

Metodologías para el Monitoreo y Evaluación de Programas y Políticas Sociales

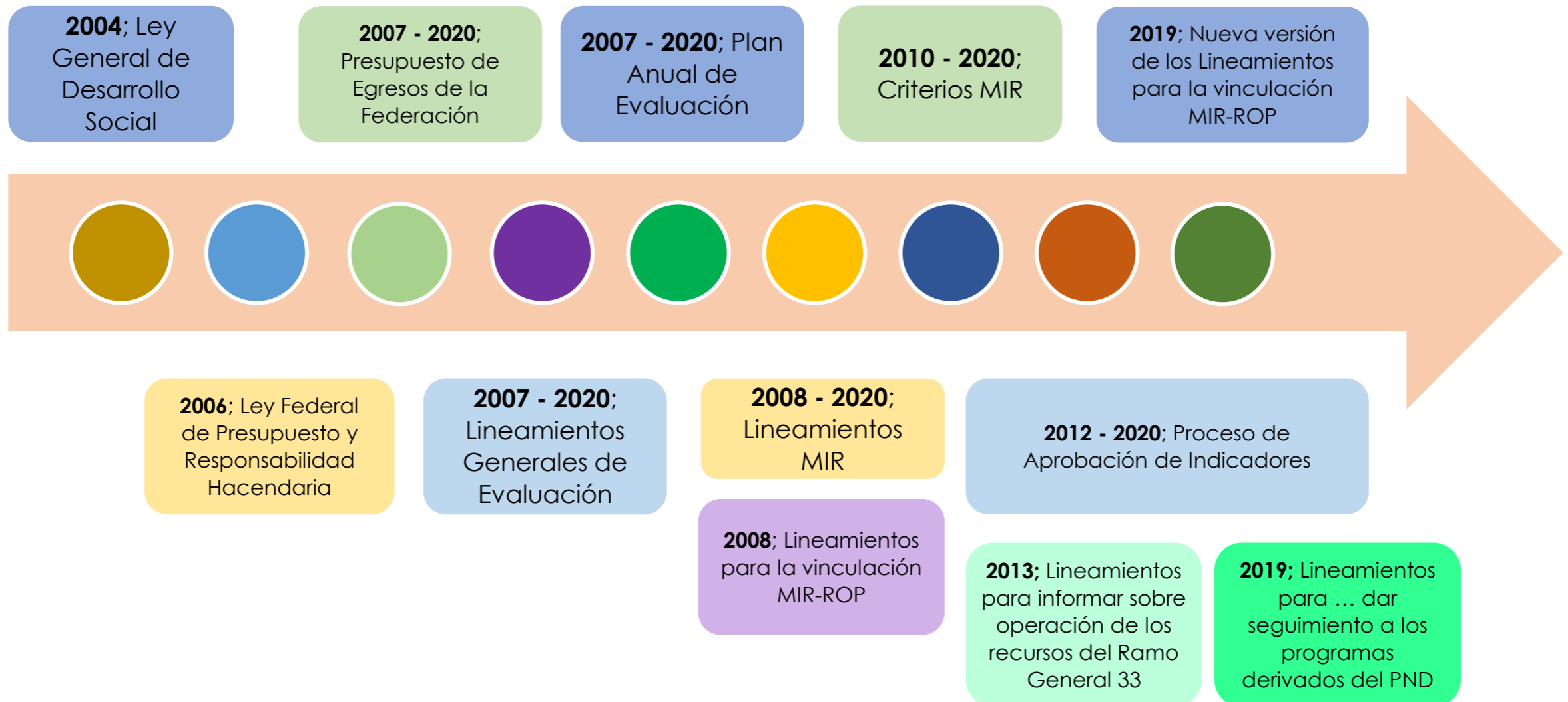
**Coordinación General de Monitoreo,
Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional**

Junio 2022

Lo que se mide se puede mejorar

Antecedentes normativos

El uso de indicadores como herramientas para el monitoreo del desempeño de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal (APF) y el seguimiento de los objetivos de planeación nacional de desarrollo y de los Fondos del Ramo 33 se ha consolidado a lo largo de más de una década:



Medir el desempeño de los programas y políticas sociales...

¿Para qué?

El monitoreo de indicadores permite:

- Evaluar el avance en el logro de los objetivos de programas y políticas sociales.
- Retroalimentar el diseño de la política social.
- Fomentar la **eficiencia del gasto** público social.
- Transparentar las acciones y resultados del **programa**
- Rendir cuentas a la ciudadanía.



Desde 2008, el CONEVAL lleva a cabo el **análisis de la calidad de los objetivos e indicadores de la MIR** de los programas sociales a fin de verificar la capacidad de una dependencia o programa social para generar información relevante y útil para nutrir sus procesos de toma de decisiones.

Acciones para la mejora de los indicadores, 2008-2020

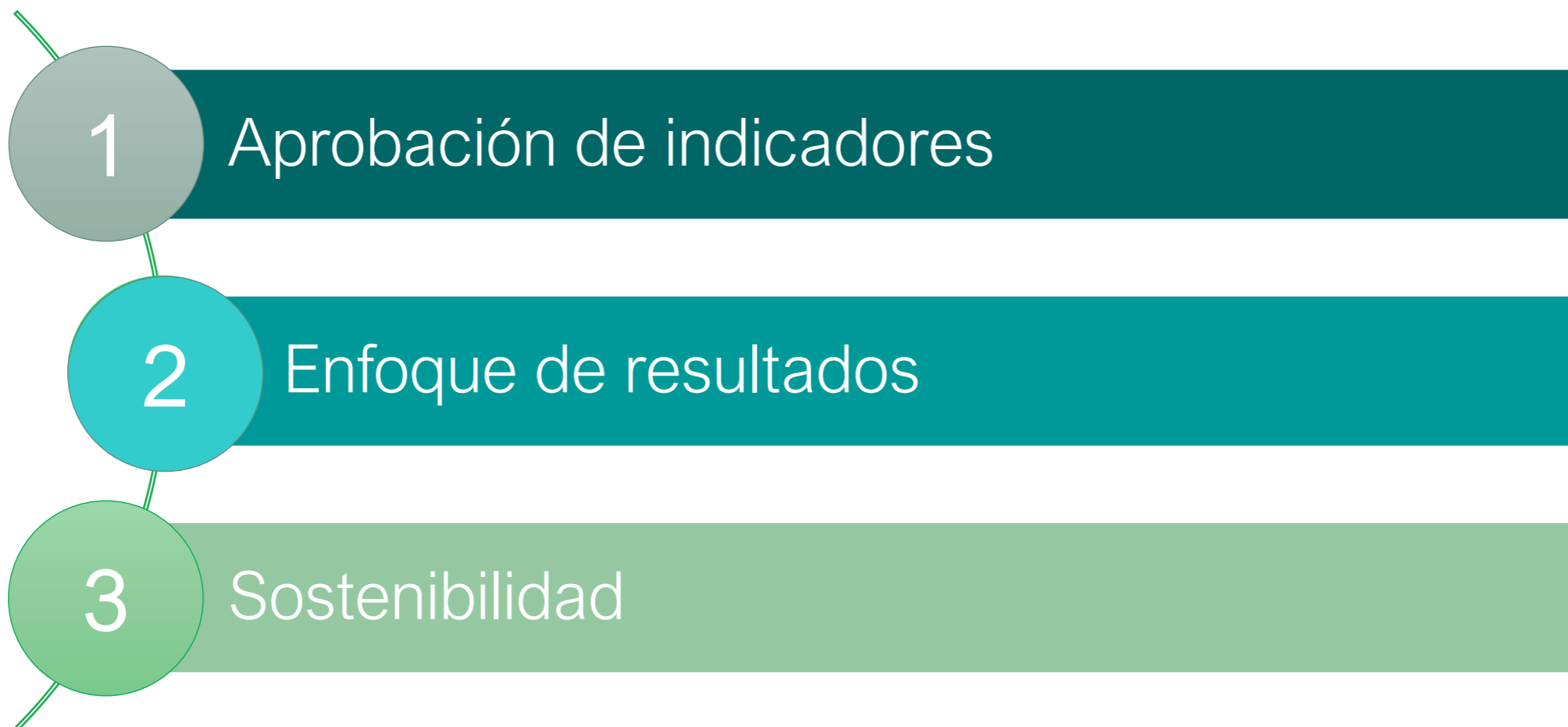
De 2008 a 2020, el CONEVAL ha llevado un conjunto de acciones orientadas a la mejora de los indicadores de los programas y políticas sociales que incluyen, entre otras: capacitación a funcionarios de la APF, asistencias técnicas, mesas de revisión con expertos temáticos, e informes de revisión de la calidad de objetivos e indicadores, en el marco del proceso de aprobación.

La numeralia de estas acciones se presenta a continuación:

- **5,565** servidores públicos federales capacitados en 145 talleres sobre Metodología de Marco Lógico.
- **1,991** servidores públicos federales capacitados en 61 talleres sobre diseño y construcción de indicadores.
- **358** sesiones de Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores (MeTRI) para la revisión del mismo número de programas, los cuales incorporaban la valoración de un total de 986 indicadores de fin y propósito de las MIR.
- **150** asesorías técnicas con la participación de 1,364 funcionarios de 38 dependencias y entidades federales.
- **1,250 MIR** analizadas durante la etapa de Valoración Integral del proceso de aprobación de indicadores.
- De 2012 a 2020, como parte del **proceso de aprobación de indicadores** se han analizado los indicadores de la MIR de **1,059** programas sociales.

Resultados del análisis de calidad de los indicadores

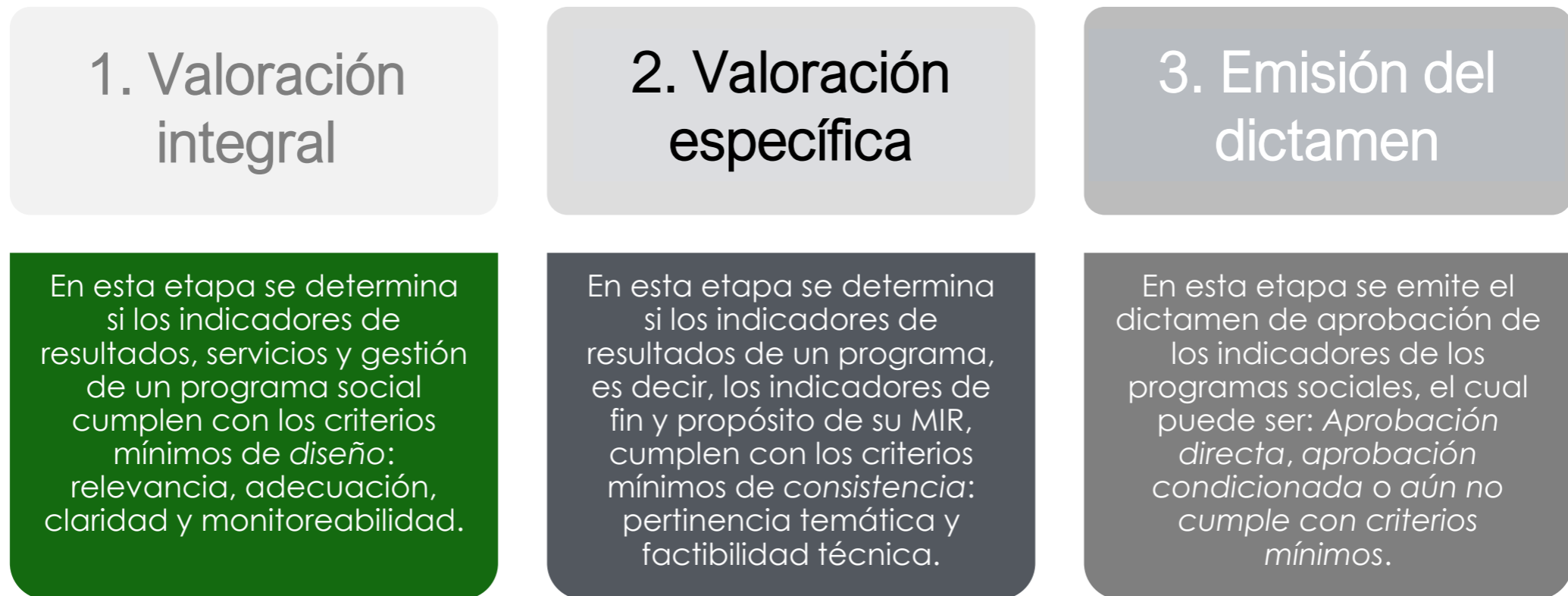
Metodologías de revisión de programas sociales



Metodología de Aprobación de Indicadores

Es el proceso mediante el cual el CONEVAL da cumplimiento al mandato del Art. 77 de la LGDS. Verifica si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales **cumplen con los criterios mínimos de calidad** para brindar información relevante sobre objetivos de los programas en un punto determinado en el tiempo.

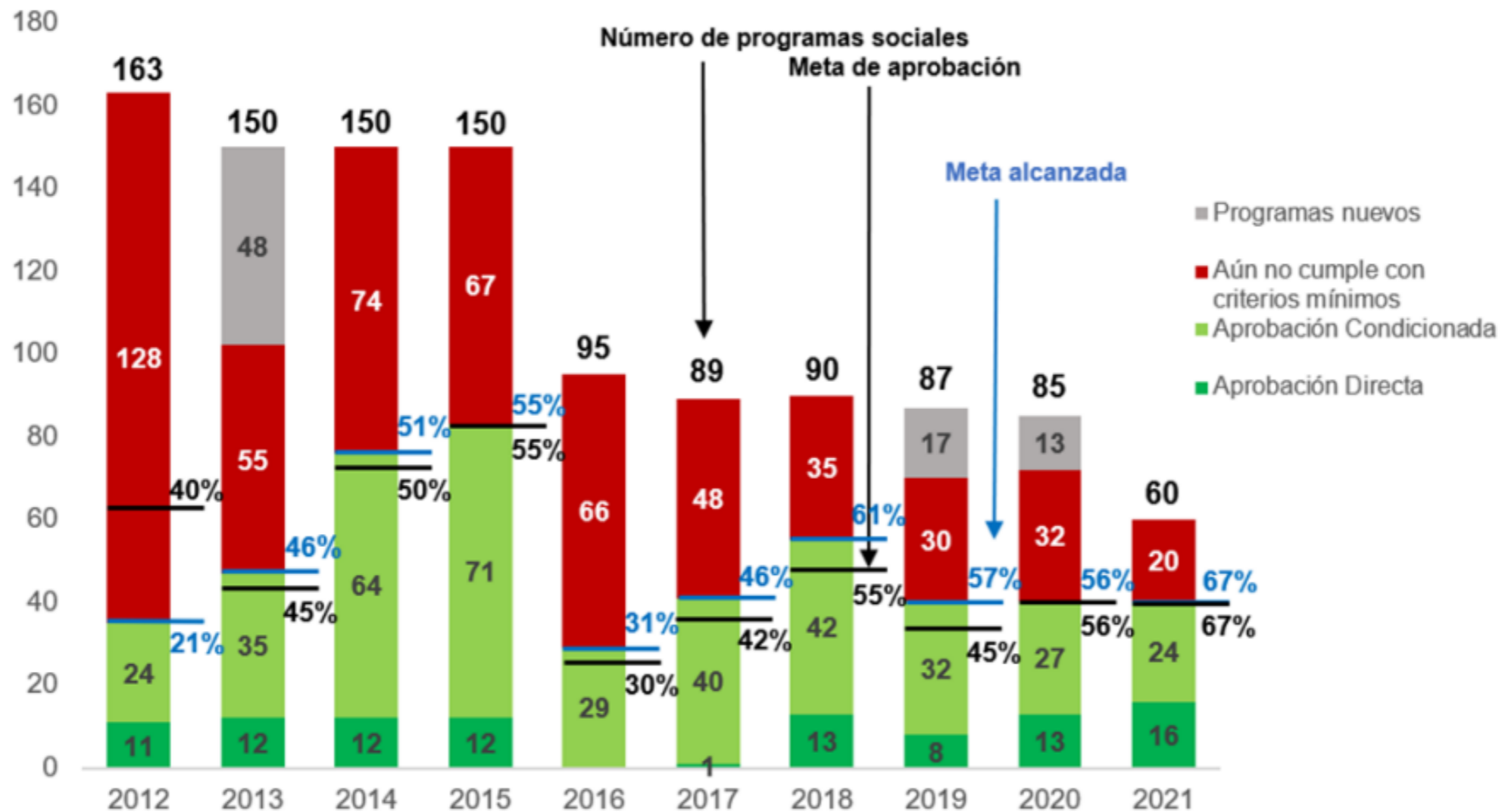
Etapas del proceso de aprobación



Resultados de la mejora de los indicadores

Aprobación de indicadores 2012-2020

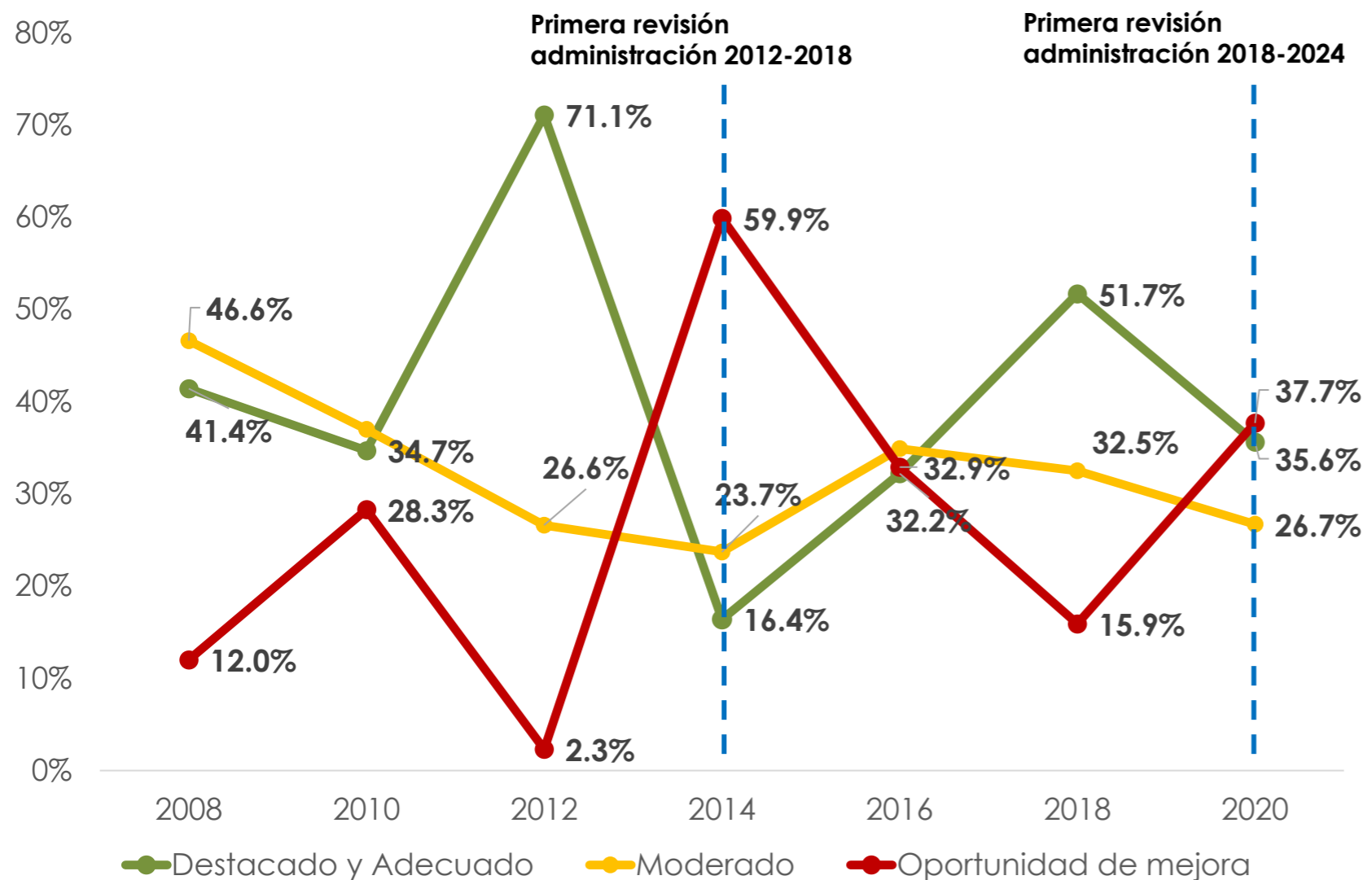
Gráfica 3. Aprobación de Indicadores por programa 2012-2021²



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Resultados de la mejora de los indicadores

Evolución de la calidad de la MIR 2008-2020

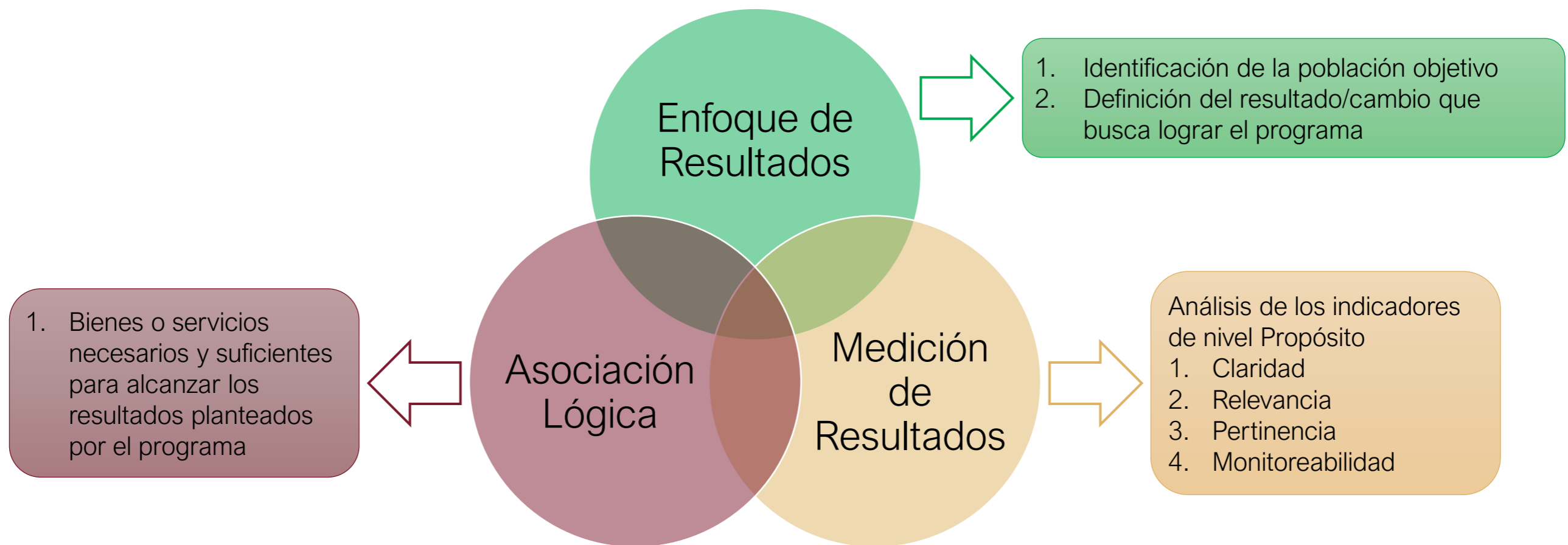


- La valoración de calidad de la MIR, evalúa en su conjunto la calidad de objetivos e indicadores.
- En 2008 se encontró que aproximadamente **dos de cada cinco** MIR tenían una calidad **destacada** o **adecuada**.
- En 2012, se alcanzó el **nivel histórico más alto** en el porcentaje de matrices con un nivel destacado o adecuado de calidad, resultado que apunta a la **consolidación del diseño de los programas sociales** característico del **cierre de una administración**.
- Entre 2014 y 2018 se progresó de forma sostenida en la mejora del diseño de la MIR.
- En 2020 los resultados de la valoración de la calidad de las MIR muestran un **comportamiento similar al registrado en 2014**.
- Sin embargo, como resultado del acompañamiento técnico-metodológico se **logró mitigar la magnitud natural del efecto** en el diseño de objetivos e indicadores que **caracteriza el inicio de un ciclo administrativo**.

Metodología de Enfoque de Resultados

Un programa o política social cuenta con **enfoque de resultados** si identifica correctamente el cambio que espera generar en sus beneficiarios; sus tipos de apoyo son adecuados para atender el problema que busca resolver; y cuenta con indicadores que permitan medir el logro de sus objetivos.

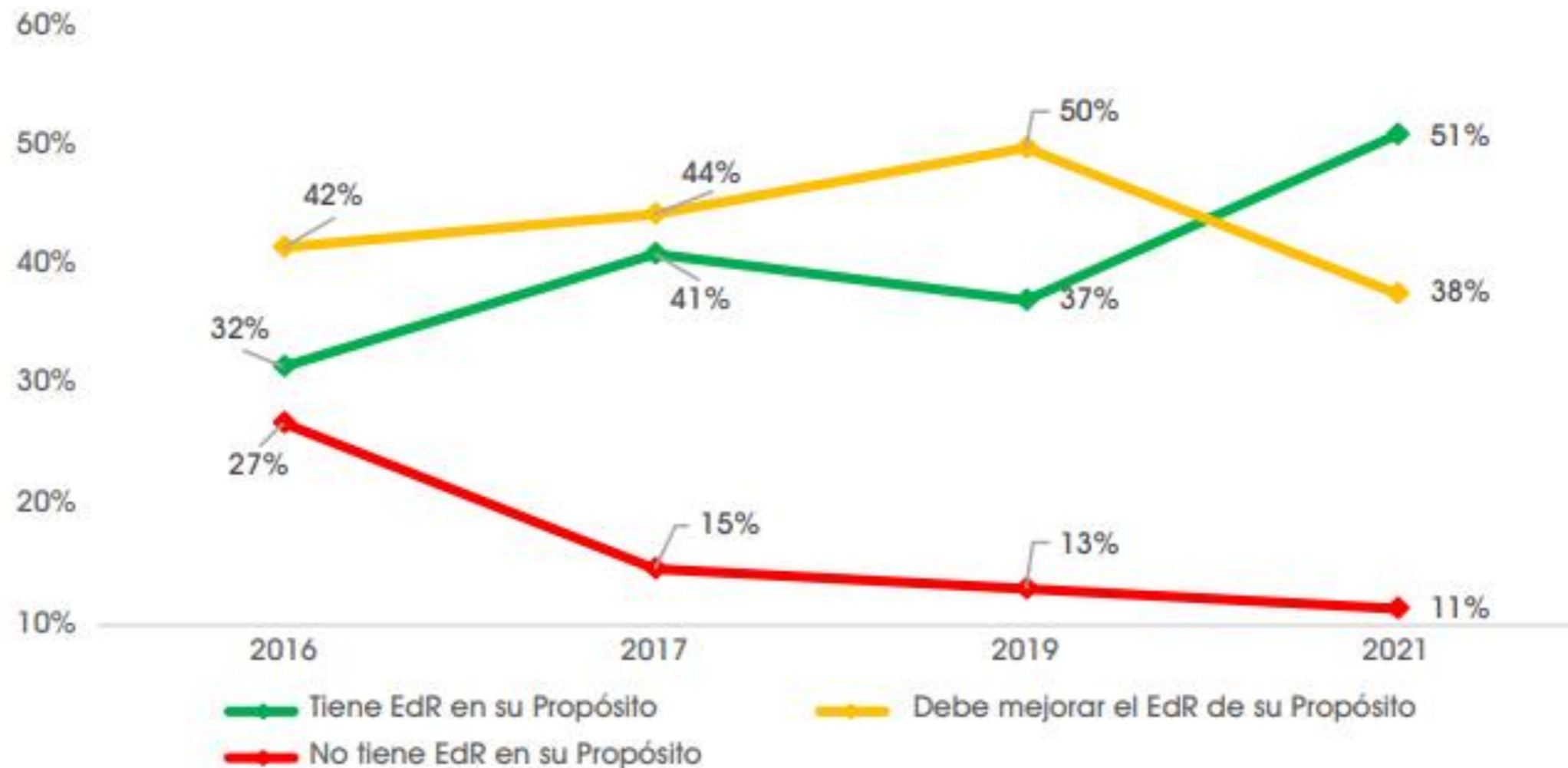
Elementos evaluados en la valoración de Enfoque de Resultados



Resultados de la mejora de los indicadores

Enfoque de resultados 2016-2019

Gráfica 2. Evolución de la orientación a resultados del objetivo central, 2016-2021



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Análisis de Sostenibilidad

El análisis de sostenibilidad busca conocer la **capacidad de los programas sociales para contar su historia a través de sus indicadores**. Se busca que los indicadores de calidad permanezcan en la MIR a fin de **trazar las trayectorias de desempeño** que sirvan de insumo a procesos de planeación estratégica y la mejora de la política.

Para este análisis, se estiman los siguientes dos indicadores de sostenibilidad:

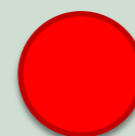
Tasa de permanencia anual (TPA)

- Permite conocer la proporción de indicadores que permanecen de un año a otro en la MIR.
- $TPA = (\text{Indicadores permanentes} / \text{Indicadores únicos}) \times 100$
- *Indicadores permanentes*: son los indicadores que se encuentran en el año t y en el año t-1.
- *Indicadores únicos*: son el total de indicadores sin duplicidades, es decir, los indicadores que se registran en ambos años se cuentan como uno.

Porcentaje de observaciones históricas (POHA)

- Refleja cuántas observaciones anuales tienen los indicadores respecto a un periodo determinado del tiempo.
- $POHA = (\text{Número de observaciones anuales por indicador para el periodo} / \text{años en el periodo}) \times 100$
- Categorías de programas según observaciones históricas:

Sin historia



Poco más de media historia

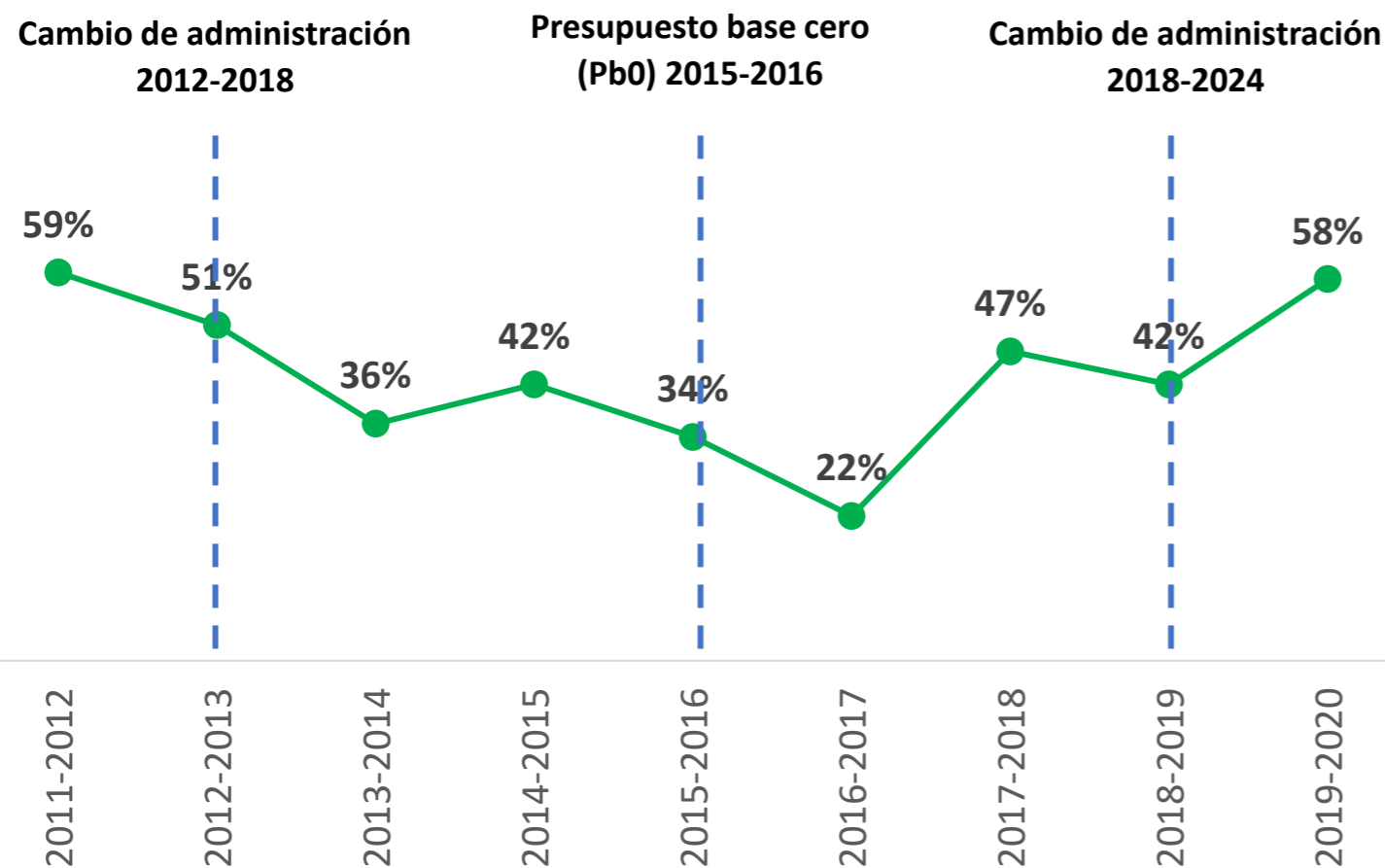


Historia completa



Resultados de la mejora de los indicadores

Sostenibilidad: Tasa de permanencia 2011-2020



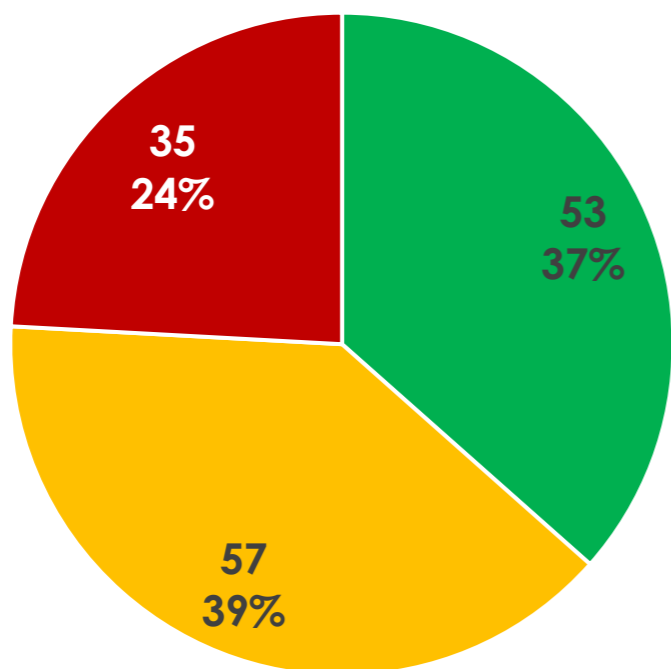
- En 2012 se llevó a cabo el primer análisis de permanencia anual de indicadores, buscando identificar la sostenibilidad de los indicadores en el tiempo.
- De 2011 a 2020, la tasa promedio de permanencia de los indicadores ha sido de 43.4%, es decir que, en promedio, **poco más de dos de cada cinco indicadores de propósito y componentes de las MIR se mantuvieron entre un año y otro.**
- El periodo con **mayor tasa de permanencia** fue 2011-2012, cuando tres de cada cinco indicadores permanecieron en las MIR (59%).
- En **contraste**, de 2016 a 2017 solo uno de cada cinco indicadores (22%) se **mantuvieron vigentes**. Esta caída se deriva de los justes a las MIR llevados a cabo en 2017 con base en la revisión del rediseño de programas de 2016.

Los cambios a indicadores en la MIR sólo se justifican si éstos se sustituyen por otros de mejor calidad. Esta medida de sostenibilidad y calidad de los indicadores se denomina “sustitución positiva”.

Resultados de la mejora de los indicadores

Sostenibilidad: POHA 2018-2020

Clasificación de programas según porcentaje de observaciones históricas 2018-2020



■ Historia completa ■ Poco más de media historia ■ Sin historia

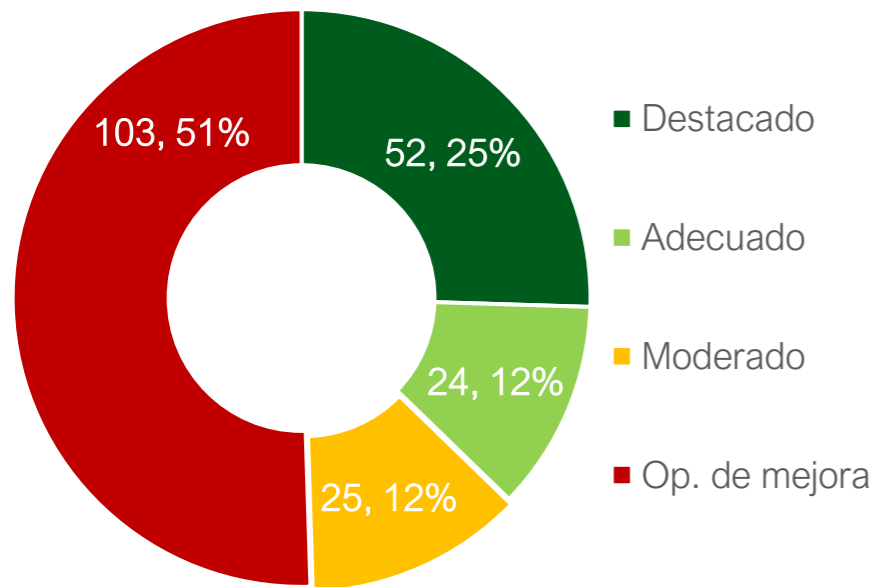
- El análisis de POHA se llevó a cabo en 2020 con el objetivo de conocer el promedio de observaciones anuales de los indicadores de propósito y componentes de la MIR desde que comenzó la **Administración 2018-2024**.
- En promedio, los indicadores de la MIR de los programas cuentan con **2.1 observaciones en lo que lleva la actual Administración**.
- El sistema de indicadores de los programas del ámbito social cuenta con **información para explicar aproximadamente el 66% de la historia del periodo considerado**.

Resultados del análisis de los indicadores

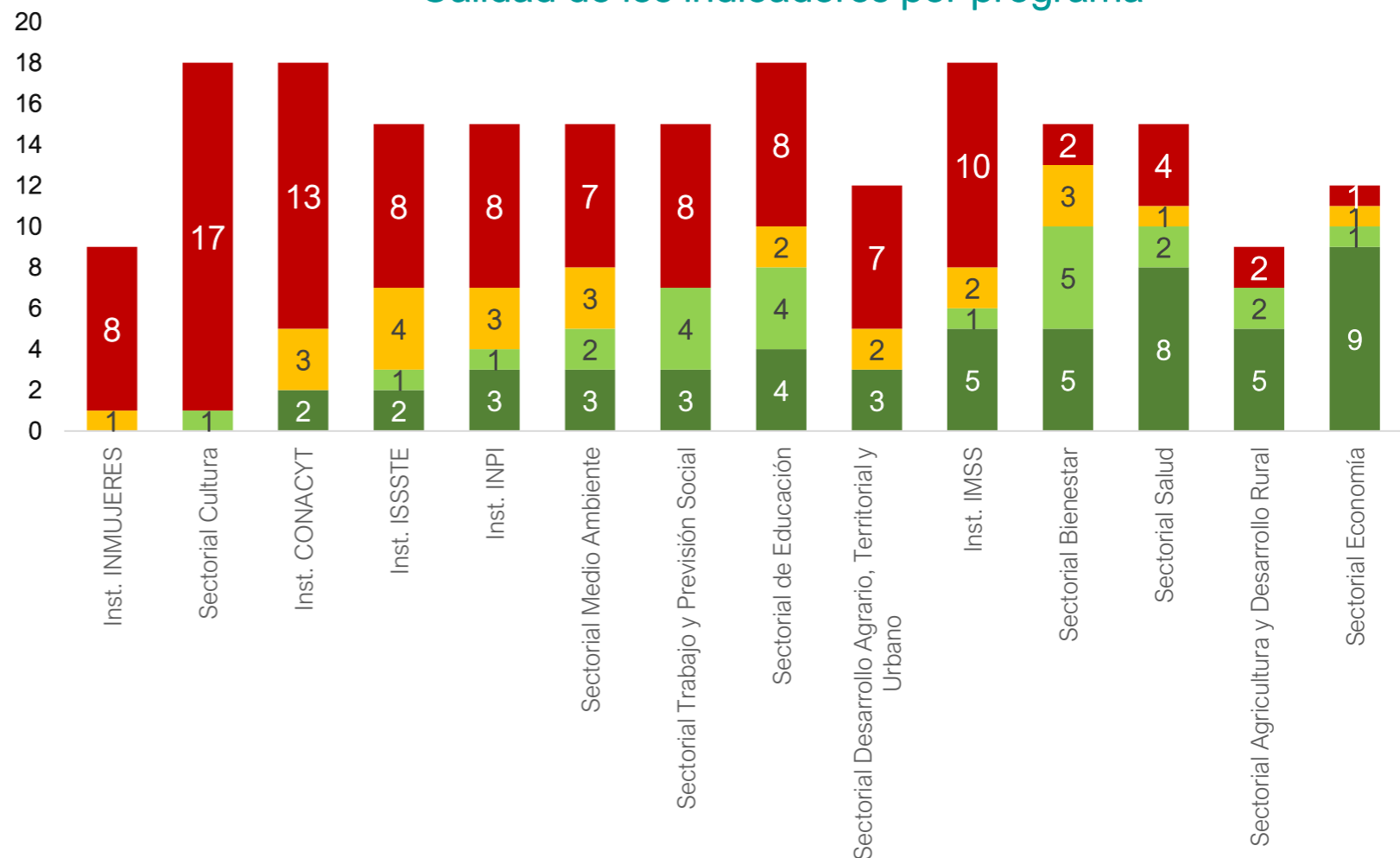
Calidad de los indicadores sectoriales

- Los programas sectoriales que derivan de la planeación nacional de desarrollo se definen al inicio de una nueva administración federal y no cuentan con mecanismos para su actualización a lo largo del sexenio.
- El universo de análisis de los programas derivados del PND 2019 - 2024 del ámbito social corresponde a: 14 programas (9 Sectoriales y 5 Institucionales), 68 objetivos prioritarios y 204 indicadores.

Distribución de la calidad de los indicadores



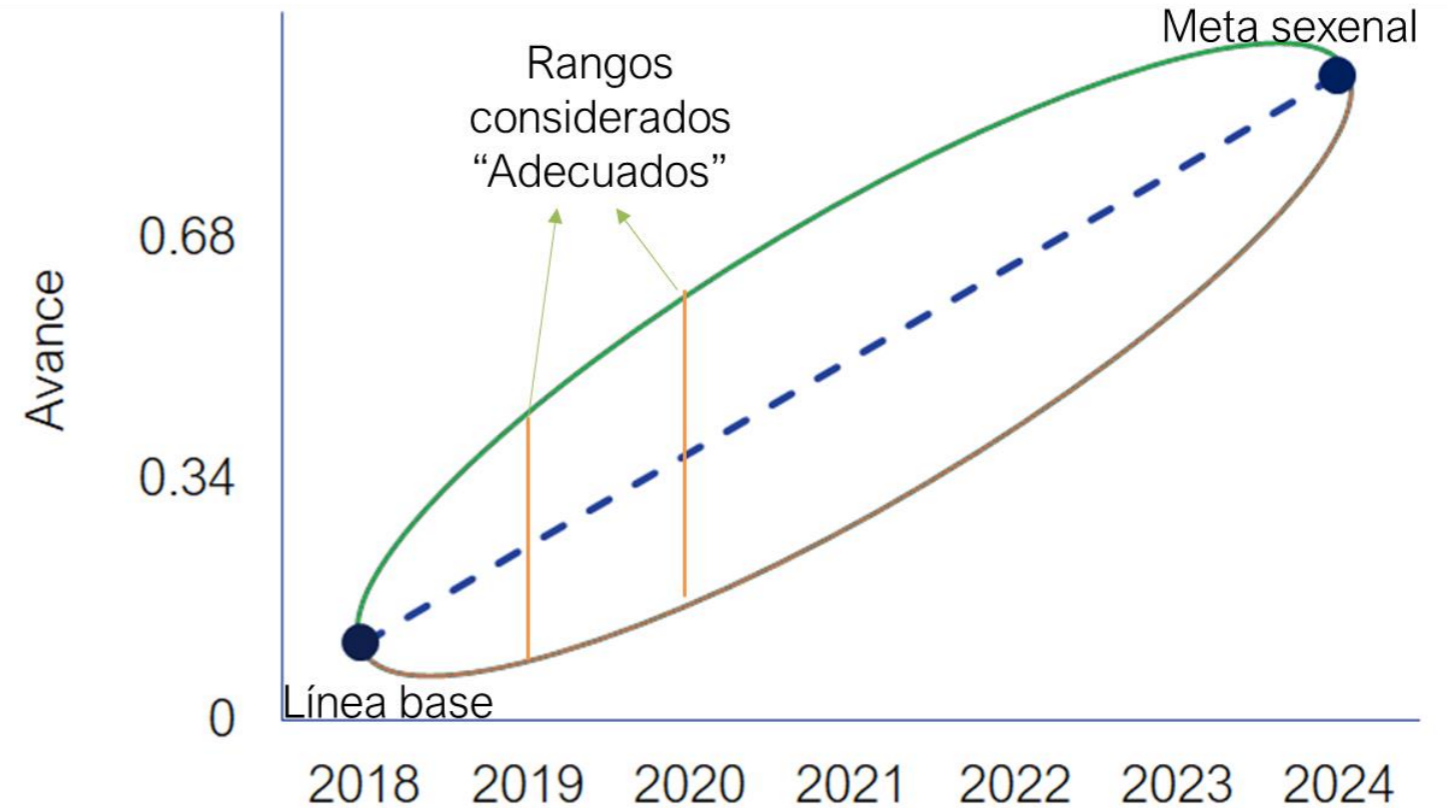
Calidad de los indicadores por programa



Avance metas sexenales

Metodología

- Se realizó el análisis considerando el reporte de avance para 2019 y 2020.
- Para el análisis se asume que el comportamiento de los indicadores no se da de manera lineal.
- Se utiliza el método de *clusterización jerárquica* para determinar los rangos sobre los que se considerará un avance adecuado
- Solo se puede calcular para los indicadores con sentido ascendente o descendente que cuente con línea base, meta sexenal y reporte de avances.



| Año | Muy rezagado | Rezagado | Insuficiente | Adecuado | Avanzado | Superado |
|------|--------------|----------|--------------|-----------|-----------|----------|
| 2019 | <-1% | [-1%,4%) | [4%,11%) | [11%,19%) | [19%,33%] | >33% |
| 2020 | <5% | [5%,16%) | [16%,27%) | [27%,35%) | [35%,41%] | >41% |

Avance metas sexenales ¿En qué se va bien?



- Los indicadores relacionados con el **poder adquisitivo de los salarios mínimos** presentaron avances importantes durante el segundo año de la Administración.

- Respecto al tema forestal se tienen avances importantes en la reforestación y en la disminución de las afectaciones por incendios.



- Se ha logrado avanzar en **cerrar la brecha de la Inversión Extranjera Directa** entre las regiones del país.

- La **inserción a empleos formales** mediante el Servicio Nacional de Empleo (SNE) presentó avances “Superados” en sus dos indicadores.



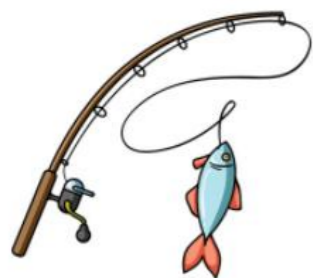
Avance metas sexenales

¿En qué se presentan rezagos importantes?



- Se incrementó la pobreza multidimensional tanto en la población joven como en las personas con discapacidad.

- Disminuyó el porcentaje de personas en búsqueda de trabajo que fueron atendidas por el Servicio Nacional de Empleo respecto a su población objetivo.



- No se ha avanzado en el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros. Los indicadores del objetivo no han mostrado cambios respecto de su punto de partida.

- En el ISSSTE se incrementaron los días que transcurren para la realización de cirugías y el otorgamiento de consultas de especialidad.



- El avance en el fortalecimiento de la infraestructura (camas y nuevas unidades) del IMSS ha sido prácticamente nulo.

¿Qué ha **faltado** para mantener una calidad apropiada de los indicadores?



Ante cambios en el diseño de los programas sociales

- No siempre se toma en cuenta información derivada de los ejercicios de monitoreo.
- No siempre existe un acompañamiento técnico que garantice un diseño orientado a resultados.



Persiste un reto en los programas sociales en cuanto a la identificación de la población objetivo y el cambio que se pretende lograr en ella.



Modificación constante de los indicadores, no necesariamente para mejorar.



No existen mecanismos para la modificación de los programas derivados del PND.



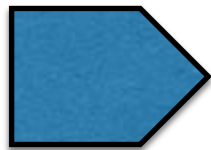
Los fondos han mantenido su calidad, solo un fondo mejoró considerablemente entre 2018 y 2020.

Retos y aprendizajes de la evolución de indicadores

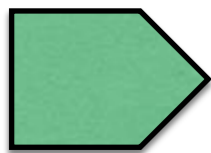
Programas sociales

Derivado del último **cambio de administración federal**, se requiere seguir fortaleciendo los indicadores de los programas sociales a fin de que proporcionen información útil, veraz y de calidad para la mejora continua de la política social.

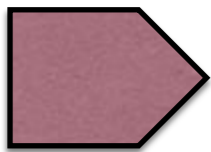
Entre los aprendizajes que se derivan del análisis de la **trayectoria de calidad de la MIR en 2008-2020**, se retoman los siguientes:



La **reestructura de la política social** siempre debe ir **acompañada** de **asistencia técnica** que garantice un diseño de objetivos e indicadores **orientados a resultados**.



El **rediseño** de programas debe considerar la **información proporcionada** por los **distintos instrumentos de monitoreo**.

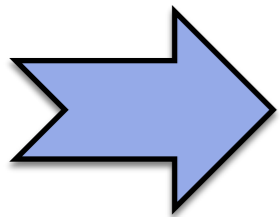


Priorizar el seguimiento y análisis de los indicadores a nivel **propósito y componente**, toda vez que estos dan cuenta de los **resultados alcanzados** y de la **entrega de bienes o servicios** a la población.

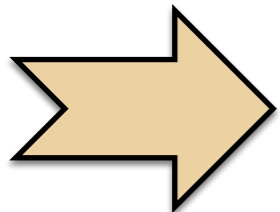
Retos y aprendizajes de la evolución de indicadores

Programas sociales

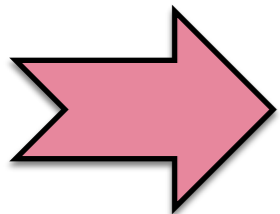
Algunos de los principales retos que se identifican para la consolidación del EdR de los programas y potenciar el diseño de indicadores de calidad para el monitoreo de los objetivos son los siguientes:



Mejorar la definición del objetivo central y de la población objetivo, puesto que solo una tercera parte de los programas sociales logran identificar con claridad a su población objetivo y el cambio que buscan alcanzar en ella.



Lograr que los programas sociales establezcan indicadores asociados a su objetivo central que den cuenta de la solución de una problemática pública. La mitad de los programas aún no logran lo anterior.

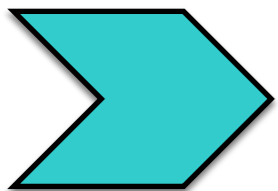


Fortalecer la contribución efectiva de los bienes y servicios que otorgan los programas sociales al logro de su objetivo central (garantizar la asociación lógica).

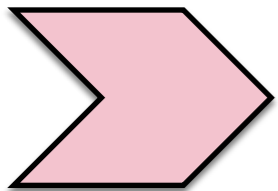
Retos y aprendizajes de la evolución de indicadores

Programas sociales

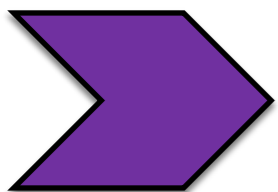
Finalmente, con el objetivo de potenciar la capacidad explicativa de los indicadores y su relevancia para los procesos de planeación y mejora de los programas sociales, es necesario:



Fomentar el uso de la información derivada de los instrumentos de monitoreo en los procesos de planeación, de asignación y seguimiento presupuestal y de transparencia y rendición de cuentas.



Mejorar los procesos de planeación para la definición de metas, toda vez que más de una cuarta parte de los programas sociales reportaron un desempeño rezagado en el cumplimiento de sus metas a nivel de objetivo central y entregables.

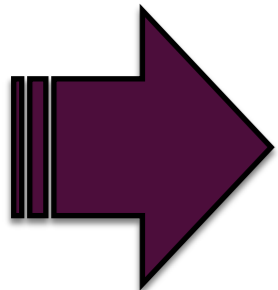


Fortalecer la alineación de los indicadores asociados al objetivo central de los programas sociales con los derechos sociales.

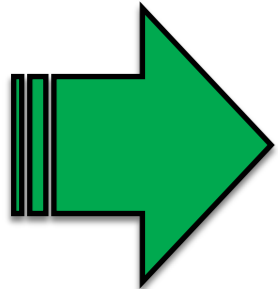
Retos y aprendizajes del seguimiento de indicadores

Programas derivados del PND

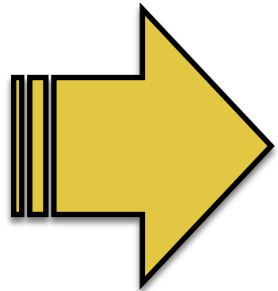
Con el objetivo de dar un seguimiento adecuado a los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo se identificaron algunas áreas de oportunidad:



Es necesario establecer **metas y líneas base**, aunque son opcionales, en los indicadores ya que eso permite cuantificar y analizar lo que se pretende lograr respecto a determinada problemática social.



Existen áreas de **oportunidad** sobre el **diseño y planeación de metas** de los indicadores, ya que el **50% de los programas** se clasifican con calidad Moderada.



Aún **no se han publicado** en el DOF **todos los programas especiales** que se encuentran mandados en distintas leyes, esto representa un **retraso** en el establecimiento de las prioridades de distintas temáticas para el país.

Consideraciones adicionales para fortalecer la calidad de los indicadores

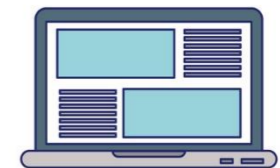
Fuentes de información:



70% de los indicadores de los programas sociales tienen fuentes de información internas.



En necesario **avanzar** en la **sistematización** y **transparencia** de la información.



Fomentar el **uso** de **fuentes externas** de información para el seguimiento de los indicadores.

Diseño de metas:



Reforzar la definición y divulgación de criterios metodológicos para el cálculo de las metas que apoye el ejercicio de planeación.



Fortalecer los lineamientos en materia del establecimiento de metas.