

DIAGNÓSTICO DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE LOS PLANES DERIVADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



www.coneval.gob.mx

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL.....	6
2.1. ASPECTOS GENERALES	8
2.2. ASPECTOS DE RESULTADOS, SERVICIOS Y GESTIÓN.....	10
2.3. ASPECTOS DE RELEVANCIA, CLARIDAD Y MONITOREABILIDAD	17
2.4. FRECUENCIA, METAS Y LÍNEA BASE	20
2.5 MEDIOS DE VERIFICACIÓN.....	23
3. INDICADORES DE POBREZA Y DERECHOS SOCIALES	26
4. ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	29
5. CONCLUSIONES	32
6. RECOMENDACIONES	34

1. INTRODUCCIÓN

¿De qué manera se puede dar seguimiento al alcance de los objetivos que la Administración Pública Federal traza para solucionar las grandes problemáticas del país?, ¿qué situaciones de cambio en la población se vislumbran con las diferentes acciones gubernamentales?, ¿qué indicadores se plantean para el monitoreo de los principales resultados que pretende alcanzar el gobierno?

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018* (PND) es el principal documento de planeación que expone los objetivos de las distintas políticas públicas, además de establecer las acciones específicas para alcanzarlos y proyecta los indicadores que permiten medir los avances obtenidos¹. Éste es un instrumento de planeación que indica las prioridades nacionales que se buscan alcanzar a través de las acciones de gobierno mediante objetivos, estrategias y líneas de acción².

El PND se describe como el resultado de un amplio ejercicio democrático que permite orientar las políticas y programas del Gobierno de la República durante el periodo de su vigencia³. En este documento se establece una valoración de elementos de la planeación que organiza las acciones del gobierno federal para lograr los objetivos previamente establecidos.

El PND tiene como objetivo general *Llevar a México a su máximo potencial*, éste cuenta con cinco metas nacionales, México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad, y puntualiza tres estrategias transversales, Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género.

De los objetivos y metas mencionadas se derivan planes transversales, sectoriales, especiales, regionales e institucionales, cuyo objetivo es establecer y definir las líneas de acción que las dependencias y entidades de la

¹ Estados Unidos Mexicanos, Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, página 9.

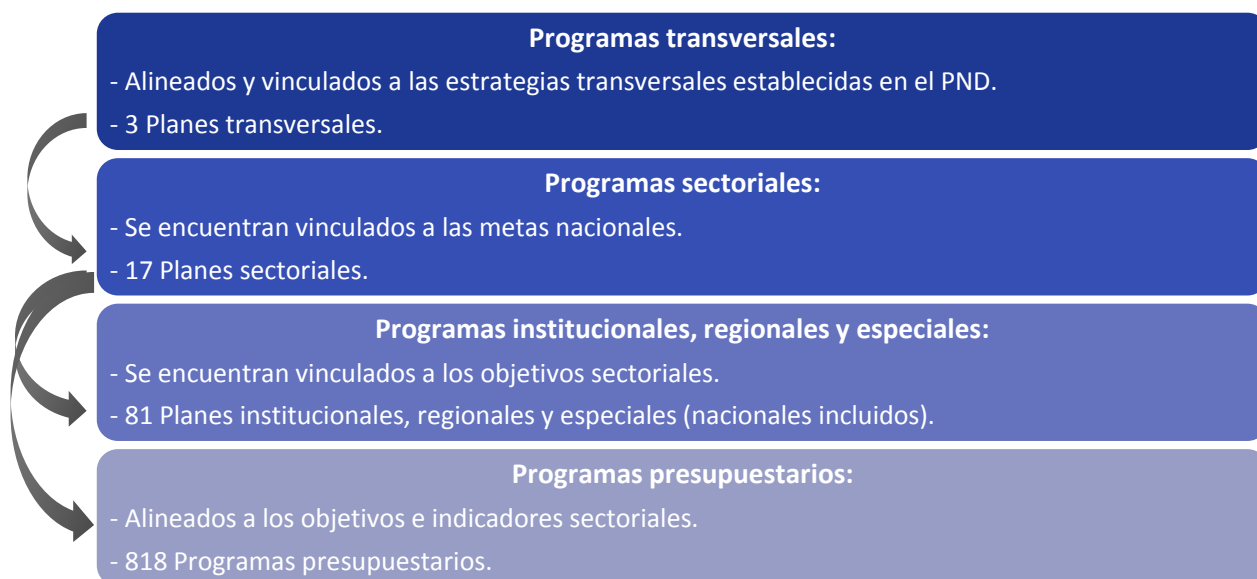
² Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018, página 8.

³ Estados Unidos Mexicanos, Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, página 9.

Administración Pública Federal (APF) deberán realizar para contribuir al cumplimiento de las metas propuestas.

La vinculación entre los programas que derivan del PND se describe en la siguiente figura:

Figura 1. Vinculación de los planes⁴ que derivan del Plan Nacional Desarrollo 2013-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con información de la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La vinculación entre los programas asegura una alineación que permite estructurar de manera lógica las acciones implementadas para solucionar los principales problemáticas del país. La vinculación también asegura la medición de resultados de las acciones de la administración pública mediante la inclusión de indicadores que generan información para la toma de decisiones; ya que toda planeación debe tener un propósito de incidencia.

El PND 2013-2018 es el primer plan nacional que incluye indicadores de resultados, los cuales deben reflejar la situación actual del país en los temas considerados como prioritarios en las líneas de acción; dichos indicadores

⁴ A lo largo del documento, se utilizará el concepto “planes” como una denominación general de los programas que se derivan del PND.

permitirán monitorear el desempeño de la APF, así como medir los resultados que se generan a lo largo del período de administración.

Para analizar el planteamiento de los resultados y sobre la forma en que las mediciones darán cuenta de la solución de las principales problemáticas del país, el CONEVAL elaboró una metodología que permite revisar la pertinencia de los objetivos y la relevancia de los indicadores, la cual ha sido utilizada para la revisión de las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios de desarrollo social; en el presente documento se describen los principales resultados del análisis y valoración de la situación actual de los objetivos e indicadores de los planes derivados del *Plan Nacional de Desarrollo*.

El *Diagnóstico de los objetivos e indicadores de los Planes derivados del PND* muestra información sobre el tipo de objetivos que han sido establecidos en los planes y presenta los resultados principales del análisis de los indicadores de las políticas de desarrollo social. Asimismo, el documento muestra un análisis sobre el establecimiento de las características principales de los indicadores de los planes considerando las frecuencias de medición, la determinación de metas así como un análisis sobre las fuentes de información de donde se obtienen los datos para el cálculo de dichas mediciones.

Igualmente, el diagnóstico representa un marco conceptual y práctico que permite analizar de manera general y particular, el planteamiento de las prioridades nacionales así como la manera en que se lleva a cabo su seguimiento.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL

La planeación nacional se encuentra normada en la Ley de Planeación, la cual estipula que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el *eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución*⁵.

Los indicadores descritos en el PND se pueden agrupar en dos rubros; en primer lugar se encuentran aquellos indicadores que miden los resultados de las estrategias transversales y en segundo lugar, los que dan cuenta de los resultados de las metas nacionales.

La normatividad señala que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben vincularse a los objetivos de las metas nacionales y que deben contar con al menos un indicador enlistado en la segunda categoría del PND. Por ello, surgen los *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* contenidos en el Acuerdo 01/2013.

Los lineamientos establecen que de 2013-2018 se llevará a cabo una *planeación estratégica*, la cual tiene como características principales: perseguir objetivos de alto impacto, enfocarse una meta clara y firme de largo plazo, converger en un propósito por los implementadores de la política, contar con orientación a resultados, establecer un proceso inclusivo de planeación y ser flexible en su implementación.

Asimismo, los lineamientos establecen una alineación desde el PND hasta los objetivos de los programas presupuestarios y exhorta a la APF a orientar los planes, programas y el gasto público al logro de objetivos y meta con base en la metodología de marco lógico; describen las características específicas de los planes transversales, sectoriales, institucionales, especiales y regionales en las

⁵ Artículo 2°, Ley de Planeación.

que se obliga a éstos a incluir objetivos e indicadores estipulados en el PND 2013-2018; y encaminan las acciones a medir los resultados a través de indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y calidad.

Derivado de los *lineamientos generales* se publicó la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* que emana del Acuerdo 01/2013, en la que se establecen disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar para la elaboración de los programas con el objetivo de contar con una planeación homologada que contenga los criterios mínimos que deben cumplir cada uno de los planes⁶.

Sin duda, tanto los objetivos como los indicadores de la planeación nacional deben estar enfocados hacia los resultados que la ciudadanía requiere para solucionar las principales problemáticas públicas. De esta manera, los planes derivados del PND deberían orientarse a elementos de resultados, puesto que los programas y acciones sociales, mediante la entrega de diferentes bienes y servicios, serán quienes busquen, en su acción conjunta, la solución de problemáticas de política pública.

SELECCIÓN DE PROGRAMAS QUE SE DERIVAN DEL PND PARA EL ANÁLISIS

La planeación nacional cuenta con cuatro grupos de programas generales (además de los presupuestarios), los cuales son: transversales, sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Para la selección de los programas que se consideraron en este análisis, se tomaron en cuenta aquellos que estuvieran relacionados a las dependencias y entidades que coordinan al menos un programa presupuestario de desarrollo social.

Es importante destacar que para el presente análisis se utilizaron las mismas metodologías e instrumentos que el CONEVAL utiliza para la valoración de los indicadores y objetivos de los programas presupuestarios orientados al desarrollo

⁶ El documento se encuentra disponible es:
http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

social, entre estos, la Metodología de Aprobación de Indicadores de los Programas Sociales⁷ y las Fichas de Evaluación de la MIR y de Evaluación del Indicador.

2.1. ASPECTOS GENERALES

En total se revisaron y analizaron 24 planes⁸ que se derivan del PND 2013-2018; el 75% de estos planes se catalogaron como *nacionales*⁹ y *sectoriales*, y el otro 25% se describieron como programas *especiales*, *institucionales* y *transversales*.

Los 24 planes analizados contienen un total de 131 objetivos, los cuales describen las principales prioridades de política pública relacionadas con el desarrollo social. Asimismo, dichos planes definieron 258 indicadores para monitorear el grado de avance y cumplimiento de sus objetivos; es decir, en promedio, 2 indicadores para medir un objetivo. En el cuadro 1 se muestra el listado de programas considerados en el análisis; se muestra el número de objetivos e indicadores incluidos en cada uno.

⁷ Para consultar mayor información sobre la Metodología de Aprobación de Indicadores de los Programas Sociales visitar:
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

⁸ La información de estos planes se obtuvo directamente de los programas publicados en el Diario Oficial de la Federación y en cada una de las dependencias coordinadoras.

⁹ Los planes nacionales son un subconjunto de los planes especiales, se consideraron de forma separada por la naturaleza del análisis.

Cuadro 1. Programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vinculados al Desarrollo Social

Nombre del Programa	Núm. Objetivos	Núm. Indicadores
<i>Programas Especiales</i>	17	30
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	6	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 - 2018	6	8
<i>Programas Institucionales</i>	10	20
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	5	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	5	12
<i>Programas Nacionales</i>	50	84
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	5	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	6	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	6	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	4	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	5	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	6	8
Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018	6	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	6	6
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018	6	10
<i>Programas Sectoriales</i>	48	118
Plan Sectorial de Salud 2013-2018	6	16
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	5	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	5	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	6	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	6	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013 - 2018	6	17
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	4	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	5	11
<i>Programa Transversal</i>	6	6
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	6	6
Total	131	258

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

Con respecto a la información de los objetivos, se observa que de los 24 planes analizados la mayoría se agrupan en los planes nacionales, los cuales comprenden un 38 por ciento. Sobre los indicadores, se encontró que los programas sectoriales abarcan la mayoría de ellos con un 46 por ciento, es decir, prácticamente 1 de cada 2 indicadores del total se encuentra en los planes sectoriales. En cambio, los planes nacionales agrupan el 33 por ciento de los indicadores y, finalmente, los planes especiales, institucionales y transversales conglomeran el 22 por ciento de la información.

De acuerdo a la normatividad, cada objetivo debería incluir al menos un indicador para su seguimiento y máximo tres. Se observa una amplia heterogeneidad dado que algunos programas incluyeron el mínimo de

indicadores y otros el máximo. Sin embargo, el número de indicadores en sí mismo no aporta información sobre el diseño ni la calidad de los programas, para ello, se debe analizar la información de cada indicador con lo que se determina si es relevante o no.

2.2. ASPECTOS DE RESULTADOS, SERVICIOS Y GESTIÓN

Una característica principal de los planes derivados del PND es que no fueron elaborados con una metodología homogénea enfocada al diseño de objetivos e indicadores. Sin embargo, la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* señala que la elaboración de la planeación deberá *priorizar tener buenos indicadores, en oposición a tener más indicadores. Es decir, es preferible tener indicadores que midan resultados que insumos*¹⁰.

Desde 2007 el CONEVAL, en conjunto con la SHCP y los programas y acciones sociales, han implementado el enfoque hacia resultados en la APF. Dicho enfoque se entiende como el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone el énfasis en los resultados en vez de en los procedimientos. Si bien interesa al enfoque conocer cuál es la gestión y los servicios que realizan, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población.

De esta manera, para realizar una valoración de los objetivos e indicadores de los programas seleccionados, el CONEVAL realizó un análisis con base en la distinción de objetivos e indicadores de dicha planeación, diferenciando entre aspectos de gestión y servicios, y aspectos de resultados. Esta misma diferenciación se aplica a los indicadores, de los cuales, también, se revisan las características de relevancia, claridad y monitoreabilidad.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, DF: SHCP, 2013, pp.19.

En el cuadro 2 se presenta la información tanto de objetivos e indicadores, en aspectos de gestión y servicios y aspecto de resultados, de acuerdo a los elementos principales (variables) en objetivos e indicadores.

Cuadro 2. Objetivos e Indicadores de los planes derivados del PND 2013-2018¹¹

Nombre del Programa	Objetivos			Indicadores		
	Resultados	Gestión y Servicios	Total	Resultados	Gestión y Servicios	Total
Programas Nacionales	28	22	50	52	32	84
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018	2	3	5	2	5	7
Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018	5	1	6	15	1	16
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	2	4	6	2	6	8
Programa Nacional de Juventud 2014-2018	2	2	4	8	0	8
Programa Nacional Forestal 2014-2018	3	2	5	8	5	13
Programa Nacional Hídrico 2014-2018	4	2	6	3	5	8
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018	5	1	6	6	2	8
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018	2	4	6	4	2	6
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2014-2018	3	3	6	4	6	10
Programas Sectoriales	25	23	48	55	63	118
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	4	1	5	5	7	12
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	2	3	5	4	3	7
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	5	1	6	13	5	18
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	3	3	6	2	11	13
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	3	3	6	6	11	17
Programa Sectorial de Salud 2013-2018	2	4	6	12	4	16
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018	1	3	4	1	11	12
Programa Sectorial de Turismo 2013-2018	3	2	5	7	4	11
Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	2	3	5	5	7	12
Programas Especiales	12	5	17	18	12	30
Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018	5	0	5	5	5	10
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018	3	3	6	7	5	12
Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018	4	2	6	6	2	8
Programas Institucionales	5	5	10	8	12	20
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018	2	3	5	3	5	8
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018	3	2	5	5	7	12
Programa Transversal	2	4	6	6	0	6
Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	2	4	6	6	0	6
Total	72	59	131	139	119	258

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

¹¹ Se clasificaron los objetivos según el enfoque, éstos pueden ser objetivos con enfoque de resultados o con enfoque de gestión y servicios. Los objetivos con enfoque de resultados son aquellos que describen la solución a una problemática social, mientras que los objetivos con enfoque a gestión y servicios son aquellos que se refieren a la entrega de bienes, servicios o acciones de gestión.

Los indicadores con enfoque de resultados son aquellos que miden los aspectos relacionados a la solución de una problemática social, mientras que los indicadores con enfoque de gestión y servicios miden los procedimientos y la calidad de los servicios del programa.

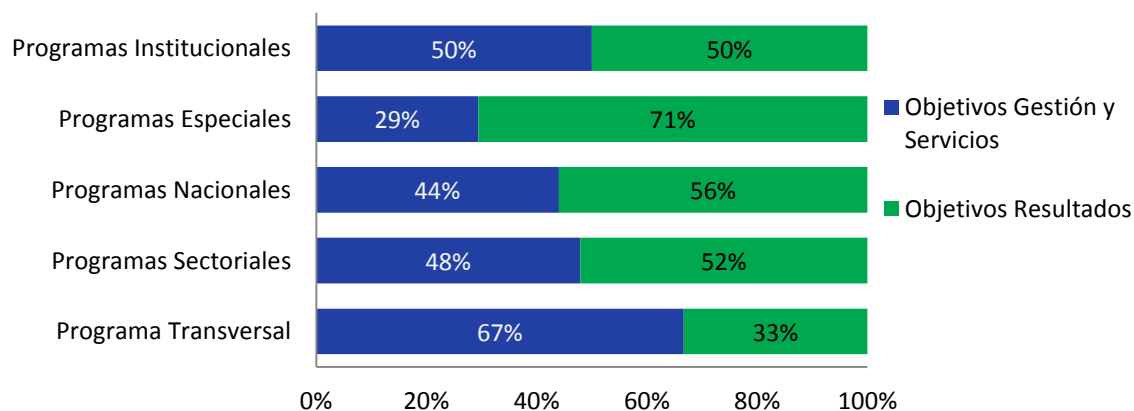
OBJETIVOS

Los objetivos son aquellas situaciones favorables a las que se busca llegar, es el resultado que se espera una vez realizada una acción. Los objetivos pueden tener un enfoque de resultados o bien, de gestión y servicios. Los objetivos *con enfoque de resultados* son aquellos que describen cambios económicos o sociales en una población objetivo determinada o que describen la solución a una problemática social; por otro lado, los objetivos con un *enfoque de gestión y servicios* son aquellos que están relacionados con la entrega de bienes y servicios o acciones de gestión interna.

De los 131 objetivos de la planeación nacional, el 45 por ciento (59 objetivos), miden aspectos vinculados a los servicios y a la gestión, es decir, se refieren sólo a entregas de bienes o servicios o acciones de gestión, mientras que 55 por ciento (72 objetivos), miden aspectos relacionados con resultados. La relevancia de los objetivos es que estos orientarán las acciones de los programas que emanan de la planeación nacional. Sin embargo, en general, la planeación ha definido información a nivel de gestión en lugar de resultados.

En la gráfica 1, se observan los porcentajes de los objetivos con enfoque de resultados en color verde y aquellos con enfoque de gestión y servicios, en color azul, por tipo de plan; se destaca que el plan transversal analizado, *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*, tiene una mayoría de objetivos con enfoque de resultados, no obstante, en general, los planes institucionales, especiales, nacionales y sectoriales tienen un promedio de 57% de objetivos con enfoque a gestión y servicios.

Gráfica 1. Objetivos por plan con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios



Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

En este sentido, el enfoque de los objetivos varían en los planes analizados; por ejemplo, en el Cuadro 3 se muestra que uno de los objetivos del Programa Sectorial de Salud 2013-2018 hace referencia a la gestión del programa con las *acciones de protección, promoción y prevención*, los cuales describen únicamente servicios, por lo que no se considera como un objetivo con enfoque de resultados puesto que no establece la problemática que desea solucionar, ni el cambio que desea lograr con las acciones del plan.

Por otro lado, se observa que uno de los objetivos del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 es "Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación de los pueblos indígenas", el objetivo describe de forma precisa el impacto y la población en la que se enfoca el programa "Incrementar el acceso... a los pueblos indígenas".

Cuadro 3. Ejemplos de objetivos con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios

<i>Tipo de programa</i>	<i>Nombre del programa</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Observación</i>	<i>Tipo</i>
Sectorial	Programa Sectorial de Salud 2013-2018	Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades.	Se observa que el objetivo describe la entrega de los servicios de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades, sin embargo no se observa un cambio social, ni describe la solución a una problemática social.	Gestión
Nacional	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.	Se observa que el objetivo hace referencia únicamente a posibles medios que contribuirán alcanzar un fin mayor, sin embargo, debieran definirse a los resultados que se pretenden alcanzar con la implementación de dichos instrumentos.	Gestión
Especial	Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018	Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los pueblos indígenas.	La problemática social es alimentaria, de salud y educativa en los pueblos indígenas, la cual el programa desea solucionarla incrementando el acceso.	Resultados

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

Lo anterior es relevante porque los objetivos definen cuál será el indicador más adecuado para monitorear su desempeño; en este caso, si un objetivo mide aspectos de gestión, también deben incluirse indicadores que midan dicho aspecto. No obstante, la planeación nacional debe incluir indicadores a nivel de resultados dado que éste refleja los resultados de todas las intervenciones del gobierno federal en su conjunto (o subconjuntos a nivel sector).

INDICADORES

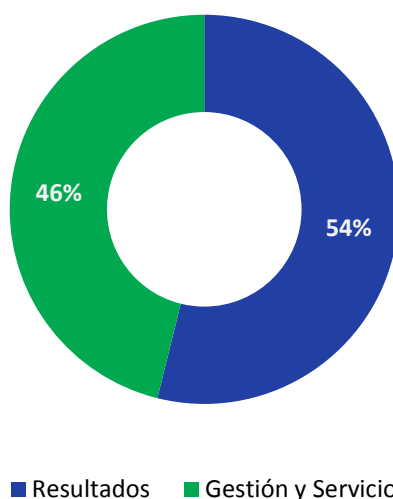
Los indicadores deben proporcionar información de una manera simple, precisa y sin ambigüedad. Es una herramienta que permite medir el avance en el logro de los objetivos; asimismo, provee información para el monitoreo y evaluación de los resultados de los programas. Al igual que los objetivos se pueden diferenciar los indicadores con enfoque de resultados y con enfoque de gestión y servicios.

Los indicadores con enfoque de resultados son aquellos que miden los aspectos relacionados con la solución de una problemática social; por otro lado, los

indicadores con enfoque de gestión y servicios miden la provisión de bienes, servicios o los procesos que se llevan a cabo para la producción de los bienes o servicios a entregar a la población beneficiaria.

De los 258 indicadores, se observa (Gráfica 2) que el comportamiento de enfoque de resultados y de gestión y servicios es muy parecido a los objetivos, el 54 por ciento, 139 indicadores, miden la solución de problemas concretos, por lo que se consideran con un enfoque de resultados; el restante 46 por ciento, 119 indicadores, se enfocan a monitorear aspectos sobre servicios y gestión.

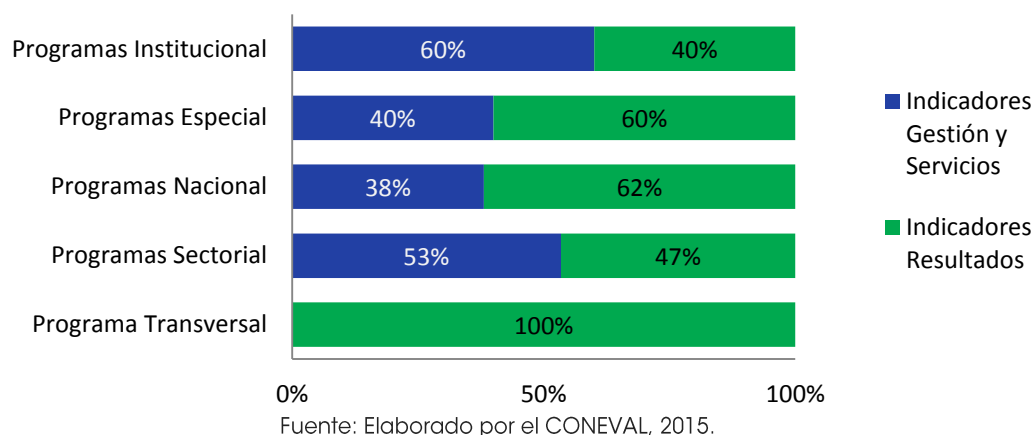
Gráfica 2. Indicadores con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios



Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

De forma desagregada, en la gráfica 3 se observa que todos los indicadores del programa transversal en análisis miden resultados, mientras que los indicadores de los programas sectoriales, nacionales, especiales e institucionales tienen, en promedio, un 48 por ciento de indicadores con enfoque de resultados, es decir, que más de la mitad de los indicadores están midiendo aspectos de gestión interna de los planes, que son acciones intermedias para llevar a cabo el objetivo principal.

Gráfica 3. Indicadores por plan con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios



Este hallazgo es destacable por dos motivos. Primero, los planes derivados de PND 2013-2018 deberían reflejar los resultados de la coordinación de los diversos programas y acciones sociales, en este caso, del ámbito social, por lo que medir aspectos de gestión o servicios indica que la planeación no se construyó pensando en un enfoque hacia resultados sino que se generó, para algunos casos, como una planeación que mide la entrega de bienes o servicios, o la realización de acciones.

Segundo, normativamente los programas presupuestarios deben integrar objetivos e indicadores de la planeación nacional en el nivel de fin de la MIR, por lo que al incluir una proporción tan elevada de objetivos e indicadores que no miden aspectos de resultados, es posible que, indirectamente, los programas y acciones de desarrollo social también dejen de incorporar el enfoque hacia resultados.

De esta manera, en el cuadro 5 se describen ejemplos de indicadores con enfoque a resultados y a gestión y servicios; el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 tiene como indicador el "Número de escuelas de tiempo completo"; inicialmente, un indicador es la relación entre dos o más variables, en este caso se identifica que es un valor absoluto; asimismo, este indicador da como resultado el total de las escuelas de tiempo completo, por lo que faltaría describir

cuál es el efecto de la creación de escuelas de tiempo completo, es decir, no mide los resultados que se pretenden generar (el objetivo asociado se relaciona con incremento en la calidad educativa); por otro lado, el indicador “Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero” del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, refleja de forma clara y precisa los resultados que se pretenden alcanzar con el programa.

Cuadro 4. Ejemplos de indicadores con enfoque a resultados y con enfoque a gestión y servicios

<i>Tipo de programa</i>	<i>Nombre del programa</i>	<i>Indicador</i>	<i>Observación</i>	<i>Tipo</i>
Sectorial	Programa Sectorial de Educación 2013-2018	de Número de escuelas de tiempo completo	Se observa que es un número absoluto que solamente indica cuántas escuelas de tiempo completo, pero falta precisar el impacto de la creación de escuelas de tiempo completo.	Gestión
Sectorial	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018	Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero.	Se observa que el indicador mide el impacto que quiere tener el programa, el cual es un aumento en la productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero a nivel nacional.	Resultados

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

2.3. ASPECTOS DE RELEVANCIA, CLARIDAD Y MONITOREABILIDAD

De acuerdo a la *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo* los indicadores deben cumplir los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad. También, dicha guía no indica cómo se

pertenecen; se muestra que el 59 por ciento de los indicadores tendrán un seguimiento anual; aunque también se observa que el 13 por ciento de los indicadores tienen una frecuencia mensual, trimestral o semestral. Asimismo, un grupo reducido de indicadores, 7 por ciento del total, tendrán una medición por periodos de tres o más años.

Cuadro 6. Frecuencia de Medición de los indicadores de los programas que se derivan de la Planeación Nacional vinculada al Desarrollo Social

Tipo de Programa	Número Programa	Frecuencia de Medición de los Indicadores										Total Indicador
		Mensual	Trimestral	Semestral	Anual	Bienal	Trienal	Cuatrienal	Quinquenal	Sexenal	Sin Información	
Especial	3	-	-	5	21	3	-	-	-	-	1	30
Institucional	2	3	-	-	16	1	-	-	-	-	-	20
Nacional	9	-	1	3	39	28	3	-	5	3	2	84
Sectorial	9	12	4	6	71	17	1	1	5	1	-	118
Transversal	1	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	6
Total	24	15	5	14	153	49	4	1	10	4	3	258

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2015.

METAS Y LÍNEAS BASE

Por otro lado, la línea base es el valor que se fija como punto de referencia para evaluar y darle seguimiento a un indicador mientras que las metas son los avances en el cumplimiento de objetivos que el programa propone alcanzar en un cierto periodo. La importancia de la línea base y de la meta es la posibilidad de observar cuáles son los avances que los programas pretenden alcanzar en un periodo de tiempo determinado respecto de una referencia (la línea base).

En este sentido, en el cuadro 7 se presentan los resultados de la revisión de las metas y líneas base de los 258 indicadores analizados, de los planes derivados del PND. La revisión se realizó en dos etapas; la primer parte del análisis se enfoca a revisar si tanto las metas como la línea base definidas son distintas de cero y en el segundo análisis se revisó la coherencia de la información presentada.

Desarrollo 2013-2018. En el cuadro 9 se muestran el resultado del avance estimado para los 217 indicadores que cuentan con información que se considera como coherente.

Cabe precisar que establecer un avance del 10 por ciento no es mejor ni peor que un avance del 50 por ciento. Al momento de establecer y definir la línea base y las metas no es posible determinar si esta es o no realista *per se*, para ello es necesario un análisis del contexto del programa y del comportamiento de la problemática en sí misma.

Del ejercicio realizado se observó que el 31 por ciento de los indicadores pretenden avanzar entre un 10 y 25 por ciento respecto a su línea base, mientras que un 31 por ciento considera avanzar entre 50 y 100 por ciento. Por otro lado, el 16 por ciento establece que se pretende avanzar más de un 100 por ciento respecto a la línea base.

Cuadro 9. Rangos de metas de los indicadores de los planes que se derivan del PND vinculada al Desarrollo Social

Tipo de Programa	Rangos de metas respecto a la línea base				
	(0% - 10%]	(10% - 25%]	(25% - 50%]	(50% - 100%)	[100% - >100%)
Especial	1	6	4	5	9
Institucional	8	3	2	2	-
Nacional	10	21	16	9	10
Sectorial	27	34	21	8	15
Transversal	2	3	-	-	1
Total	48	67	43	24	35

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

2.5 MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se utilizan para el cálculo de los indicadores, dichos medios deben permitir que cualquier persona pueda calcular los indicadores y verificar la información.

Se analizó la información presentada en cada uno de los planes nacionales, sectoriales e institucionales seleccionados, con el objetivo de determinar la fuente principal de información para construir sus indicadores.

De esta manera, se determinaron 4 tipos de fuentes de información principales:

1. Instituciones internacionales: The World Economic Forum, Organización Mundial de la Salud, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.
2. Instituciones nacionales ajenas a la dependencia coordinadora: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México, CONEVAL, entre otros.
3. Encuestas nacionales oficiales: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH), Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, entre otras.
4. Sistemas de Información: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, Indicadores Demográficos Básicos, Sistema de Cuentas Nacionales de México, entre otros.

Los resultados se muestran en el cuadro 10; cabe precisar que un indicador puede tener más de una fuente de información; asimismo se destaca que 25 de los 258 indicadores sólo cuentan con medios de verificación interna, es decir, que la documentación que lo fundamenta es elaborada dentro de la dependencia(s) coordinadora del plan.

La mayoría de los indicadores tiene como medio de información fuentes nacionales externas a la entidad encargada de monitorear los indicadores, lo cual parece apropiado ya que define independencia de la información. De acuerdo a los datos, la mayoría de estos indicadores utiliza la información (parcial o completa) generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, respecto a las encuestas, la más utilizada es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual coordina el INEGI.

Cuadro 10. Programas derivados de la Planeación Nacional vinculada al Desarrollo Social

Fuentes de Información de los Indicadores				
Tipo de Programa	Institución Internacional	Institución Nacional	Encuesta Oficial	Sistema de Información
Especial	2	12	11	4
Institucional	-	5	1	2
Nacional	2	41	35	8
Sectorial	6	44	26	29
Transversal	1	4	1	-
Total	12	106	74	43

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

De los 258 indicadores, se encontró que el 13 por ciento (34 indicadores) utilizan la información generada por el CONEVAL. Desde información sobre datos de la *pobreza multidimensional* hasta información del *número de programas y acciones federales de desarrollo social*.

3. INDICADORES DE POBREZA Y DERECHOS SOCIALES

La información que genera el CONEVAL sirve como fuente de información para indicadores de los planes analizados, por lo que para un análisis más profundo de los medios de verificación, en este estudio se categorizó la información que genera el CONEVAL en los siguientes tres grupos: *indicadores de pobreza*, *indicadores de pobreza focalizados* e *información CONEVAL*.

El primer grupo se refiere a indicadores que consideran la información de pobreza, privación social, carencia o bienestar generada por el CONEVAL; el segundo grupo se refiere a indicadores que utilizan la información de pobreza, privación social, carencia o bienestar pero focalizada en grupos sociales (jóvenes, adultos mayores, indígenas, etc.); el tercer grupo se refiere a otro tipo de información generada por el CONEVAL (programas sociales, ingreso corriente *per capita*, etc.). En el cuadro 11 se muestra los resultados sobre la distribución de los grupos.

Cuadro 11. Indicadores de programas que se derivan de la Planeación Nacional vinculada al Desarrollo Social por análisis de pobreza y focalización

Nombre del Programa	Indicadores Pobreza	Indicadores Pobreza Focalizados	Información CONEVAL
Programas Nacionales			
Programa Nacional de Cultura Física y Deporte	-	-	-
Programa Nacional de Desarrollo Social	6	1	2
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	-	-	-
Programa Nacional de Juventud	-	2	-
Programa Nacional Forestal	-	-	-
Programa Nacional Hídrico	-	-	-
Programa Nacional México Sin Hambre	1	-	1
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	-	2	1
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación	-	3	1
Programas Sectoriales			
Plan Sectorial de Salud	1	-	1
Programa de Desarrollo Innovador	-	-	-
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	-	-	-
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario	-	-	-
Programa Sectorial de Desarrollo Social	2	2	3
Programa Sectorial de Educación	-	-	-
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales	-	-	-
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	-	-	-
Programa Sectorial de Turismo	-	-	-
Programas Especiales			
Programa Especial de Cambio Climático	-	-	-
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación	-	-	-
Programa Especial de los Pueblos Indígenas	-	4	-
Programas Institucionales			
Programa Institucional del ISSSTE	-	-	-
Programa Institucional del IMSS	1	-	-
Programas Transversales			
Programa para Democratizar la Productividad	-	-	-
Total	11	14	9

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

Cuadro 12. Programas de la Planeación Nacional vinculada al Desarrollo Social

Indicador CONEVAL	Indicadores Pobreza	Indicadores Pobreza Focalizados
Pobreza		
Población en situación de pobreza	3*	-
Población en situación de pobreza moderada	-	-
Población en situación de pobreza extrema	1*	-
Población vulnerable por carencias sociales	-	-
Población vulnerable por ingresos	-	-
Población no pobre y no vulnerable	-	-
Privación social		
Población con al menos una carencia social	-	-
Población con al menos tres carencias sociales	-	-
Indicadores de carencia social		
Rezago educativo	-	2
Carencia por acceso a los servicios de salud	3	4
Carencia por acceso a la seguridad social	-	3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	1	1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	2	1
Carencia por acceso a la alimentación	1	1
Bienestar		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	-	-
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	-	2
Total	11	14

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

En cambio, todas las carencias se incluyen en la planeación nacional (sea focalizando o no). Se observa que existen indicadores relacionados al rezago educativo pero estos están relacionados al Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad y al Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, es decir, sólo de manera específica.

También, los indicadores de carencia por calidad y espacios en la vivienda y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda están relacionados al Programa Especial de los Pueblos Indígenas, al Programa Sectorial de Desarrollo Social y al Programa Nacional de Desarrollo Social pero no al Programa Nacional de Desarrollo Urbano ni al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

4. ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

De acuerdo al Programa Anual de Evaluación se cuenta para 2015 con un total de 235 programas y acciones federales de desarrollo social. Si bien los *lineamientos de la SHCP*,¹⁷ los programas presupuestarios deben alinearse a uno de los objetivos e indicadores de los programas que se deriven del Programa Nacional de Desarrollo.

En el cuadro 13 se muestran los resultados del análisis realizado a los 235 programas sociales y su vinculación a los diversos programas nacionales, sectoriales y especiales. La información de las MIR utilizadas corresponde al ejercicio 2015 que se encontraba registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda al 5 de septiembre de 2014. Los resultados muestran algunos datos importantes; primero, se observa que de los 235 programas sociales, únicamente para 202 están vinculados a la planeación nacional.

Cuadro 13. Programas de la Planeación Nacional vinculada al Desarrollo Social

	Programas y Acciones Sociales	Programas y Acciones		Alineación Primaria		Alineación Secundaria	
		SIN Vinculación	CON Vinculación	Servicios o Gestión	Resultados	Servicios o Gestión	Resultados
SEP	47	1	46	9	2	6	5
ASS	1	-	1	-	1	-	-
CONACYT	11	-	11	1	-	-	1
IMSS	7	5	2	-	1	-	-
ISSSTE	22	15	7	1	2	-	3
SAGARPA	24	2	22	4	2	-	16
SALUD		1	22	2	7	1	4
SCT	23	1	0	-	-	-	-
SE	1	-	10	3	3	-	-
SECTUR	10	-	2	-	2	-	-
SEDATU	2	-	17	4	3	-	1
SEDESOL	17	-	20	4	9	-	6
SEMARNAT	20	-	32	9	4	2	5
SHCP	34	2	3	-	3	-	-
STPS	9	6	7	5	-	1	-
Total	235	33	202	42	39	10	41

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

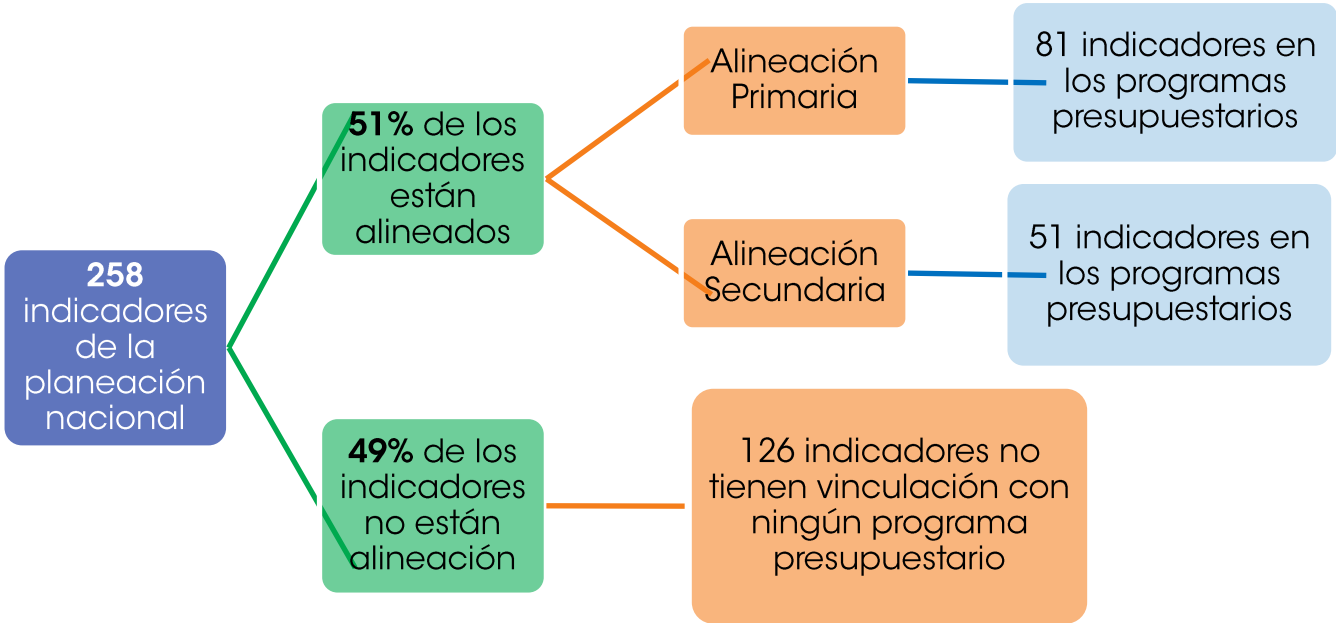
Sobre los indicadores es importante hacer dos distinciones. Se denominan indicadores con *alineación primaria* a aquellos indicadores de los programas

¹⁷ Ver los *Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014* y *Criterios para la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y selección de indicadores para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014*.

sociales de nivel de fin que se alinean a la planeación nacional. En cambio, la alineación secundaria se genera dado que los programas pueden alinearse a más de un indicador de la planeación o incluir algunos de estos indicadores en otro nivel de la MIR. Esta alineación secundaria contabiliza los indicadores adicionales de cada programa o que se ubican a un nivel distinto del de fin.

De los 258 indicadores incluidos en la planeación nacional, se tiene que el 51 por ciento están incluidos dentro de las matrices de indicadores de los programas sociales. De estos, 81 indicadores se vinculan de manera primaria a las matrices de indicadores y 51 indicadores se alinean de manera secundaria. De esta manera, el 49 por ciento de los indicadores de los programas nacionales, sectoriales e institucionales de desarrollo social no es responsabilidad de ninguno de los 235 programas y acciones federales de desarrollo social.

Figura 2. Alineación de los indicadores de la planeación nacional y programas y acciones sociales



Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

Anteriormente se había señalado que 34 indicadores de la planeación nacional estaban relacionados con la información que genera el CONEVAL. Dado que

estos indicadores se incluyen en la misma, sería lógico pensar que los programas podrían alinearse a dichos objetivos de manera explícita y, de esta manera, que los programas tengan parte de responsabilidad en la contribución de la solución de estos problemas. En el cuadro 14 se muestran los resultados de este ejercicio.

De los 34 indicadores de la planeación nacional que utilizan la información del CONEVAL se observa que únicamente 5 programas sociales se han alineado a esta información. De estos indicadores, uno no tiene una alineación con la planeación dado se ubica a nivel de propósito y únicamente utiliza algunos criterios de la información generada por el CONEVAL.

Cuadro 14. Indicadores del CONEVAL en la Planeación Nacional

	Indicadores Alineación (Primaria y Secundaria)	Indicadores del CONEVAL		
		Indicadores Pobreza	Indicadores Pobreza Focalizados	Información CONEVAL
SEP	22	-	-	-
ASS	1	-	-	-
CONACYT	2	-	-	-
IMSS	1	-	-	-
ISSSTE	6	-	-	-
SAGARPA	22	-	-	-
SALUD	14	-	-	-
SCT	0	-	-	-
SE	6	-	-	-
SECTUR	2	-	-	-
SEDATU	8	-	-	-
SEDESOL	19	-	2	1 ^{/1}
SEMARNAT	20	-	-	-
SHCP	3	-	-	1
STPS	6	-	1	-
Total	132	0	3	2

Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2015.

Es interesante observar que dentro de la planeación se incluyeron algunos indicadores vinculados a los datos de pobreza; de esta manera, se observa cierto compromiso en la planeación nacional para combatir estos problemas. Sin embargo, se esperaría que algunos de estos objetivos e indicadores fueran considerados por los programas y acciones sociales como una guía para focalizar sus acciones. En cambio, son pocos los programas que consideran que sus acciones pueden abatir la pobreza en alguna de sus dimensiones.

5. CONCLUSIONES

No es una tarea sencilla alinear todos los programas y acciones sociales a un mecanismo único de planeación. Los planes nacionales, sectoriales, especiales e instituciones son un primer ejercicio que tiene como objetivo establecer una mejor alineación de los programas presupuestarios a los grandes objetivos de política pública. Y como todo primer ejercicio, es necesario realizar una valoración objetiva con la finalidad de determinar las fortalezas y debilidad para la alineación de la planeación nacional.

Con base en la revisión de la información correspondiente a 24 planes nacionales, sectoriales e instituciones se analizaron las principales características de estos planes, la inclusión del enfoque hacia resultados, las características de los indicadores y la alineación con los programas presupuestarios. De esta manera, se tiene algunas observaciones principales:

- Los planes que emanan de la PND cuentan con una guía general que describe los aspectos mínimos que se deben incluir. Sin embargo, la elaboración de los planes no fue homogénea al menos en la definición de objetivos e indicadores.
- Se considera que existe un bajo nivel de enfoque hacia resultados dentro de los objetivos e indicadores de los planes analizados. A nivel de coordinación nacional y sectorial no se deberían incluir aspectos sobre la entrega de bienes o servicios ni sobre la gestión de los programas. En estos planes se deberían reflejar las principales problemáticas que se pretenden atender.
- La inclusión de los indicadores es un avance importante en la planeación nacional dado que son un mecanismo para monitorear los logros de la acción del gobierno. Sin embargo, además del bajo enfoque hacia resultados, los indicadores no permiten medir el cumplimiento de los objetivos. Si bien estos aportan información interesante, no aportan datos sobre los avances de los objetivos.

- Si bien los planes definieron objetivos e indicadores para su seguimiento; la información sobre las fuentes de información son poco claras. Las fuentes de información deberían indicar a la ciudadanía donde se encuentra la información que sustentan los avances que reporten.
- Dentro de la planeación nacional no se establecen ni definen responsables sobre el cumplimiento de los objetivos e indicadores. El PND define las prioridades y principales líneas de acciones del gobierno, por lo que resulta coherente definir instancias que sean las responsables directas del cumplimiento de los objetivos.

La planeación nacional es un mecanismo que guía las principales acciones del gobierno de acuerdo a sus prioridades. Este ejercicio de alineación de programas representa un primer esfuerzo para dotar de mayor coherencia a los programas públicos. Si bien se han detectado retos importantes, este primer ejercicio nos muestra algunas fortalezas considerables. Es necesario establecer una metodología para la elaboración de los planes que se deriven del PND, esta debería contemplar mecanismos de monitoreo y evaluación que aseguren la calidad de la información.

6. RECOMENDACIONES

Los procesos de mejora, en ocasiones, pudieran ser mecanismos lentos y paulatinos. Por tal motivo, es necesario utilizar toda la información disponible y analizarla de manera cuidadosa para establecer algunas recomendaciones factibles que permitan corregir las debilidades detectadas y reforzar las fortalezas identificadas. Derivado del análisis a los programas nacionales, sectoriales y especiales del ámbito de desarrollo social se tienen las siguientes recomendaciones para mejorar la alineación de la planeación nacional:

- Revisar, en términos de la mitad de la administración actual, los objetivos e indicadores de los planes que se derivan del PND, con el propósito de que actualicen las prioridades nacionales y en su caso, se seleccionen indicadores que efectivamente midan los avances en los resultados de las diferentes políticas de desarrollo social.
- Definir de manera clara y precisa a los responsables de monitorear los indicadores. Todos los indicadores deben ser reportados en tiempo y forma de acuerdo a lo establecido en los programas.
- Definir y hacer público a los responsables directos del cumplimiento de las metas establecidas. Es necesario definir responsables sobre el éxito o fracaso de las intervenciones de política pública. Cuando algo falla, nadie es responsable; pero cuando tiene éxito "todos" contribuyeron.
- Generar una metodología para la elaboración de los programas que se deriven de la planeación nacional. Asegurando que estos contengan elementos mínimos para futuras evaluaciones. La planeación nacional debe realizarse de la manera más objetiva posible.