto de partida una tasa de 40.7 en 2018.
- Otro resultado que se pretende lograr es la disminución de la razón de mortalidad materna de 30.6 en 2018 a 25 en 2024.

Población indígena

Respecto de la población indígena existe una mayor variedad de temáticas sobre las que se dará seguimiento. Se identificaron nueve temáticas que tienen vinculados indicadores de población o comunidades indígenas. La temática que tiene un mayor número de indicadores asociados es la de derechos de los pueblos indígenas, el resto de las temáticas solo tiene un indicador, esto refleja que se busca atender a esta población desde distintas problemáticas.

Figura 12. Temáticas asociadas a la medición de población indígena



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cabe mencionar que cinco indicadores miden temas de gestión como la provisión de determinados servicios a la población indígena o procesos de consulta. Sin embargo, no es posible determinar si estos servicios y acciones tuvieron un impacto en las condiciones de vida de esta población. Algunos de los logros pretendidos durante esta Administración son:

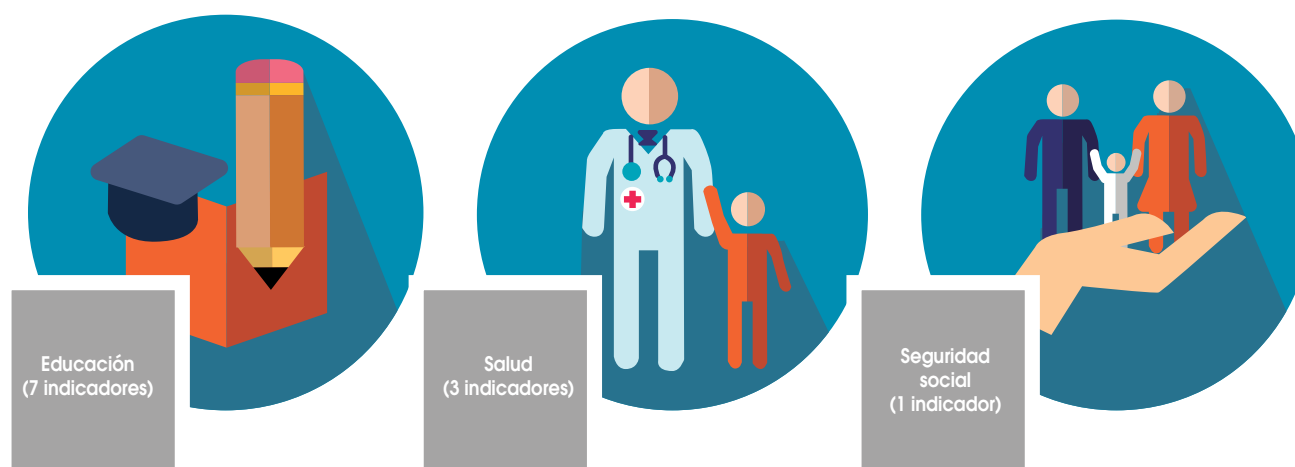
- Se busca disminuir el número de hechos violatorios de las personas y pueblos indígenas a 150 en 2024, teniendo un punto de partida de 191 en 2018.
- Se pretende disminuir el porcentaje de población indígena con carencias por acceso a los servicios básicos de la vivienda de 57.5 en 2018 a 40 en 2024.
- Se tiene la meta en 2024 de que el 50% de los proyectos apoyados en las regiones indígenas y afroamericanas generen cadenas de valor.
- En cuanto a la brecha entre la población indígena y no indígena de 15 y 24 años que asiste a la escuela, se pretende reducirla de 24.8 en 2015 a 23 en 2020⁴.

⁴ Dado que la información se tiene quinquenalmente, no es posible establecer una meta sexenal al 2024.

Niñas, niños y adolescentes

Las niñas, niños y adolescentes son el tercer grupo sobre el que se tiene el mayor número de indicadores: son tres las temáticas cuyos indicadores están asociados al seguimiento de este grupo poblacional. La temática sobre la que se enfoca principalmente la medición de este grupo es la educación.

Figura 13. Temáticas asociadas a la medición de niñas, niños y adolescentes



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los indicadores asociados a la temática educativa están relacionados al acceso a los programas educativos de la primera infancia, pero ninguno presenta valor de las metas que pretenden alcanzar. Todos los indicadores de la temática de salud son de resultados y pretenden lograr los siguientes avances:

- Aumentar la cobertura de vacunación en niñas y niños de 1 año de edad con esquema completo de 88.9 en 2018 a 90 en 2024. Se considera que la meta es poco ambiciosa dado que existen datos históricos donde el valor del indicador ha sido superior; por ejemplo, en 2015 la cobertura era de 96.69.
- Se busca disminuir la prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de 17.5 en 2018 a 12.5 en 2024.
- Se propone disminuir la tasa de mortalidad infantil de 13.38 en 2018 a 11.44 al finalizar la Administración.

Capítulo 3

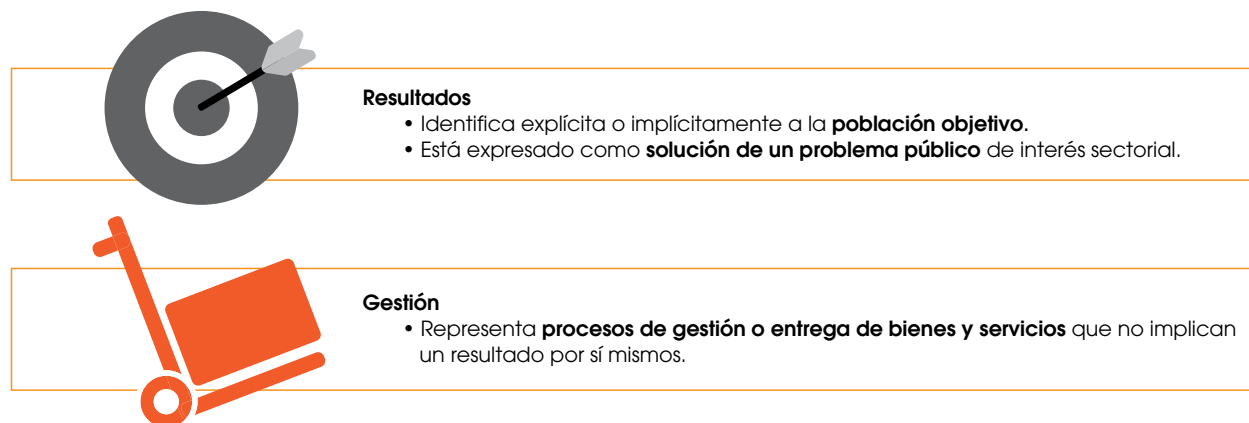
Resultados de la calidad de los programas

Metodología de revisión

Enfoque de Resultados de objetivos

La revisión de los objetivos se compone de dos dimensiones: la identificación de la población objetivo y la correcta especificación de un resultado de interés sectorial. Para ello, se cuenta con dos categorías de enfoque: resultados o gestión. El enfoque de resultados se refiere a que el objetivo expresa con claridad un cambio sustantivo sobre la población objetivo a partir de la solución de un problema público.

Figura 14. Tipo de enfoque de los objetivos prioritarios

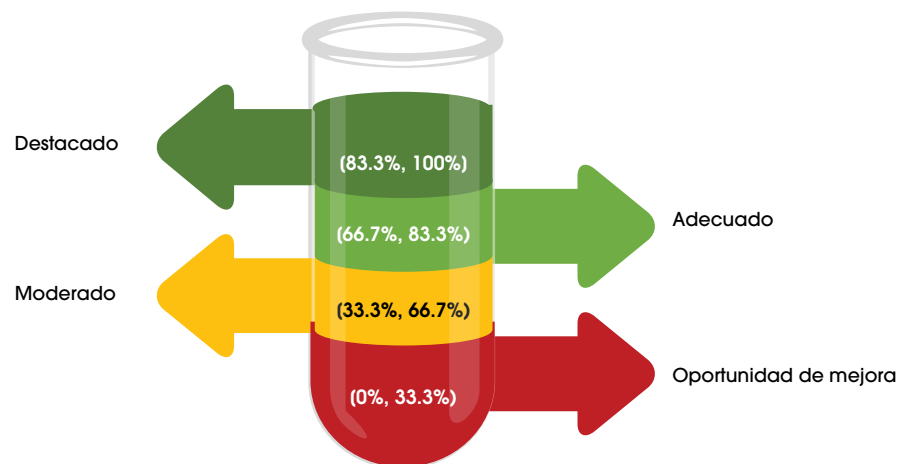


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Debido a que los programas derivados de la planeación nacional se refieren a las prioridades y estrategias de la Administración, se espera que la mayoría de sus objetivos cuenten con enfoque de resultados. Como los programas derivados del PND 2019-2024 pueden tener un máximo de 6 objetivos prioritarios, se esperaría entonces que incorporen, por lo menos, una proporción del 66.67% de objetivos de resultados: es decir, 4 de cada 6.

A partir de lo anterior, se construyeron intervalos para asignar una categoría de calidad a cada programa dependiendo de su proporción de objetivos con enfoque de resultados, de tal forma que el 66.67% representa el umbral para la categoría de adecuado y, posteriormente, se escalaron los rangos de conformidad con el número de objetivos: al menos, 5 de cada 6 para destacado y 2 de cada 6 para moderado.

Figura 15. Categorías de calidad por porcentaje de objetivos con Enfoque de Resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Criterios de calidad de indicadores

Para la revisión de los indicadores, se cuenta con cinco criterios mínimos de calidad, lo que permite brindar un correcto seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados por el programa: claridad, relevancia, monitoreabilidad, pertinencia temática y adecuación. A continuación, se expone la definición de cada uno.

Figura 16. Criterios de calidad de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A su vez, cada uno de los criterios se divide en una serie de subcriterios sobre los que se asignó un puntaje de valoración. A partir del cumplimiento de estos, cada indicador obtiene una calificación entre el 0 y 100% para cada uno de los cinco criterios de calidad de conformidad con el siguiente esquema de revisión.

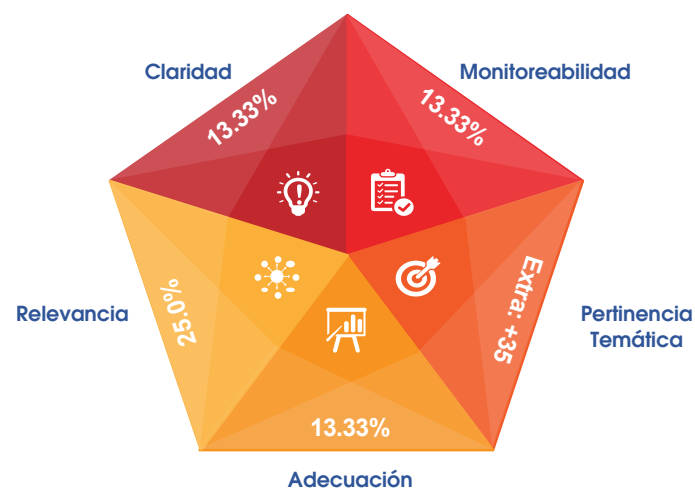
Tabla 2. Criterios y subcriterios de calidad de los indicadores

Claridad	
El nombre es claro, autoexplicativo, sin siglas ni abreviaciones.	33.33%
Existe congruencia entre el nombre y el método de cálculo.	33.33%
Las variables del método de cálculo son consistentes con lo que se pretende medir.	33.33%
Relevancia	
Aporta información sobre, al menos, un factor relevante del objetivo vinculado.	90%
El método de cálculo se expresa como una relación entre dos o más variables.	10%
Monitoreabilidad	
Los medios de verificación son precisos e inequívocos.	50.0%
La frecuencia de medición es congruente con los medios de verificación.	12.5%
Incorpora valor de línea base.	12.5%
Incorpora valor de meta sexenal.	12.5%
Incorpora valor de metas intermedias.	12.5%
Adecuación	
Las metas son realistas y retadoras, de acuerdo con la información histórica.	33.33%
Existe congruencia entre la meta sexenal y las metas intermedias.	33.33%
El sentido del indicador es congruente entre la línea base y las metas.	33.33%
Pertinencia temática	
Aporta información sobre la solución de un problema público de interés sectorial o un cambio sustantivo sobre la población objetivo.	+35%
Aporta información sobre acciones de coordinación inter o intrainstitucional necesarias para la consecución de un resultado de interés sectorial.	+15%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Posteriormente, cada criterio percibe una ponderación diferente para obtener una calificación global por indicador. La pertinencia temática adquiere el mayor peso, ya que indica si la medición aporta información sobre un resultado o, en su defecto, acciones de coordinación requeridas para ello. Asimismo, el de relevancia obtiene un peso relativamente alto, pues se refiere a la vinculación entre el indicador y el objetivo correspondiente del programa.

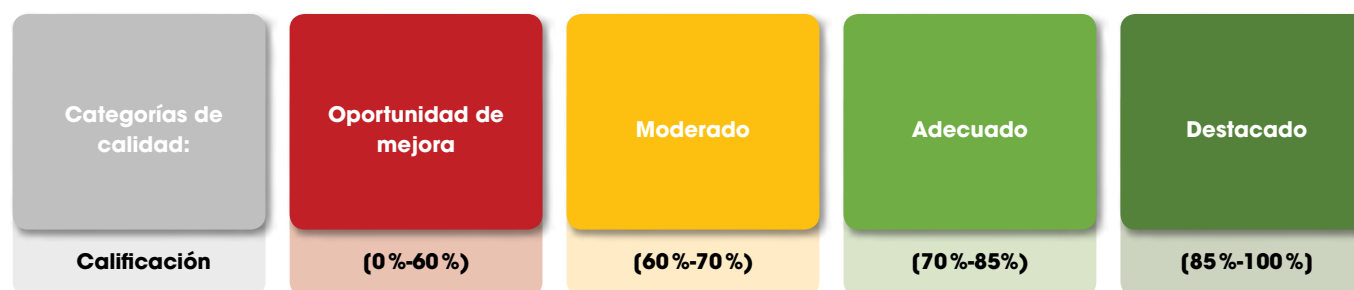
Figura 17. Ponderación de los criterios de calidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A partir de la calificación global de cada indicador se le asigna una categoría de calidad. Estas están diseñadas de tal forma que a un indicador se le asigna oportunidad de mejora en caso de no ser, al menos, relevante y pertinente o si, en su defecto, no cumple con el criterio de pertinencia e incorpora el 100% de claridad, monitoreabilidad y adecuación. De esta forma, se concluye que los indicadores con oportunidad de mejora no aportan información relevante sobre el resultado esperado del programa.

Figura 18. Categorías de calidad de los indicadores



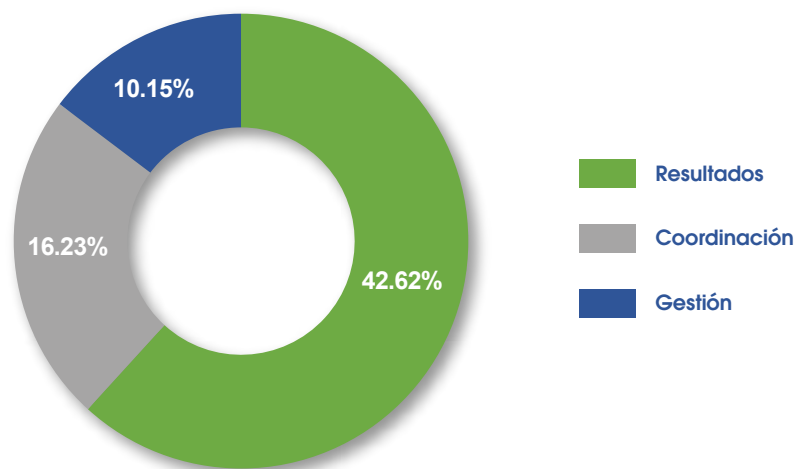
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para obtener la calificación de los indicadores por programa, se obtiene el promedio. Finalmente, utilizando los mismos rangos expuestos con anterioridad, se le asigna una categoría a cada programa.

Calidad de los objetivos

De los 68 objetivos prioritarios analizados en este documento, el 62% (42) se refieren a la solución de un problema público. Mientras tanto, 23% son considerados procesos de coordinación (16) y 15% gestión o entrega de bienes y servicios (10). Cabe destacar que, si bien los procesos de coordinación son importantes para la consecución de resultados, estos no representan un logro por sí mismos, sino que son medios para un logro posterior. Por lo tanto, son una subcategoría para identificar a los objetivos de gestión.

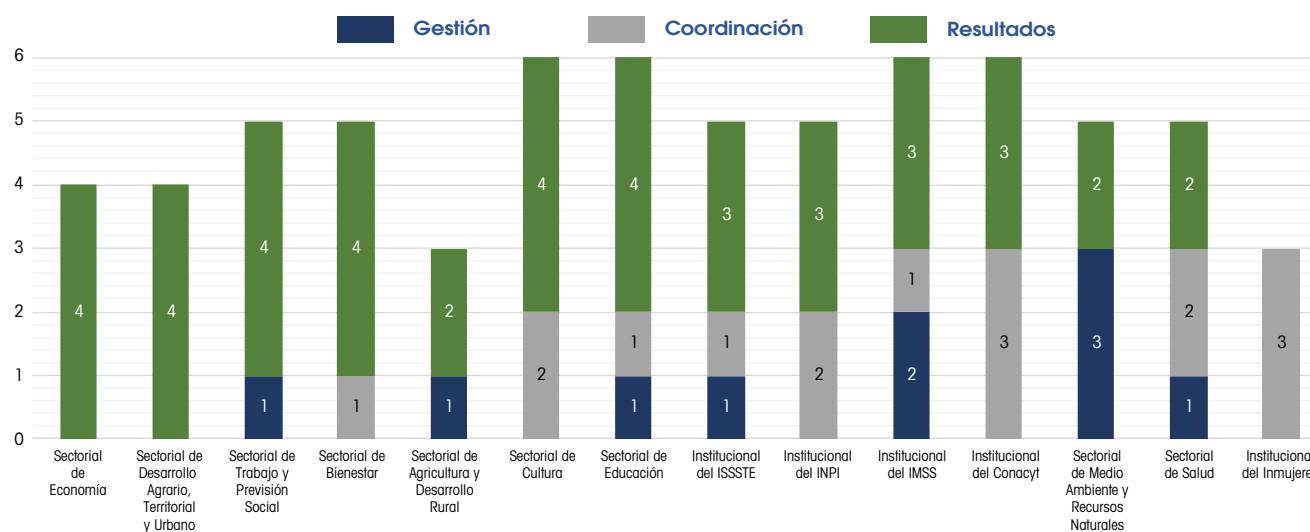
Figura 19. Distribución de los 68 objetivos por tipo de enfoque



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

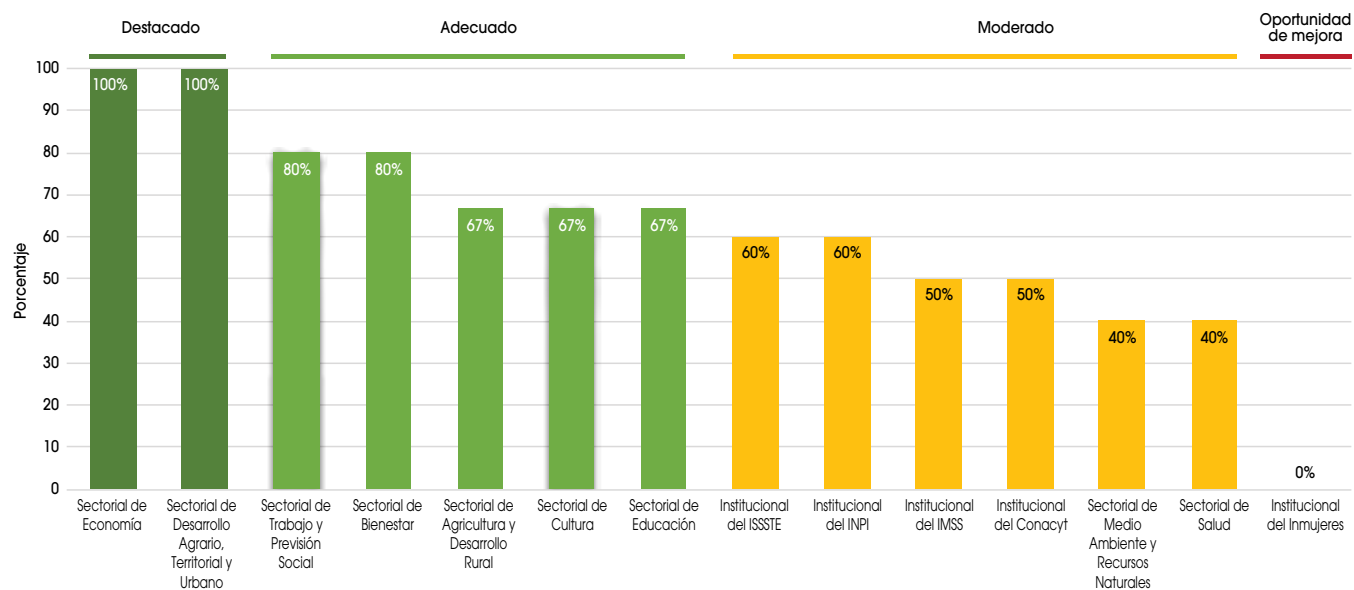
Los únicos programas cuya totalidad de objetivos tienen Enfoque de Resultados son los sectoriales de Economía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Por ello, estos programas están catalogados como destacados al respecto del diseño de sus objetivos. En el otro extremo, se encuentra el programa institucional del Inmujeres, el cual no incorpora ningún objetivo de resultados y, por lo tanto, es el único programa cuya categoría de calidad es oportunidad de mejora.

Figura 20. Distribución de los 68 objetivos por tipo de enfoque y por programa



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

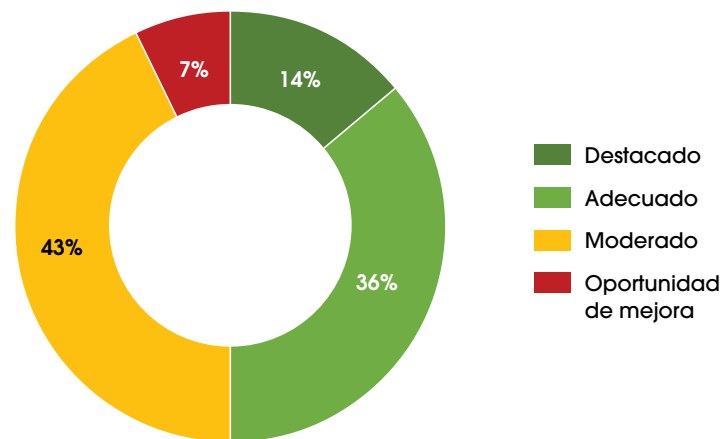
Figura 21. Calificación y categoría de calidad de los 68 objetivos por programa



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De conformidad con lo anterior, es importante destacar que el 50% de los 14 programas sectoriales e institucionales del ámbito social cuentan con una calidad de objetivos adecuada o destacada. Es decir, cuentan con al menos 4 de cada 6 objetivos con Enfoque de Resultados. Mientras tanto, entre los programas restantes, solo uno está catalogado como oportunidad de mejora: el institucional del Inmujeres. El resto son moderados.

Figura 22. Distribución de categorías de calidad entre los 14 programas sectoriales e institucionales



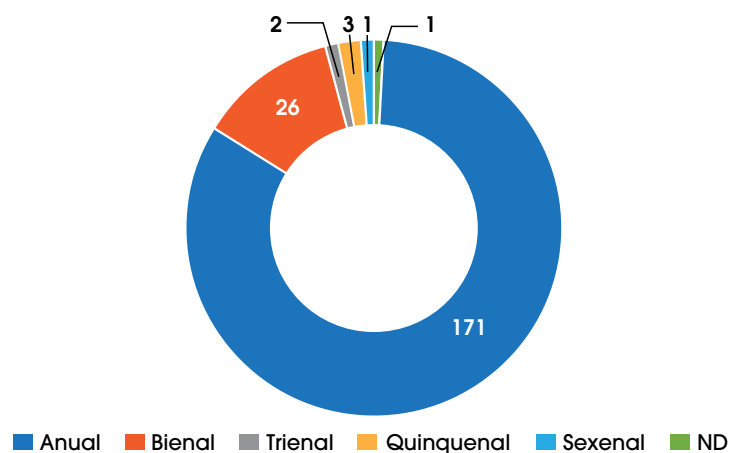
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Calidad de los indicadores

Características generales

Los indicadores que se encuentran en este nivel de planeación se espera reflejen cambios en las condiciones de vida de las personas; por lo tanto, su medición no es tan frecuente, pues para que sean visibles estos cambios es necesario que su medición no sea tan frecuente. El 90% de los 204 indicadores tienen una frecuencia de medición anual; 14%, bienal y solo 6 indicadores, trienal, quinquenal o sexenal.

Figura 23. Frecuencia de medición de los 204 indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, la mayoría del total de 204 indicadores (67%), tienen un comportamiento ascendente, el 21% descendente y el resto son constantes durante la Administración. Es importante que la información del indicador (línea base y metas) sea coherente con el sentido que se tiene planteado: de los 267 indicadores analizados, 136 cuentan con línea base diferente de cero y cuentan con meta sexenal, de estas el 92% guarda coherencia entre sus elementos.

Tabla 3. Rango de metas como variación porcentual de la línea base

	Sentido	Negativos				Cero	Positivos				
		[-100%, -75%)	[-75%, -50%)	[-50%, -25%)	[-25%, 0%)	0%	(0%, 25%]	(25%, 50%]	(50%, 75%]	(75%, 100%]	> 100%
Meta Sexenal	Ascendente	0	1	0	1	1	48	16	8	4	13
	Constante	0	0	0	0	6	4	1	0	1	0
	Descendente	2	1	7	20	0	1	0	0	0	0

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Es importante señalar que un indicador pretenda avanzar más del 100% respecto de su línea base no implica que sea más difícil de lograr, es importante analizar el contexto de cada uno de los indicadores para poder determinar si las metas son realistas y retadoras. Para el seguimiento de los indicadores se encontraron diversas áreas de oportunidad:

- El 26% de los indicadores no tiene línea base o esta es igual a cero.
- El 13% de los indicadores no cuenta con meta sexenal ni metas intermedias. Se destaca que 11 indicadores originalmente no contaban con esta información, pero para mejorar el seguimiento de sus indicadores la proporcionaron al CONEVAL.
- El 21% de los indicadores no cuenta con metas intermedias. Mediante la solicitud del CONEVAL a las dependencias y entidades para complementar su información para el seguimiento oportuno de sus indicadores se recuperó la información de metas intermedias para 20 indicadores.

Finalmente, otro elemento importante a valorar de los indicadores son sus medios de verificación, estos permiten hacer una verificación independiente de la información reportada por los programas. Entre los 204 indicadores, el 46% de los medios de verificación se refieren a registros internos (94), en este nivel de planeación se esperaría que provengan de fuentes públicas oficiales. Solo 22 de estos 94 están correctamente definidos (nombre del documento y área responsable).

Asimismo, 24 indicadores tienen medios de verificación provienen de instituciones nacionales; de estos, 12 hacen referencia al CONEVAL. 19 indicadores usan como medio de verificación alguna encuesta nacional y 12 cuentan con medios de verificación poco claros, solo mencionan la institución (por ejemplo: INEGI, Conacyt).

Figura 24. Clasificación de los medios de verificación



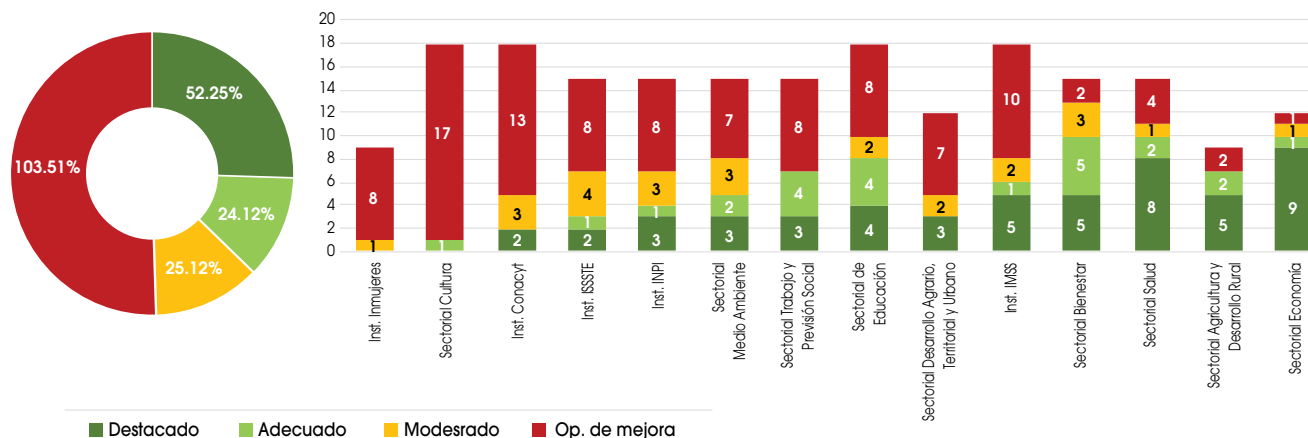
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Resultados de calidad

Para que un indicador sea considerado de calidad, es necesario que cumpla con los criterios previamente descritos. Más de la mitad de los indicadores fue clasificado con oportunidad de mejora, esto implica que estos indicadores no permiten dar seguimiento a problemáticas sectoriales y muchos de ellos se limitan a medir temáticas de gestión. Por el contrario, solo el 25% de los 204 indicadores se encuentra con calidad destacada, es decir, cumplen con los criterios de calidad.

La mayoría de los indicadores de los programas sectoriales de Economía, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Bienestar fueron clasificados con calidad destacada y adecuada; esto implica que cuentan con indicadores pertinentes para dar seguimiento a sus resultados. En contraste, el programa institucional del Inmujeres no tiene ningún indicador en alguna de estas categorías y el sectorial de Cultura solo uno.

Figura 25. Clasificación de la calidad de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El único programa que fue clasificado como destacado fue el sectorial de Economía. El 29% de los 14 programas sectoriales e institucionales del ámbito social fue clasificado con calidad adecuada, estos permiten, de manera general, dar seguimiento a sus resultados, pero presentan áreas de oportunidad en el cumplimiento de algunos criterios de calidad. El 43% de los programas se encuentran clasificados en la categoría de moderado, esto implica que existen áreas de oportunidad sobre el diseño y la planeación de metas y líneas base de los indicadores.

Figura 26. Clasificación de la calidad de los indicadores por programa

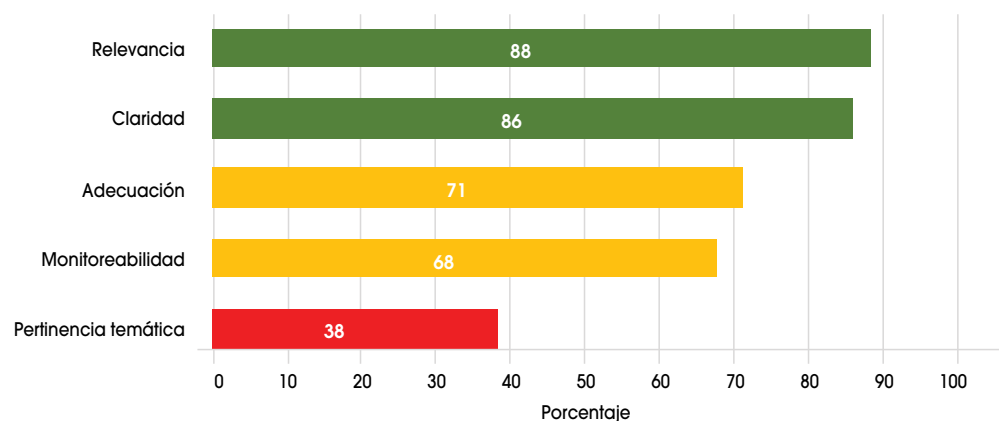


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Destaca el programa sectorial de Economía ya que, considerando solo la información publicada en el DOF, esta se clasificó con calidad adecuada; sin embargo, dada la solicitud del CONEVAL de complementar su información histórica, línea base y metas, el programa proporcionó la información con lo que mejoró su valoración y se clasificó en calidad destacada.

El criterio de calidad que más cumplen los indicadores es la claridad, es decir, el 88% de los indicadores es autoexplicativo y no deja dudas respecto de lo que pretende medir. La relevancia es el segundo criterio que más cumplen los indicadores, pues el 86% retoma algún factor relevante del objetivo al que se encuentra vinculado. La pertinencia temática es la mayor área de oportunidad, solo el 38% cumple con este criterio, esto implica que solo estos indicadores miden efectivamente un resultado.

Figura 27. Cumplimiento de los criterios de calidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Capítulo 4

Hallazgos, retos y siguientes pasos

Los programas derivados del PND establecen las prioridades de política pública en la que se enmarcarán las acciones con el objetivo de su cumplimiento. Por lo tanto, se espera que sean claros y se enfoquen a la solución de problemáticas pues las acciones de las dependencias y entidades tendrán que orientarse a la solución de estas.

La mayoría de los objetivos se orientan efectivamente a la solución de alguna problemática de interés sectorial, sin embargo, no todos cuentan con mediciones que permitan el seguimiento a sus resultados y muchas de ellas se limitan a la entrega de bienes y servicios o procesos de coordinación que ayudan a la consecución del objetivo, pero no permiten conocer si se está logrando o no.

El primer gran reto que se identificó es la falta de metas en los parámetros, aunque estas son *opcionales* las metas permiten cuantificar lo que se pretende lograr respecto de determinada problemática social. En caso de no existir solo marcará la tendencia, pero no genera incentivos para mejorar el desempeño de los indicadores, pues no existe un compromiso al final de la Administración.

El segundo gran reto está relacionado con la temporalidad en la que fueron publicados los programas, es decir, durante 2020. Esto implica un retraso importante para las dependencias y entidades, ya que cuentan con menos tiempo para ajustar sus programas presupuestarios y acciones con el objetivo de alinearlos con los programas derivados y así lograr al final de la Administración los resultados planteados.

Finalmente, aún no se han publicado en el DOF todos los programas especiales que se encuentran mandatados en distintas leyes, estos establecen las prioridades de temáticas concretas. De acuerdo con la Ley de Planeación, estos deben publicarse a más tardar seis meses después del PND; sin embargo, una proporción importante siguen sin darse a conocer. Una vez que se publiquen, el CONEVAL realizará la valoración de su calidad.

Respecto de los programas que ya fueron publicados, cada año y hasta el término de la administración, se dará seguimiento a su desempeño, es decir, cómo van en el cumplimiento de sus metas, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad para que los programas puedan ajustar sus acciones y así lograr el cumplimiento de sus objetivos.

Conclusiones

- Los programas derivados del PND 2019-2024 plantean las prioridades de atención de la Administración a través de hasta 6 objetivos prioritarios cada uno e incorporan hasta 18 indicadores para su seguimiento.
- Se analizaron 14 programas: 9 sectoriales y 5 institucionales coordinados por dependencias y entidades de la APF que cuentan con al menos un programa presupuestario de desarrollo social.
- Esto representa 68 objetivos prioritarios y 204 indicadores para los cuales se tienen 3.55 datos históricos promedio, 2.45 metas intermedias promedio y 194 metas sexenales en total.
- Entre los objetivos prioritarios se identificaron 15 temáticas sociales que concentran el 62% de estos (42): la mayoría corresponden a cultura, salud y urbanización y vivienda con cinco cada una. El 38% restante son procesos de gestión o de coordinación.
- Entre los indicadores, solo el 38% (77) son de resultados y se identifican en 15 temáticas sociales: la mayoría son de salud (16), productividad y competitividad (12) y sustentabilidad y medio ambiente (12). El 62% restante miden gestión o coordinación.
- Solamente 56 de 267 indicadores retoman algún grupo prioritario para su medición, los tres grupos que cuentan con un mayor número de indicadores para su medición son: mujeres, indígenas y niños, niñas y adolescentes.
- El 36% de los objetivos (42) tienen Enfoque de Resultados, el 23% (16) son procesos de coordinación y el 15% (10) se refieren a gestión o entrega de bienes y servicios.

- El 50% de los programas cuentan con una calidad de objetivos adecuada (36%) o destacada (14%): es decir, cuentan con al menos 4 de cada 6 objetivos con Enfoque de Resultados. Solo un programa (7%) tiene oportunidad de mejora.
- Destacan los programas sectoriales de Economía y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuya totalidad de objetivos representan la solución de un problema público. Por ello, obtuvieron la categoría de calidad de objetivos destacada.
- Por otro lado, el programa institucional del Inmujeres no cuenta con ningún objetivo de resultados, pues sus tres objetivos son de coordinación, es el único programa cuya categoría de calidad de objetivos es de oportunidad de mejora.
- Solo 136 indicadores cuentan con línea base diferente de cero y cuentan con meta sexenal, y el 92% tiene coherencia entre el sentido del indicador, su línea base y meta.
- Existe un área de oportunidad en la incorporación de línea base y metas. El 26% de los indicadores no tiene línea base o esta es igual a cero, el 13% no cuenta con meta sexenal ni metas intermedias y el 21% de los indicadores no cuenta con metas intermedias.
- El 46% de los medios de verificación se refieren a registros internos, en este nivel de planeación se esperaba que provengan de fuentes públicas oficiales. Solo 22 de estos 94 están correctamente definidos (nombre del documento y área responsable).

- La mayoría de los indicadores (51 %) fueron clasificados con oportunidad de mejora. El programa institucional de Inmujeres y el sectorial de Cultura no tienen ningún indicador con calidad destacada. Por el contrario, la mayoría de los indicadores de los sectoriales de Economía, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Bienestar fueron clasificados con calidad destacada y adecuada.
- El único programa que tiene calidad destacada en cuanto a sus indicadores es el sectorial de Economía. La mayor proporción de los programas (43%) fueron clasificados a nivel indicadores con calidad moderada: esto implica que existen áreas de oportunidad sobre el diseño y planeación de metas de los indicadores.
- La flexibilidad para incorporar metas a los Parámetros dificulta el seguimiento de los objetivos, pues no se tienen métricas para poder conocer el punto al que se pretende llegar al finalizar la Administración.

Anexos

Anexo 1. Subtemáticas de los objetivos prioritarios



Anexo 2. Subtemáticas de los indicadores



COÑEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

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