



Diagnóstico ^{de} Matrices de Indicadores para **Resultados 2020:** Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la **Administración 2018-2024**

Lo que se mide
se puede mejorar

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Av. Insurgentes Sur 810
Colonia Del Valle
CP 03100
Alcaldía Benito Juárez
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

CONSEJO ACADÉMICO

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

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

EQUIPO TÉCNICO

Édgar A. Martínez Mendoza
Fernando García Mora
Jessica Daniela Monroy Jiménez
José Manuel Silva Cabrera
Luis Angel Cancino Jiménez

José Manuel del Muro Guerrero
Néstor Emmanuel Aviña Montiel
Ana Karen Muñoz González
Patricia De Stefano García
Alejandro Grimaldo Ferreira

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	8
Capítulo I. Análisis de la calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados	9
Metodología de análisis de la calidad de los objetivos e indicadores	9
Análisis general del universo de programas y acciones sociales sujetos a valoración de la MIR	12
Capítulo II. Diagnóstico de la calidad de los objetivos e indicadores 2020: análisis de resultados	14
Calificación total de la calidad de objetivos e indicadores 2020.....	15
Calificación del diseño de los objetivos de los programas 2020: valoración de la lógica vertical	20
Calificación del diseño de los indicadores de los programas 2020: valoración de la lógica horizontal.....	25
Calificación de la calidad de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la administración 2018-2024.....	32
Capítulo III. Evolución de la calidad de los objetivos e indicadores 2008-2020	35
Evolución de la estructura programática, 2008-2020	36
Evolución de la calidad de objetivos e indicadores, 2008-2020	39
Trayectoria de calidad de los programas que permanecieron en el periodo 2012-2020	44
Capítulo IV. Análisis complementarios sobre la calidad de las MIR	47
Calidad de las MIR y asignación presupuestal.....	47
Calidad de las MIR y desempeño	49
Capítulo V. Consideraciones finales	50
Principales hallazgos	50
Retos	51
Recomendaciones generales	52

Resumen Ejecutivo

- Valorar la calidad de los objetivos e indicadores de los programas sociales permite obtener un panorama preciso de cómo se encuentra su diseño y de la consistencia de los instrumentos a través de los cuales miden sus avances en el logro de los objetivos que se plantean.
- El monitoreo continuo de programas sociales es útil para perfeccionar las áreas de oportunidad que presentan los programas, tanto en el logro de sus objetivos, el diseño de sus indicadores o bien, los entregables que otorgan a la población; logrando con ello mejorar sus resultados.
- El análisis de calidad de la MIR (Matriz de Indicadores para Resultados) evalúa el diseño general de los objetivos de un programa tanto en sus niveles de resultados como de entrega de bienes, servicios y gestión, así como de los indicadores asociados a cada objetivo.
- La valoración de la calidad de las MIR arroja dos productos principales: la Ficha de evaluación de la MIR y la Ficha de evaluación de los indicadores, mismas que son únicas para cada programa y contemplan el total de sus indicadores asociados.
- Para 2020 se evaluó la calidad en el diseño de objetivos e indicadores de 146 programas y acciones sociales. De éstos, 82 (56.2%) son programas sociales (modalidades S y U), y 64 (43.8%) son acciones sociales (modalidades B y E).
- Los resultados de este ejercicio revelan que el 35% (52) de las MIR tienen una calidad destacada o adecuada en su diseño general. Por su parte, 27% fueron clasificadas en semáforo amarillo; es decir, alcanzaron una calificación total de su calidad moderada. Finalmente, en semáforo rojo (oportunidad de mejora) se encuentra el 38% de las matrices valoradas, lo que se traduce en que 55 programas y acciones aún deben realizar ajustes sustanciales en objetivos e indicadores.
- Entre 2018 y 2020, 13 programas lograron mejorar el planteamiento de sus objetivos e indicadores. En contraste, 30 programas perdieron claridad en el diseño general de su MIR, razón por la que deben trabajar significativamente en: i) ajustar el planteamiento de su propósito; ii) la identificación de los entregables necesarios y suficientes para el logro de su propósito; y iii) el diseño de indicadores que les permitan monitorear adecuadamente sus resultados.

- Al segundo año de la APF (Administración Pública Federal) 2018-2024, los resultados de la valoración de la calidad de las MIR muestran una reducción en la proporción de programas con un diseño general destacado o adecuado con respecto a la valoración de 2018, y un incremento en la de los programas con oportunidad de mejora en la calidad de su matriz.
- Lo anterior se explica, por un lado, por los ajustes administrativos propios de un cambio de administración y que derivan en modificaciones en el diseño de los programas al interior de las dependencias y, por el otro, por el ajuste de los objetivos e indicadores de la planeación nacional.
- No obstante este cambio de tendencia en las trayectorias de los programas con un buen diseño general de su MIR y aquellos con oportunidad de mejora, como resultado del esfuerzo de las dependencias coordinadoras de programas y acciones sociales y el acompañamiento técnico-metodológico otorgado durante el periodo de transición, se logró reducir la caída esperada en la calidad del diseño de objetivos e indicadores que caracteriza el inicio de un ciclo administrativo o que se presenta después de modificaciones generalizadas como lo fue el Presupuesto base Cero (Pb0) de 2015-2016.
- A nivel de objetivos, los programas sociales deben trabajar principalmente en: i) la definición de un propósito con enfoque de resultados, aún falta que el 55% de los programas sociales formulen su objetivo central como la solución de una problemática de política pública única sobre una población objetivo bien identificada; ii) fortalecer su cadena de resultados, se debe definir con mayor precisión el objetivo de política pública de carácter sectorial o nacional al que buscan contribuir a través de su operación ya que aproximadamente uno de cada dos programas
- A nivel de indicadores, es necesario que los programas fortalezcan fundamentalmente los siguientes aspectos: i) el planteamiento de indicadores relevantes y adecuados para monitorear los resultados logrados en su población objetivo, la mitad de los programas deben fortalecer este elemento; ii) la identificación de medios de verificación que permitan replicar los resultados reportados, alrededor del 50% de los programas no definen apropiadamente sus fuentes de información.

- De los 15 programas prioritarios de la APF 2018-2024 que fueron considerados en el diagnóstico MIR 2020, los programas U-009 *Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente* coordinado por la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR) y U-280 *Jóvenes Escribiendo el Futuro* operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) tienen un diseño general de objetivos e indicadores adecuado.
- En el extremo opuesto, programas prioritarios como el U-083 *Universidades para el Bienestar Benito Juárez García* operado por la SEP o el S-280 *Jóvenes Construyendo el Futuro* coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) necesitan fortalecer de manera significativa el diseño de sus MIR.
- A nivel dependencia, destaca que la totalidad de los programas coordinados por IMSS-BIENESTAR y Entidades no Sectorizadas (INPI e INMUJERES) tiene una MIR con un diseño destacado o adecuado. En el extremo opuesto, la SEP y la Secretaría de Cultura (CULTURA) son las dependencias que coordinan el mayor número de programas cuyo diseño general de su MIR obtuvo una calificación con oportunidades de mejora. Sin embargo, en términos proporcionales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), CULTURA y la STPS son las dependencias con los porcentajes más altos de programas en semáforo rojo.
- En 2020, el 84.5% del presupuesto total asignado a los programas y acciones de desarrollo social lo concentran 20 programas. De estos, 45% (9) tienen un buen diseño de sus objetivos e indicadores, el 25% debe trabajar en ajustes intermedios, mientras que el 30% restante aún requiere cambios sustanciales.
- El análisis de los datos para 2020 indica que existe una relación positiva entre la calidad en el diseño total de las MIR y el desempeño alcanzado por los programas en el cumplimiento de sus metas, resultado que demuestra la importancia de continuar con el acompañamiento técnico-metodológico a los programas a fin de que estos tengan cada vez mayor claridad en el diseño de buenos indicadores y por tanto puedan llevar a cabo un seguimiento apropiado de sus resultados.

Introducción

A diario, las personas se ven involucradas en actividades de monitoreo y evaluación. Cuando despiertan, les interesa saber acerca de las condiciones del tráfico para tomar una decisión acerca de su ruta al trabajo o la escuela. Al manejar, monitorean los indicadores del tablero de su automóvil para asegurarse que todo está funcionando bien. De igual forma, les importa conocer cuáles son las posibles condiciones climatológicas para tomar las debidas precauciones. Cuando ordenan comida a través de una aplicación, dan seguimiento a su pedido a fin de conocer su estatus y estar listos para salir a recogerlo.

Entonces, si las personas dan seguimiento y evalúan de forma tan natural una gran parte de las actividades que desarrollan a diario con la finalidad de tomar las mejores decisiones con la información disponible, ¿por qué no extender esta buena práctica al total de acciones que lleva a cabo la APF (Administración Pública Federal) para impulsar el desarrollo social de la población del país, especialmente de aquella que se encuentra en una situación de vulnerabilidad?

Desde su creación, el CONEVAL ha promovido e implementado diferentes mecanismos orientados a dar seguimiento oportuno a los programas y acciones sociales de desarrollo social y con ello identificar áreas de mejora en materia de su diseño y operación a fin de que cumplan con sus objetivos y logren mejorar las condiciones de vida de la población a la que atienden. Uno de estos mecanismos es la valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), a través de la cual se obtienen dos productos, la Ficha de evaluación de la MIR y la Ficha de evaluación de los indicadores, mismas que sirven para dar a conocer a las dependencias y entidades de la administración pública federal, de manera económica y precisa, si los objetivos e indicadores plasmados en las MIR de los programas que operan cumplen con un conjunto de criterios mínimos que en conjunto garantizan un diseño adecuado así como un monitoreo pertinente de sus resultados.

En los objetivos reside la razón de ser de los programas, así como el motivo por el que fueron creados; si dichos objetivos son claros, también es posible identificar qué problemática pública se está atendiendo y cuál es el sector de la población beneficiado por el programa. Los indicadores, por su parte, son instrumentos a través de los cuales es posible medir el avance en el cumplimiento de los objetivos. Su relevancia radica en el

uso que se les da para la toma de decisiones al interior de cada programa, así como en la rendición de cuentas y transparencia ante la ciudadanía. Por todo lo anterior, resulta precisa saber no solo cuántos programas hay, sino qué hacen, a quién van dirigidos y cómo se miden.

Para lograr lo anterior, de manera bienal el CONEVAL evalúa la calidad de las MIR de los programas y acciones sociales y, a partir de los hallazgos de este análisis, establece la estrategia de atención pertinente para brindar acompañamiento técnico-metodológico durante el proceso de mejora de sus objetivos e indicadores. Este año, el Consejo llevó a cabo la valoración de la calidad del diseño de 146 programas y acciones de desarrollo social vigentes en el Inventario CONEVAL 2020, considerando la versión de las MIR **con corte al 15 de mayo de 2020**. Este ejercicio resulta particularmente significativo porque representa la primera valoración de la calidad de las MIR durante la administración federal en turno, por lo cual los resultados que se deriven pueden ayudar a mejorar significativamente el diseño de la política social en los próximos años.

El documento se divide de la siguiente forma: el capítulo I describe la metodología de análisis de la calidad de objetivos e indicadores, así como una exploración general del universo de programas sujetos a valoración en 2020. El capítulo II muestra los principales resultados de la calidad del diseño de las MIR 2020 así como un apartado dedicado al análisis de la calidad de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la actual administración federal. Posteriormente, en el capítulo III se analiza la evolución de la calidad de las MIR desde 2008. Más adelante, el capítulo IV presenta los hallazgos de dos ejercicios complementarios sobre la relación entre la calidad de las matrices y el presupuesto asignado a los programas, así como con el desempeño alcanzado por éstos en el cumplimiento de sus metas. Finalmente, se comparten los principales resultados, retos y recomendaciones generales que derivan de este ejercicio.

Capítulo I. Análisis de la calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados

Metodología de análisis de la calidad de los objetivos e indicadores

Analizar los objetivos e indicadores de los programas sociales permite obtener un panorama preciso del estado en que se encuentra su diseño, además de brindar la

oportunidad de identificar los principales aspectos en los que se debe trabajar para obtener una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) consistente. Los hallazgos que se desprenden de esta valoración sirven para perfeccionar las áreas de oportunidad que presentan los programas, tanto en el logro de sus objetivos, el diseño de sus indicadores o bien, los entregables que otorgan a la población; con lo anterior, se busca contribuir a la mejora continua de sus resultados.

El análisis de calidad de la MIR evalúa el diseño general de los objetivos de un programa en sus cuatro niveles y los indicadores asociados a cada objetivo. La figura 1 muestra la estructura de valoración de la MIR. Los aspectos que se evalúan son los siguientes:

- **Valoración de la calidad del diseño de la MIR:** Consiste en evaluar la congruencia de los objetivos y sus indicadores asociados mediante la lógica vertical y horizontal.
- **Valoración de la calidad del diseño de los indicadores:** Se busca evaluar los criterios mínimos de calidad que todo indicador debe cumplir para medir efectivamente el avance en el cumplimiento de los objetivos del programa en los cuatro niveles de la MIR.

Figura 1. Estructura de valoración de la MIR



Fuente: elaboración del CONEVAL.

El análisis de la calidad de la MIR permite conocer las principales características del diseño de la matriz y sus indicadores, y con ello generar una evaluación de la consistencia integral de las matrices sujetas a este proceso. La metodología de

evaluación consiste en 17 reactivos binarios (sí/no), de los cuales 8 califican la alineación con la planeación nacional y lógica vertical de la MIR, en tanto que los nueve reactivos restantes valoran que los indicadores cumplan los criterios mínimos de calidad establecidos por el CONEVAL: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad.

Una vez realizada la valoración de cada uno de los reactivos que componen el análisis del diagnóstico de la MIR, se obtienen tres calificaciones, las cuales se detallan a continuación:

- **Calificación general del diseño de los objetivos e indicadores de los programas:** Es la calificación total que el programa obtuvo y con la que se determina el semáforo de calidad general en el cual se clasificará.
- **Calificación de los objetivos de los programas:** Es la calificación que obtuvieron los objetivos asociados a cada nivel de la MIR, este apartado forma parte de la lógica vertical del análisis de la matriz.
- **Calificación del diseño de los indicadores de los programas:** Es la calificación que obtiene cada uno de los indicadores de los programas, este apartado forma parte de la lógica horizontal del análisis de la MIR.

Una vez obtenida cada una de las calificaciones se construye un semáforo de calidad que determina los umbrales de calificación que los programas pueden alcanzar y en los cuales se categorizan. La figura 2 muestra la clasificación de cada categoría dependiendo del puntaje obtenido en la calificación general del diseño de los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales.

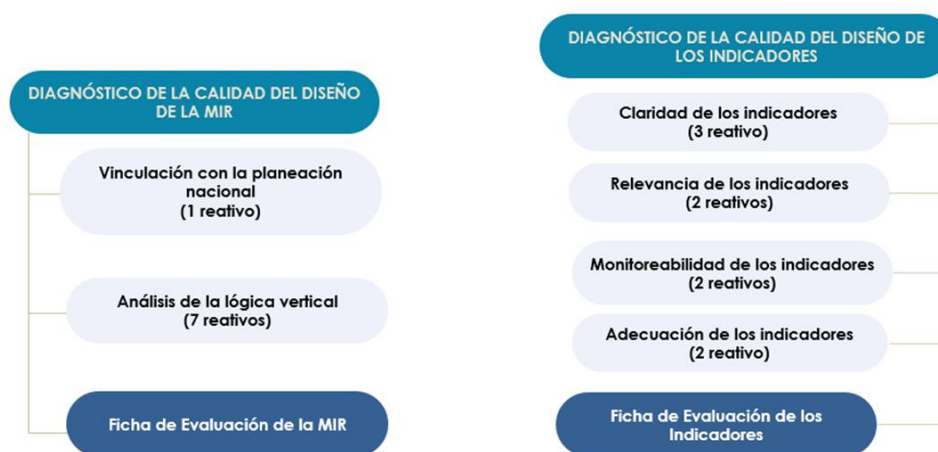
Figura 2. Semáforos de clasificación del análisis de la calidad de la MIR



Fuente: elaboración del CONEVAL.

La valoración de la calidad de las MIR arroja dos productos principales: la Ficha de evaluación de la MIR y la Ficha de evaluación de los indicadores, mismas que son únicas para cada programa integrado en el proceso y contemplan el total de sus indicadores asociados. La figura 3 muestra la estructura de valoración, los reactivos asociados y los productos finales que se obtienen de esta valoración.

Figura 3. Metodología para la valoración de la calidad del diseño de las MIR y productos obtenidos



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Análisis general del universo de programas y acciones sociales sujetos a valoración de la MIR

De manera bienal el CONEVAL realiza la calificación de las MIR y sus indicadores, ejercicio que se realiza desde 2008¹, y por medio del cual se da cumplimiento a una de las etapas consideradas en el proceso de aprobación de indicadores, la valoración integral de indicadores de resultados, servicios y de gestión².

Como en cada entrega, el universo de estudio de este análisis está conformado por los programas y acciones sociales considerados en el Inventario CONEVAL (Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social) vigente en el ejercicio fiscal coincidente con el diagnóstico MIR. Para 2020, el Inventario CONEVAL

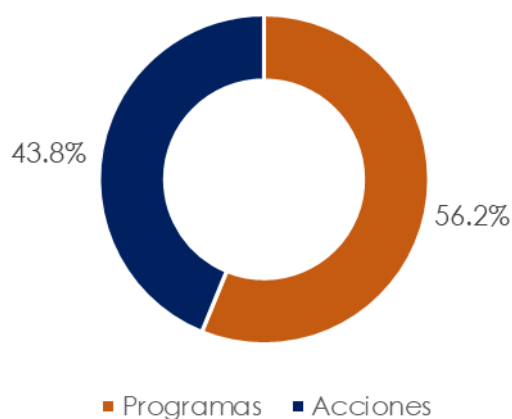
¹ Los diagnósticos de la MIR de años anteriores, así como las bases de datos de calificaciones de los objetivos e indicadores de los programas sociales, están disponibles en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPSS/Paginas/Analisis-de-la-MIR.aspx>

² El documento metodológico de aprobación de indicadores del CONEVAL se encuentra disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

está conformado por 149 programas y acciones sociales³. De éstos, se valoró la calidad del diseño de objetivos e indicadores de 146, puesto que los programas U-001 *Seguridad Social Cañeros*, U-003 *Subsidios por Cáncer* del IMSS y U-004 *Subsidios por Cáncer* del ISSSTE, creados en 2020, no cuentan con MIR para este ejercicio fiscal.

De los 146 programas y acciones sociales analizados, como se muestra en la gráfica 1, 82 son programas sociales (modalidades S – “sujetos a Reglas de Operación” y U – “otros subsidios”), y 64 son acciones sociales (modalidades B – “provisión de bienes públicos” y E – “prestación de servicios públicos”). Los programas y acciones sociales, de acuerdo con su función, están orientados principalmente a los siguientes ámbitos del desarrollo social: asuntos laborales, ciencia y tecnología, protección ambiental, desarrollo rural, vivienda, salud, cultura, educación y protección social.

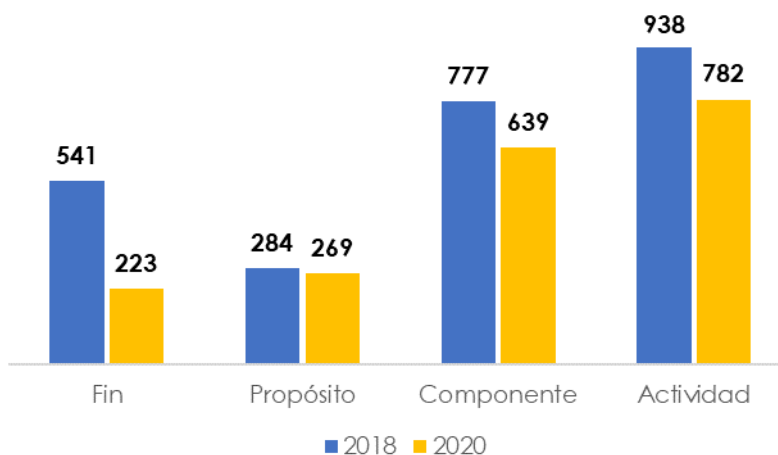
Gráfica 1. Estructura del universo de programas y acciones sociales sujetos a valoración de su MIR en 2020



Fuente: elaboración del Coneval.

En cuanto al universo de indicadores, en 2020 se analizaron un total de mil 913 indicadores, 25% menos que en 2018 donde se valoraron 2,540. El mayor ajuste se dio en los indicadores de resultados, particularmente en el nivel fin, con una disminución de aproximadamente 60%, al pasar de 541 en 2018 a 223 en el presente ejercicio. De manera agregada, en 2020 el promedio de indicadores por programa también disminuyó respecto de 2018, al pasar de 17 a 14.

³ El Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social puede consultarse en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Gráfica 2. Conformación del universo de indicadores, 2018 vs 2020

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Respecto a su distribución, como es de esperarse, la mayor concentración se da a nivel de actividades, el cual agrupa el 41% del total de indicadores analizados, seguido del nivel componentes, con el 33%, mientras que a nivel de fin y propósito se concentra el 26% restante. La gráfica 2 muestra lo anterior.

Capítulo II. Diagnóstico de la calidad de los objetivos e indicadores 2020: análisis de resultados

Como ha sucedido históricamente cuando se presenta un cambio de administración o se realizan modificaciones administrativas generalizadas como el Presupuesto base Cero de 2015-2016, los resultados obtenidos de la valoración de la calidad de las MIR 2020 reflejan los ajustes naturales realizados en el diseño de los programas y acciones de desarrollo social al interior de las dependencias y entidades coordinadoras como consecuencia del cambio de APF. Esto, resultando en una ligera caída en la calidad del planteamiento de objetivos e indicadores; no obstante, la reducción en la proporción de matrices con un buen diseño logró contenerse gracias al esfuerzo de las dependencias coordinadoras y al acompañamiento técnico-metodológico otorgado por el CONEVAL desde el periodo de transición.

Conseguir una mejora en el diseño de las MIR es un ejercicio que genera un impacto importante en los resultados logrados por los programas sociales. Un adecuado planteamiento de objetivos así como un diseño correcto de indicadores para medir de

forma clara los resultados alcanzados son herramientas centrales para lograr un apropiado monitoreo del desempeño y, con ello, contribuir en la toma de decisiones por parte de los responsables de cada programa, pues permite identificar áreas de mejora e implementar ajustes orientados a alcanzar sus objetivos.

Los hallazgos mostrados en esta sección se dividen en cuatro apartados estratégicos: análisis de la calificación total de objetivos e indicadores; análisis de la calificación del diseño de objetivos; análisis de la calificación del diseño de indicadores; y análisis de los resultados en el diseño de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la administración 2018-2024.

El primero de ellos presenta los resultados totales de la valoración de las características generales que debe cumplir un programa en materia de diseño. En el segundo se examina el diseño de los objetivos y por tanto el cumplimiento de la lógica vertical. El tercero muestra los resultados correspondientes a la evaluación del diseño de indicadores; es decir, el cumplimiento de la lógica horizontal. De manera adicional, en cada una de estas tres primeras secciones se analiza lo sucedido entre 2018 y 2020. Finalmente, el cuarto apartado presenta los principales hallazgos concernientes a la valoración del diseño de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la actual administración pública federal.

Calificación total de la calidad de objetivos e indicadores 2020

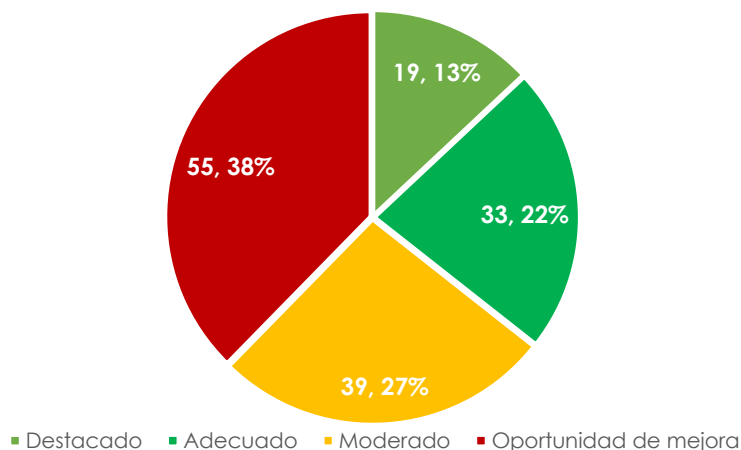
Con base en los criterios de valoración descritos en el capítulo anterior, la gráfica 3 muestra los resultados de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores para las 146 MIR valoradas en 2018. De estas, el 35%, lo que equivale a 52 MIR, tienen una calidad destacada o adecuada en su diseño general, de las cuales 19 obtuvieron una calificación destacada y 33 una adecuada. De manera general, estas MIR se caracterizan por requerir cambios poco sustanciales en el diseño de sus objetivos así como en el planteamiento de sus indicadores. Los resultados de la valoración muestran que estos programas deben trabajar principalmente en los siguientes aspectos:

- La definición de indicadores relevantes y pertinentes a nivel de fin.
- El planteamiento de supuestos y medios de verificación adecuados a nivel de fin.

Al respecto, cabe destacar que este nivel de la MIR tuvo que ser ajustado en 2019 debido a la vinculación obligatoria con las directrices de planeación nacional, mismas que por su planteamiento tan general, dificultan un monitoreo adecuado.

Durante 2020, una vez que se permitió a los programas definir su objetivo de fin con base en la MML, éstos han trabajado en conjunto con el CONEVAL y las unidades de evaluación y planeación de las dependencias y entidades para identificar con claridad el objetivo de política pública sectorial o nacional al que buscan contribuir con sus acciones y con ello logren establecer indicadores relevantes y pertinentes para su seguimiento.

Gráfica 3. Calificación total de la calidad de objetivos e indicadores, 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

En semáforo amarillo se ubican aquellas matrices que alcanzaron una calificación total de su calidad moderada; 27% de las MIR fueron clasificadas en esta categoría. Los hallazgos de la valoración indican que las principales deficiencias de estos programas se encuentran en los siguientes elementos:

- La definición de su objetivo central (propósito), en el cual sea posible identificar claramente la población objetivo y el cambio / resultado que se busca lograr en ella.
- La validación de la lógica causal propósito-fin. Aspecto que igualmente se vio afectado por la vinculación obligatoria con las directrices de planeación nacional.

- El planteamiento de indicadores pertinentes y relevantes para dar seguimiento al desempeño de los objetivos a nivel de fin y propósito.
- La definición de supuestos y medios de verificación adecuados a nivel de fin.

Finalmente, en semáforo rojo se encuentra el 38% de las MIR valoradas, lo que se traduce en que 55 programas y acciones aún demandan ajustes sustanciales, ya que tanto objetivos como indicadores no cumplen con los criterios mínimos planteados por el CONEVAL. Si bien estos programas carecen de claridad en casi todos los elementos que integran su MIR, los principales retos se identifican en:

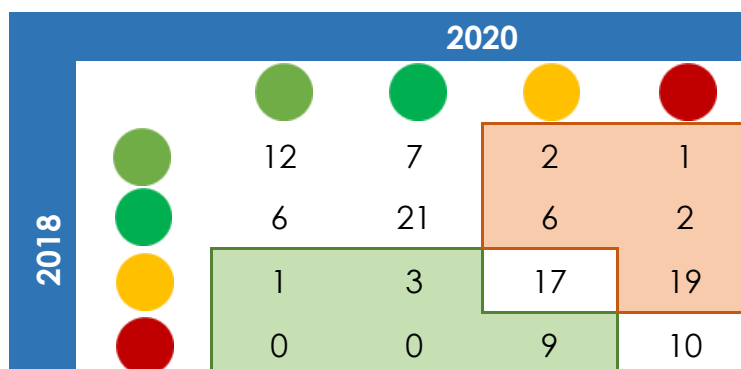
- El planteamiento de un objetivo de propósito en el que se identifique de forma precisa la población objetivo y el resultado que se pretende alcanzar en ésta.
- La validación de la lógica causal propósito-fin.
- La identificación de entregables (bienes y servicios) dirigidos a la población objetivo suficientes y necesarios para alcanzar su propósito.
- El planteamiento de indicadores adecuados y relevantes para monitorear los resultados de los objetivos a nivel de fin y propósito.
- La definición de supuestos y medios de verificación adecuados a nivel de componentes y actividades.

En la figura 4 se muestra la matriz de transición de la calificación total de la calidad de objetivos e indicadores entre 2018 y 2020. Se observa que 13 programas lograron mejorar el planteamiento de sus objetivos e indicadores, esto es pasaron de un semáforo rojo a uno amarillo o de un semáforo amarillo a uno verde. En contraste, 30 programas perdieron claridad en el diseño general de su matriz⁴, la mayoría de los cuales (19) pasaron de un semáforo amarillo a uno rojo, esto es, perdieron por completo la claridad que tenían en el diseño de sus objetivos e indicadores, razón por la cual deben trabajar significativamente en: i) ajustar el planteamiento de su objetivo central (propósito), de tal forma que se identifique con claridad el problema público que buscan resolver y la población objetivo a la cual pretenden atender; ii) la identificación de los entregables

⁴ En el Anexo 1 se presenta la lista de programas que perdieron claridad en el diseño general de su MIR de 2018 a 2020.

necesarios y suficientes para el logro de su propósito; y iii) el diseño de indicadores que les permitan monitorear adecuadamente sus resultados alcanzados.

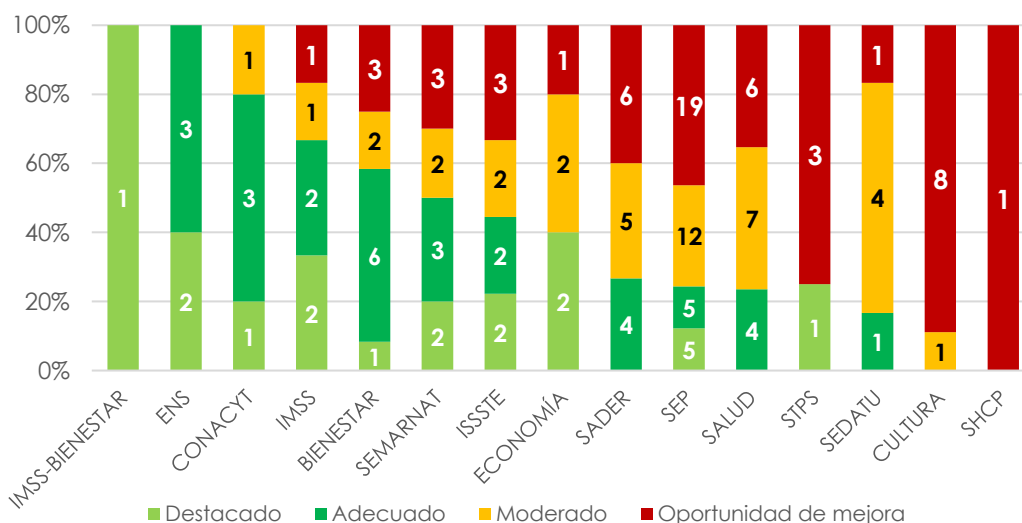
Figura 4. ¿Qué pasó con la calidad del diseño general de las MIR entre 2018 y 2020?



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Finalmente, la gráfica 4 muestra los resultados de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las MIR de los programas y acciones sociales para cada una de las dependencias. Destaca que la totalidad de los programas coordinados por IMSS-BIENESTAR y Entidades no Sectorizadas (INPI e INMUJERES) tiene una MIR con un diseño destacado o adecuado. Por otro lado, la SEP y BIENESTAR son las dos dependencias con el mayor número de programas cuya calidad general de su matriz es destacada o adecuada, sin embargo, proporcionalmente ambas dependencias tuvieron un retroceso respecto a la valoración anterior, la primera pasó de tener el 28.6% de sus programas y acciones semaforizadas en verde en 2018 a 24.4% en 2020, mientras que la segunda pasó de 94.4 a 58.3% durante el mismo periodo.

Gráfica 4. Calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las MIR de los programas sociales por dependencia, 2020.



Fuente: elaboración del CONEVAL.

En el extremo opuesto, la SEP y CULTURA son las dependencias que coordinan el mayor número de programas cuyo diseño general de su MIR obtuvo una calificación con oportunidades de mejora; la SEP en 19 de sus 41 MIR (46.3%), mientras que CULTURA en 8 de sus 9 MIR (88.9%). De manera general, los programas de estas dos dependencias deben trabajar principalmente para fortalecer los siguientes aspectos:

- La identificación de su población objetivo y el problema público que se pretende solventar en ella. Para lograr lo anterior, sería recomendable que estos programas llevaran a cabo una revaloración y análisis de su árbol de programas/objetivos.
- El planteamiento de indicadores relevantes y pertinentes para monitorear el desempeño de sus objetivos de fin y propósito.
- La definición de supuestos adecuados a nivel de fin, aspecto que puede mejorar significativamente una vez que los programas ajusten su objetivo de fin y abandonen la vinculación forzada con las directrices de planeación nacional.

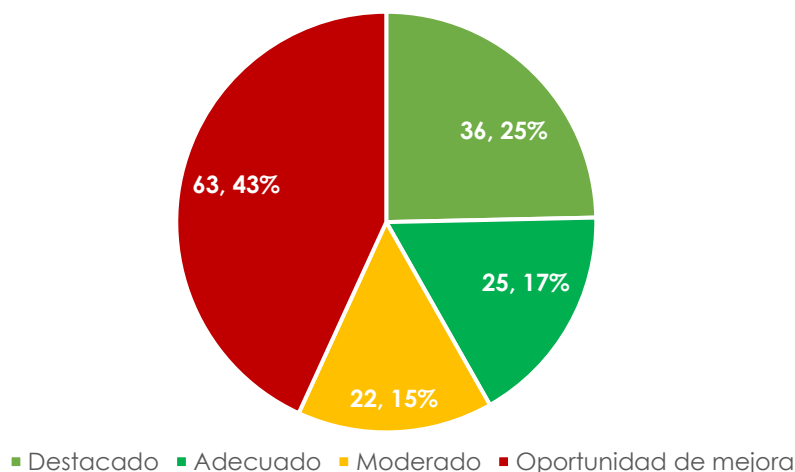
Calificación del diseño de los objetivos de los programas 2020: valoración de la lógica vertical

Por medio de la valoración del diseño de los objetivos de los programas se evalúa que, a través éstos, sea posible identificar con claridad a quién van dirigidas las diferentes acciones que lleva a cabo el programa, qué se pretende solucionar con las mismas y cuáles con los bienes o servicios que otorga el programa para lograrlo. Dichos objetivos se clasifican de la siguiente forma:

- Vinculación coherente del programa con los objetivos de la planeación nacional 2018-2024 o aquellos que se derivan de ésta (objetivo de fin).
- El objetivo principal del programa se caracteriza por ser único y representar un cambio específico en la población a la que se dirige, la cual se identifica con claridad (objetivo de nivel propósito).
- Bienes y servicios necesarios y suficientes que son entregados a la población objetivo del programa para lograr el objetivo central (objetivos de nivel componentes).
- Acciones y procesos de gestión necesarios para la generación de cada uno de los bienes y servicios proporcionados por el programa (objetivos de nivel actividades).

Los resultados derivados de la valoración de la calidad en el diseño de los objetivos revelan que, en 2020, dos de cada cinco programas poseen objetivos que identifican adecuadamente las características esenciales que los conforman; 42% (61 MIR) obtuvieron una calificación de diseño destacado o adecuado, 36, en destacado y 25, en adecuado. Adicionalmente, el 15% de las MIR de los programas y acciones de desarrollo social alcanzaron un semáforo amarillo, lo cual se traduce en que 22 MIR requieren de ajustes intermedios para mejorar la calidad en la construcción de sus objetivos. Ambos resultados nos permiten concluir que el 57% de las MIR de los programas (83) poseen objetivos que proveen información importante para entender la operatividad de los programas. La gráfica siguiente presenta estos resultados.

Gráfica 5. Calificación en el diseño de los objetivos de la MIR de los programas y acciones, 2020



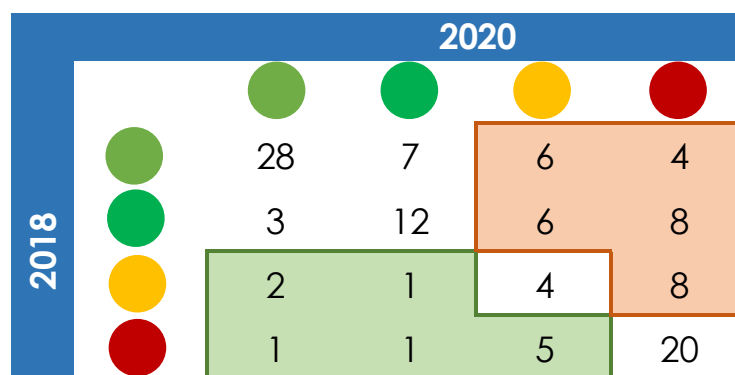
Fuente: elaboración del CONEVAL.

En contraste a lo descrito en el párrafo anterior, el 43% (63) de las MIR valoradas en 2020 aún requieren ajustes sustanciales en el planteamiento de sus objetivos, principalmente a nivel de Resultados (fin y propósito). Es posible afirmar que el incremento en la proporción de programas y acciones sociales semaforizados en rojo derivó de los ajustes en su diseño que se registraron durante el cambio de administración federal, lo que provocó que una parte de los programas tuvieran que replantear su objetivo central y por tanto perdieran claridad en la definición del problema público que buscan resolver así como en la identificación de la población a la cual pretenden dar atención. En esta misma línea, los resultados revelan que la problemática principal de aquellas MIR con oportunidades de mejora en el diseño de sus objetivos es justamente la ausencia de un propósito que cumpla con las dos características señaladas arriba.

Como en el caso de la calificación total de las MIR, la figura 5 presenta la matriz de transición de la calificación en el diseño de objetivos entre 2018 y 2020. La matriz permite identificar que 10 programas mejoraron el diseño general de sus objetivos, es decir, ganaron claridad en cuanto a la definición de la problemática pública que buscan resolver, los bienes y servicios que entregan a su población, y su contribución en la solución de un objetivo de política pública de carácter sectorial o nacional; la mayor parte de estos 10 programas son coordinados por la SEP. Por el contrario, 32 programas o

acciones sociales retrocedieron en la claridad del planteamiento de sus objetivos, principalmente a nivel de propósito por los ajustes en el diseño de los programas implementados al interior de las dependencias como resultado del cambio de administración, y a nivel de fin por la definición general de los objetivos de planeación nacional, lo que complicó que los programas logaran identificar su contribución en la consecución de un objetivo de orden superior.

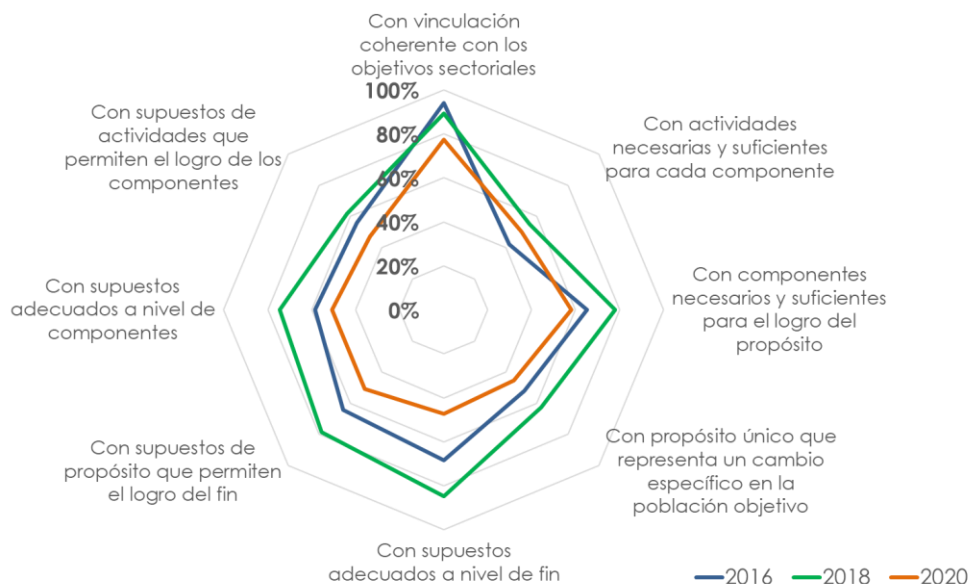
Figura 5. ¿Qué pasó con la calidad del diseño de objetivos entre 2018 y 2020?



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Para profundizar en el estudio de los resultados obtenidos mediante el diagnóstico del diseño de los objetivos, la gráfica 6 presenta un comparativo del grado de cumplimiento promedio de cada uno de los aspectos que conforman la lógica vertical de la MIR entre 2016 y 2020.

Gráfica 6. Comparación en el cumplimiento promedio de los aspectos que conforman la lógica vertical, 2016-2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

En la gráfica 6 se observa que todos los aspectos que se valoran en la lógica vertical registraron un retroceso con respecto a los niveles de cumplimiento promedio que se tenían en 2018 e incluso en 2016. Los resultados muestran que la vinculación coherente de las MIR de los programas con los objetivos de la planeación nacional 2018-2024 o aquellos que se derivan de ésta es el elemento con mayor grado de cumplimiento (77.4%).

En el otro lado de la balanza, los aspectos en los que se presentan mayores debilidades en su diseño son el establecimiento de supuestos en el nivel de fin y actividades (47.3% en ambos casos), y la formulación del objetivo principal del programa (45.2%). De estos, resulta fundamental seguir trabajando en mejorar el planteamiento del objetivo central de los programas, de tal forma que sea posible identificar claramente la población objetivo y el cambio / mejora que se busca alcanzar en ella. Este aspecto representa la razón de ser de un programa social y demuestra que, en la medida que se avance en su cumplimiento, los recursos empleados por el programa tendrán un efecto / resultado; por tanto, es el elemento primordial en materia de diseño de los programas y acciones de desarrollo social.

La comparación de las calificaciones entre 2018 y 2020 hacen evidente que los ajustes en el diseño de los programas al interior de las dependencias como resultado del cambio de administración federal se tradujeron en una pérdida de claridad en la formulación de su objetivo central, pasando de representar un 63% en 2018 a un 45% en 2020. De igual forma, se identifica un retroceso en la vinculación coherente de los programas con los objetivos de la planeación nacional o aquellos que se derivan de ésta ocasionado fundamentalmente por el hecho de que en 2019 se restringió a los programas a alinear su objetivo de fin con las directrices de planeación nacional, las cuales se consideran objetivos muy generales, lo cual dificulta el cumplimiento de la relación causal propósito-fin.

Por su parte, las reducciones menos significativas se advierten en la asociación lógica actividades-componentes, esto es, en la definición de actividades necesarias y suficientes para generar cada uno de los entregables del programa, así como en el adecuado planteamiento de supuestos a nivel de actividades que permiten el logro de los componentes.

Los resultados del diagnóstico del diseño de los objetivos de las MIR de los programas permiten identificar, a grandes rasgos, los siguientes retos:

- Es fundamental continuar fortaleciendo el enfoque de resultados de los programas de desarrollo social, ya que aún falta que el 55% de éstos formulen su objetivo central (propósito) como la solución de una problemática de política pública única sobre una población objetivo bien identificada.
- El planteamiento de un objetivo fin que cumpla con los criterios definidos por el CONEVAL permitirá que se valide la lógica causal propósito-fin, por tanto, resulta esencial que los programas ajusten este nivel de la MIR ahora que ya no se ven forzados a vincularse con las directrices de planeación nacional.
- A pesar de que las actividades no son igual de relevantes que los otros tres niveles de la MIR, su construcción debe cumplir con los criterios que establece la metodología de marco lógico, de tal forma que se identifiquen con claridad las principales acciones o procesos que efectúan los programas para la generación de los bienes y servicios que entregan a su población objetivo.

Figura 6. Aspectos clave que deben fortalecer los programas sociales para mejorar la lógica causal de sus objetivos

Nivel de la MIR	¿Qué se debe fortalecer?
Fin	Se sugiere que los programas se vinculen con un objetivo sectorial con enfoque de resultados, o bien, identifiquen en su árbol de problemas-objetivos el efecto superior al que contribuirán a través de la solución del problema central que dio origen al programa. Evitar las problemáticas muy generales.
Propósito	Debe haber claridad en la identificación de la población que cuenta con ciertas características y a la que se le brindará la atención (población objetivo). El cambio que se busca alcanzar en la población objetivo debe ser único y específico y debe reflejarse como un resultado que deriva de la entrega de los bienes y servicios que otorga el programa. Evitar el uso de “fortalecimiento”, “promover”, etc.
Componentes	Los entregables (bienes y servicios) deben ser los suficientes y necesarios para alcanzar el propósito del programa. Necesarios porque deben aportar a la realización del propósito y suficientes ya que una vez implementados, el propósito debe lograrse.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Calificación del diseño de los indicadores de los programas 2020: valoración de la lógica horizontal

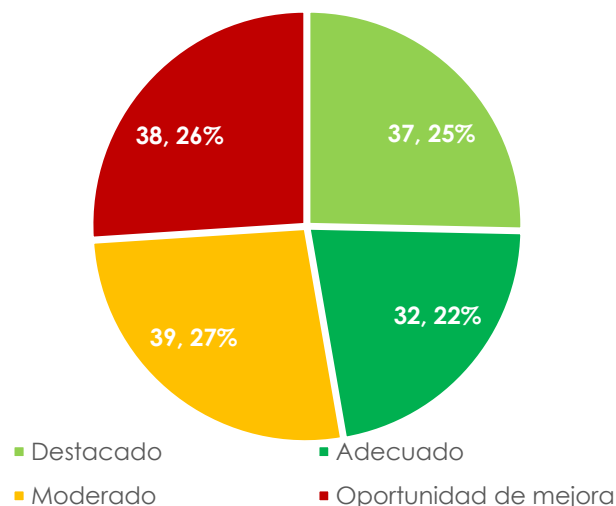
Al evaluar la lógica horizontal de la MIR se analiza si los indicadores cumplen con cuatro criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad. Si los indicadores de un programa presentan estas características, la relación entre cada uno de los objetivos y los indicadores a través de los cuales se supervisa su cumplimiento se fortalece, ya que en ese caso los indicadores permiten medir de manera apropiada el avance en los objetivos además de ofrecer información oportuna y precisa.

En el diagnóstico de la calidad del diseño de los indicadores se evalúa que dichas herramientas de monitoreo cumplan con los siguientes criterios:

- **Claridad:** con esta se evalúa que los indicadores estén contruidos lógicamente y que sus elementos, es decir, nombre, definición y método de cálculo, tengan coherencia entre sí.

- **Relevancia:** es uno de los criterios fundamentales que todo indicador debe satisfacer, puesto que permite verificar que los indicadores asociados a los objetivos que integran cada programa proporcionen información sustantiva.
- **Adecuación:** con este criterio se valora que los indicadores aporten información suficiente para emitir un juicio respecto del desempeño del programa; a nivel de propósito se refiere a la capacidad de los indicadores para medir de manera efectiva los resultados logrados en la población objetivo.
- **Monitoreabilidad:** a través de los medios de verificación debe ser posible identificar los rasgos genéricos de las fuentes de información que sustentan la construcción de los indicadores, como son el nombre de la fuente de la cual se extraen los datos para su medición, la liga de acceso y el área que gestiona esa información dentro del programa.

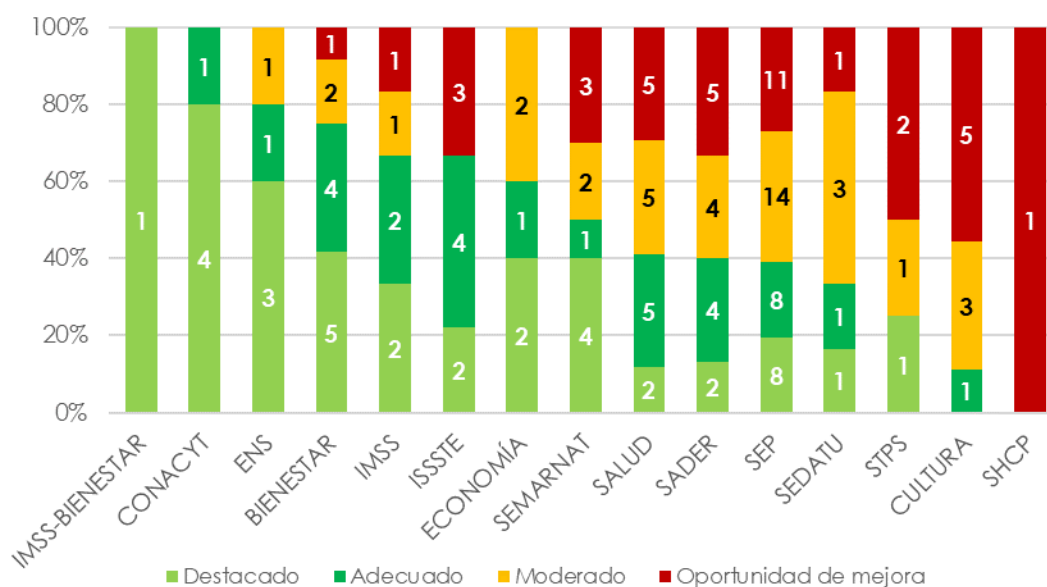
Los hallazgos de la calificación del diseño de los indicadores dan cuenta de que, en 2020, casi la mitad (47%) de las MIR de los programas y acciones sociales poseen indicadores que cumplen con los criterios anteriormente señalados. Dicho porcentaje se compone de 37 MIR calificadas con diseño destacado de indicadores y 32 con adecuado, esto es, un total de 69 matrices. En semáforo amarillo “moderado” se encuentran 39 MIR, lo cual equivale a 27% del total, mientras que 38 matrices aún no cumplen con los criterios mínimos de calidad definidos por el CONEVAL, es decir, se ubican en la categoría “oportunidad de mejora”.

Gráfica 7. Calificación del diseño de los indicadores de las MIR de los programas, 2020

Fuente: elaboración del CONEVAL.

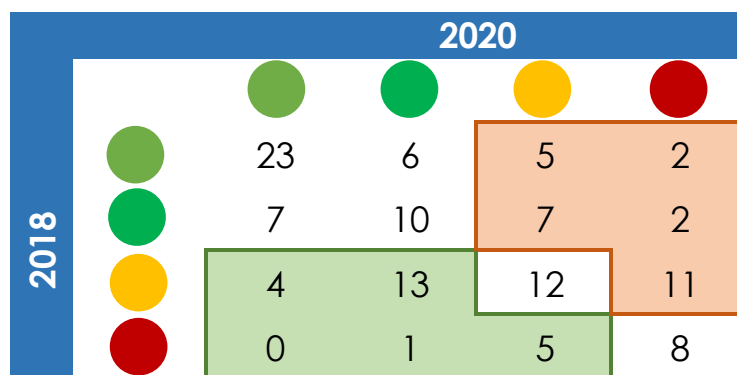
Por otro lado, cuando se analizan los resultados del diagnóstico de la calidad del diseño de los indicadores por dependencia, se observa que la totalidad de los programas de IMSS-BIENESTAR y CONACyT poseen indicadores que satisfacen los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL. Le siguen muy de cerca las ENS (INPI e INMUJERES) y BIENESTAR, en el primer caso, el 80% de sus programas cuentan con buenos indicadores, mientras que en el segundo el 75%. En contraste, la STPS y CULTURA tienen la mayor proporción de sus matrices con oportunidad de mejora en el diseño de indicadores. No obstante, en términos absolutos, la SEP es la dependencia con el mayor número de programas (11) en semáforo rojo, es decir, con indicadores que no cumplen con los criterios valorados por el CONEVAL; este resultado representa un retroceso con respecto a la valoración de 2018, pues en aquella ocasión solo cuatro programas de dicha secretaría obtuvieron una calificación con oportunidad de mejora.

Gráfica 8. Calificación del diseño de los indicadores de las MIR de los programas sociales por dependencia, 2020.



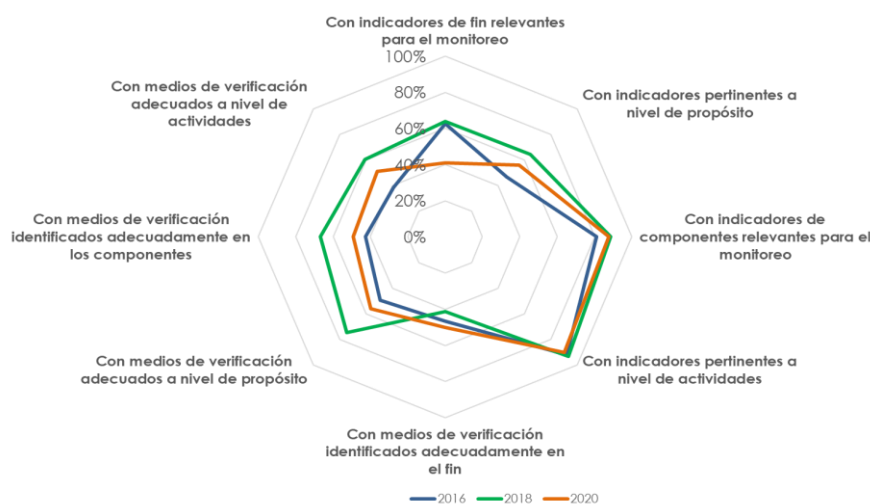
Fuente: elaboración del CONEVAL.

La figura 7 presenta la matriz de transición de la calificación en el diseño de objetivos entre 2018 y 2020. Se observa que 23 programas mejoraron su calidad en el diseño de indicadores, 18 de los cuales alcanzaron una calificación destacada o adecuada, la mayoría coordinados por la SEP (4), SADER (3) e ISSSTE (3). Adicionalmente, 5 programas pasaron de la categoría “oportunidad de mejora” a la categoría “moderado”, es decir, mejoraron en el planteamiento de sus indicadores, sin embargo, aún deben seguir trabajando para lograr que dichos instrumentos de monitoreo cumplan con todos los criterios definidos por el CONEVAL. Por el contrario, 27 programas retrocedieron en la calidad de sus indicadores, 11 de los cuales pasaron de un semáforo amarillo a uno rojo, mientras que 16 lo hicieron de un semáforo verde a uno amarillo o rojo. Esta pérdida de claridad en el planteamiento de indicadores que permitan monitorear apropiadamente el desempeño de los programas se derivó fundamentalmente de los ajustes en su diseño; las modificaciones en los objetivos de los programas dificultaron que una parte de éstos pudieran definir de manera inmediata indicadores relevantes y pertinentes para monitorear su desempeño.

Figura 7. ¿Qué pasó con la calidad del diseño de indicadores entre 2018 y 2020?

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El análisis anterior se nutre al examinar los resultados de la gráfica 9. Destaca que una de las razones principales por la cual un gran número de matrices de programas y acciones sociales se encuentra en semáforo rojo o amarillo es la ausencia de indicadores adecuados y relevantes para medir los resultados alcanzados a nivel de fin y propósito, ya que únicamente el 41.1 y 56.2%, respectivamente, de los programas cuentan con indicadores pertinentes en estos dos niveles. Por otro lado, el mayor cumplimiento promedio de los criterios establecidos por el CONEVAL se concentra en los niveles de componentes (bienes y servicios entregados) y actividades.

Gráfica 9. Comparación en el cumplimiento de los aspectos que conforman la lógica horizontal, 2016-2020

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Cuando se compara el nivel de cumplimiento promedio de los aspectos que constituyen la lógica horizontal entre 2016 y 2020, se observa que, a diferencia de lo sucedido con la lógica vertical, el porcentaje de cumplimiento en los aspectos valorados no se redujo de forma tan pronunciada. A nivel propósito, el porcentaje de indicadores pertinentes en 2020 es aproximadamente 10% mayor que en 2016 pero 8% menor que el alcanzado en 2018. Este resultado demuestra que a pesar de los ajustes en el planteamiento de sus objetivos, los programas procuraron conservar la mayor parte de sus indicadores utilizados para dar seguimiento a los resultados alcanzados en su población objetivo; si un programa carece de indicadores adecuados en lo referente al objetivo principal, se ponen en riesgo la asignación presupuestaria, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el extremo opuesto, la mayor reducción se identifica en la relevancia de los indicadores a nivel de fin, pasando de alcanzar un cumplimiento promedio de 64% en 2018 a uno de 41% en 2020, lo que puede atribuirse a la poca pertinencia en la temporalidad de publicación de los programas sectoriales, lo que forzó a los programas a alinearse con las directrices de planeación nacional, mismas que son muy generales y por tanto dificultan su monitoreo.

Los hallazgos que se derivan de la valoración de la lógica horizontal de las MIR de los programas dan cuenta de lo siguiente:

- Los programas y acciones sociales deben mejorar el diseño de indicadores de resultados, esto es, aquellos ubicados en los niveles de fin y propósito. En el primer caso, el 59% de los programas no cuentan con indicadores adecuados para medir su contribución en un objetivo de política pública sectorial o nacional, mientras que en el segundo caso el 46% de los programas no poseen indicadores relevantes y pertinentes para monitorear los resultados logrados en su población objetivo.
- Se observa un retroceso con respecto a 2018 en la identificación de medios de verificación adecuados en todos los niveles a excepción del fin, razón por la cual es necesario que los programas sigan trabajando para sistematizar su información y dispongan de fuentes de información claras y que permitan un acceso público y completo a los datos que se emplean en la estimación de los indicadores.

- Aunque la mayoría de sus programas se encuentran en semáforo verde o amarillo, dependencias con SALUD, SADER y SEP deben aplicar medidas y reforzar los mecanismos vigentes para perfeccionar el diseño de sus indicadores, especialmente de aquellos que utilizan para medir resultados, a fin de que sean claros, adecuados, relevantes y monitoreables.

Figura 8. Aspectos clave que deben fortalecer los programas sociales para mejorar el planteamiento de sus indicadores

Nivel de la MIR	¿Qué se debe fortalecer?
Fin	En este nivel, los indicadores deben permitir verificar los efectos sociales o económicos a los que contribuye el programa. Este tipo de indicadores no son responsabilidad directa del programa.
Propósito	Los indicadores deben enfocarse en medir los resultados del programa en la solución de una problemática social concreta. No son indicadores de gestión o procesos.
	Es fundamental que contengan los factores relevantes del objetivo central (población objetivo y resultado esperado).
Componentes	Se sugiere incluir indicadores que permitan monitorear el desempeño en la entrega de los bienes y servicios que se otorgan a la población objetivo, cuidando evitar mediciones sobre lo programado .
	Los elementos que integran a los indicadores (nombre, definición y método de cálculo) deben ser claros y guardar congruencia entre sí.
Todos los niveles	Los medios de verificación deben contener al menos los siguientes elementos: i) nombre y periodicidad de publicación del documento que sustenta la información; ii) nombre del área encargada de reportar la información; iii) liga electrónica para consultar la información del indicador (fundamentalmente a nivel de fin y propósito). De igual forma, es importante revisar la congruencia entre la meta, línea base y sentido del indicador .

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Calificación de la calidad de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la administración 2018-2024

De los 17 programas prioritarios de la administración federal 2018-2024, 15 fueron considerados en el Diagnóstico MIR 2020. Los programas U-025 *Agromercados Sociales y Sustentables* de la SADER y S-282 *Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)* de la SEDATU, fueron incorporados como componentes de los programas S-257 *Productividad y Competitividad Agroalimentaria* de la SADER y S-273 *Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)* de SEDATU, respectivamente. Para 2021, de acuerdo con la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2021, emitido por la SHCP, se elimina el programa U-021 *Crédito Ganadero a la Palabra* operado por la SADER.

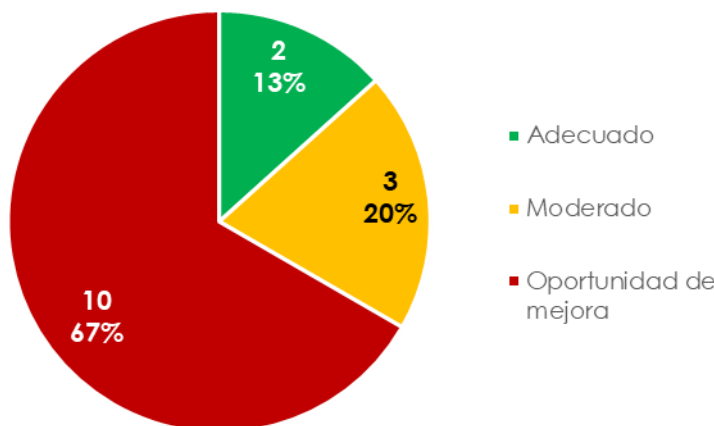
Respecto al diseño general de la MIR de los programas prioritarios, se observa que en ningún caso hay programas con diseño destacado. Sin embargo, los programas U-009 *Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente* coordinado por BIENESTAR y U-280 *Jóvenes Escribiendo el Futuro* operado por la SEP tienen un diseño general adecuado, esto es, cuentan con una lógica vertical⁵ e indicadores con la calidad suficiente para medir su desempeño.

No obstante, existe un reto importante, puesto que 10 de los 15 programas analizados tienen un diseño con oportunidad de mejora, por lo que es necesario fortalecer y en su caso ajustar su lógica vertical, principalmente en sus procesos o actividades, así como en entregables que el programa otorga a su población objetivo, para que de esta manera se logre el cambio que el programa espera alcanzar en esta población. De igual forma, es importante que los programas fortalezcan la lógica horizontal de sus indicadores, incorporando indicadores relevantes y pertinentes para monitorear su desempeño, así como metas, líneas base y medios de verificación que permitan replicar

⁵ La lógica vertical en la MIR de los programas se logra cuando las actividades junto con sus supuestos generan los componentes; los componentes más sus supuestos generan el propósito, y el propósito más sus supuestos generan el fin del programa. Para profundizar al respecto, consultar la "Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados" del CONEVAL, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

los resultados reportados, y con ello abonar en la transparencia y rendición de cuentas. La gráfica 10 muestra los resultados anteriores.

Gráfica 10. Calificación total de la calidad de objetivos e indicadores de los programas prioritarios de la APF 2018-2024

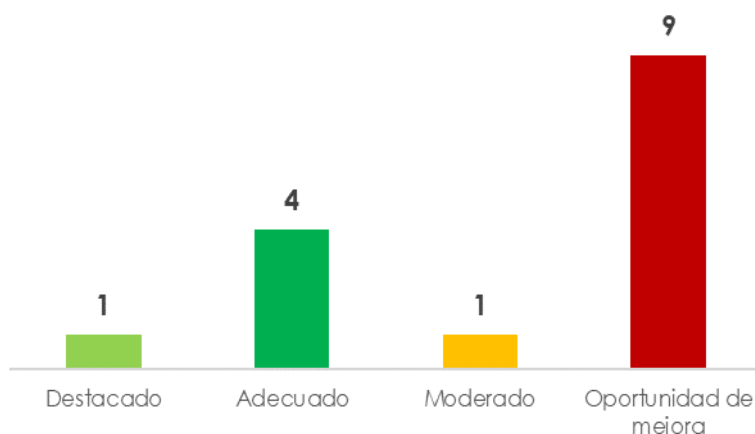


Fuente: elaboración del CONEVAL.

Al analizar la lógica vertical de los programas prioritarios, a través del planteamiento de sus objetivos y la verificación de su lógica causal, se observa que 5 programas cuentan con un nivel destacado o adecuado en estos rubros. El programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro* tiene un diseño destacado en la definición de sus objetivos, con un propósito que identifica adecuadamente a su población objetivo y el cambio que busca lograr en ella, así como con componentes que al ser operados implican el logro de su propósito.

En el extremo opuesto, hay programas prioritarios que necesitan fortalecer de manera significativa el diseño de sus objetivos, ejemplo de ello es el programa *Universidades para el Bienestar Benito Juárez* operado por la SEP, o el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* coordinado por la STPS. Ambos programas identifican correctamente a su población objetivo, sin embargo, no es claro el cambio o resultado que buscan alcanzar en ésta, razón por la cual, sus componentes y actividades carecen de la estructura necesaria para asegurar una lógica vertical adecuada. La distribución por calidad en el planteamiento de los objetivos de los programas prioritarios se observa a detalle en la siguiente gráfica.

Gráfica 11. Calificación en el diseño de objetivos de los programas prioritarios de la administración federal 2018-2024

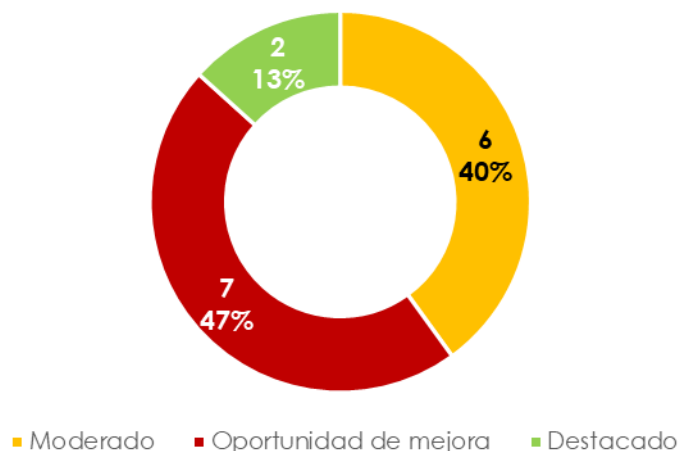


Fuente: elaboración del CONEVAL.

De igual forma, al analizar la calidad de los indicadores de este grupo de programas se observa que el 53% tienen un diseño moderado o destacado. En este último rubro se encuentran el programa U-009 *Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente* y el programa U-011 *Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social o Natural*, ambos coordinados por BIENESTAR. En el caso del programa U-011 es importante mencionar que el programa necesita incorporar valores de línea base en sus indicadores que hagan posible conocer su punto de partida y dimensionar el problema público que enfrenta.

En contraste, programas como el U-020 *Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos* de la SADER, cuyo diseño de indicadores fue clasificado con oportunidad de mejora, deben fortalecer elementos como la relevancia y adecuación para dar cuenta apropiadamente de su desempeño; asimismo, es recomendable que mejoren la monitoreabilidad de sus indicadores, identificando fuentes de información de acceso público que permitan consultar y en su caso replicar el cálculo de los indicadores.

Gráfica 12. Calificación en el diseño de indicadores de los programas prioritarios de la APF 2018-2024



Fuente: elaboración del Coneval.

Con el cambio de modalidad que 11 de los 15 programas prioritarios experimentarán en 2021 al pasar de programas U – “otros subsidios” a S – “sujetos a Reglas de Operación”⁶, se espera que el diseño general de sus matrices mejore considerablemente, como resultado del esfuerzo de las coordinadoras de sector y la incorporación de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL a través de las distintas estrategias de atención, como son Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores de Resultados (MeTRI), Asistencias Técnicas, entre otras, sumado a las sugerencias técnico-metodológicas contenidas en la Guía de Vinculación MIR-ROP, publicada por el CONEVAL en 2019⁷ y compartida con las dependencias.

Capítulo III. Evolución de la calidad de los objetivos e indicadores 2008-2020

Con base en los esfuerzos para la institucionalización del monitoreo en México, la valoración de la calidad de los indicadores que integran la MIR resulta un elemento fundamental para garantizar el buen funcionamiento del Sistema de Monitoreo de las Políticas y Programas Sociales. La definición de indicadores que cumplen con los criterios mínimos de calidad establecidos por el CONEVAL propicia la generación de información útil para el proceso de toma de decisiones en lo que respecta al diseño, operación y por

⁶ La lista de programas prioritarios que tendrán Reglas de Operación en 2021 se presenta en el Anexo 2.

⁷ https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf

supuesto desempeño de un programa. Por lo anterior, el CONEVAL, en cumplimiento de sus objetivos y con base en sus atribuciones, lleva a cabo, desde 2008, la valoración bienal de la calidad de los objetivos e indicadores que conforman la MIR de los programas y acciones de desarrollo social.

Este ejercicio de monitoreo se encuentra enmarcado dentro del proceso de aprobación de indicadores⁸ que lleva a cabo el Consejo para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social. En particular, la evaluación de la calidad de las MIR constituye la primera etapa dentro del proceso antes referido, y tiene la finalidad de determinar si los objetivos de un programa social están apropiadamente planteados y si sus indicadores de resultados, servicios y gestión cumplen con los criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, adecuación y monitoreabilidad.

El resto del capítulo se divide en tres apartados, el primero de ellos presenta una descripción de la evolución de la estructura programática así como de la conformación de los indicadores como instrumentos de seguimiento del desempeño de los programas y acciones sociales. Posteriormente, el segundo apartado se centra en un análisis de la evolución de la calidad de los objetivos e indicadores desde que se llevó a cabo el primer ejercicio de valoración de este tipo en 2008. Finalmente, el tercer apartado muestra cuál ha sido la evolución de la calidad de las MIR de aquellos programas que han permanecido vigentes desde 2012.

Evolución de la estructura programática, 2008-2020

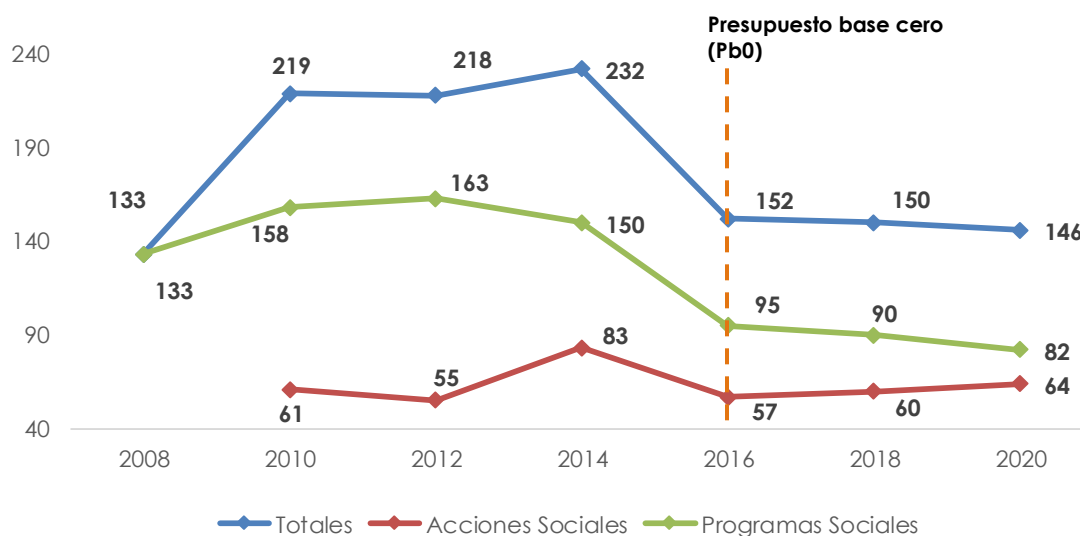
Programas

A partir de 2008, año en que el CONEVAL inició con el diagnóstico de matrices, el universo de programas y acciones sociales registró un incremento considerable hasta 2014, cuando se observó el número máximo con un total de 232, compuesto por 150 programas y 83 acciones sociales. En 2016, como resultado del ajuste a la estructura programática y la implementación del presupuesto base cero, el universo pasó a 152, es decir, una disminución del 34% respecto a 2014, tendencia que ha continuado a la baja hasta registrar, en 2020, un total de 146 programas y acciones sociales.

⁸ Para conocer más sobre el proceso de Aprobación de Indicadores, se sugiere consultar el documento "Metodología para la Aprobación de Indicadores de los programas sociales", disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Metodolog%C3%ADa%20para%20Aprobaci%C3%B3n%20de%20Indicadores%202014.pdf>

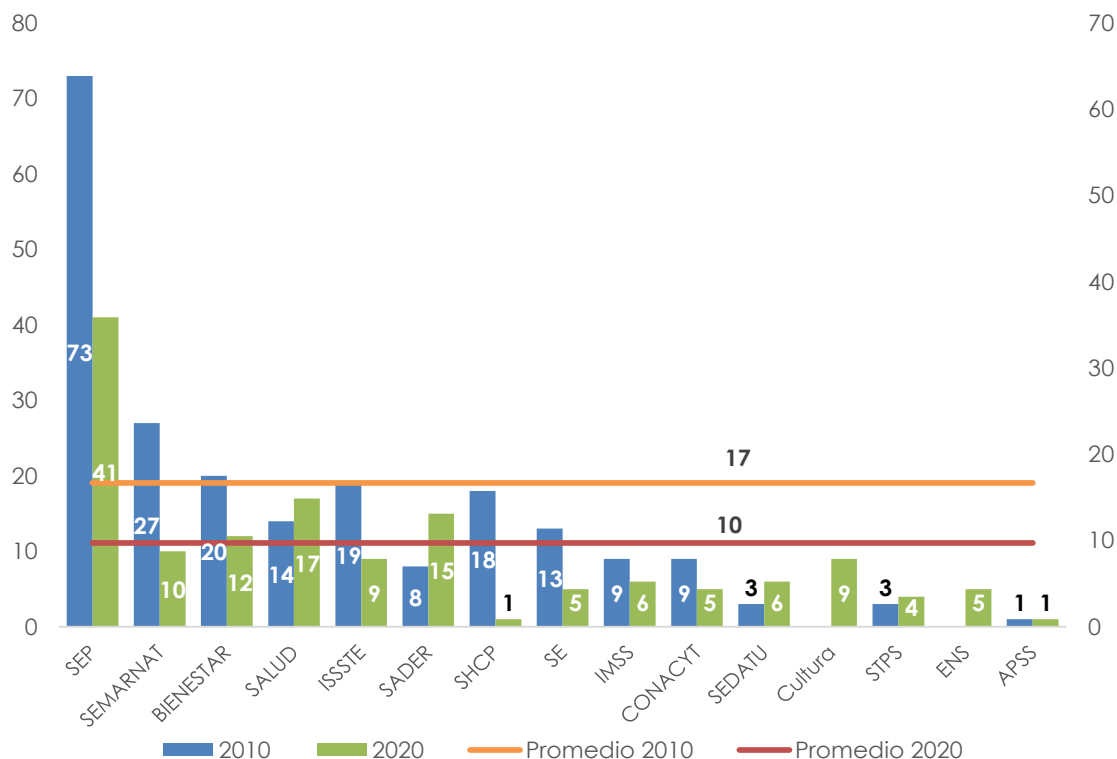
Un aspecto importante a destacar es que los programas sociales, es decir aquellos de modalidad S y U, han disminuido desde 2016, mientras que las acciones sociales han mantenido una tendencia creciente, representando en 2020 el 43.8% del total, es decir la proporción más alta en el periodo de análisis.

Gráfica 13. Evolución de la clasificación programática de programas y acciones sociales sujetos a valoración de su MIR, 2008-2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, la gráfica 14 muestra que a nivel dependencia el número de programas y acciones sociales coordinadas por estas ha disminuido considerablemente en los últimos diez años. En promedio pasaron de operar 17 en 2010 a 10 programas en 2020, lo que demuestra un esfuerzo importante de compactación en la implementación de la política social a nivel federal. Dependencias como la SEP o SEMARNAT, muestran importantes esquemas de simplificación, al disminuir el número de programas y acciones sociales en 44% y 63%, respectivamente. Por ejemplo, en 2010 la SEP coordinaba 73 programas y acciones de desarrollo social, mientras que en 2020 opera 41. La distribución por dependencia se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 14. Número de programas y acciones sociales por dependencia, 2010 vs 2020

Fuente: elaboración del CONEVAL.

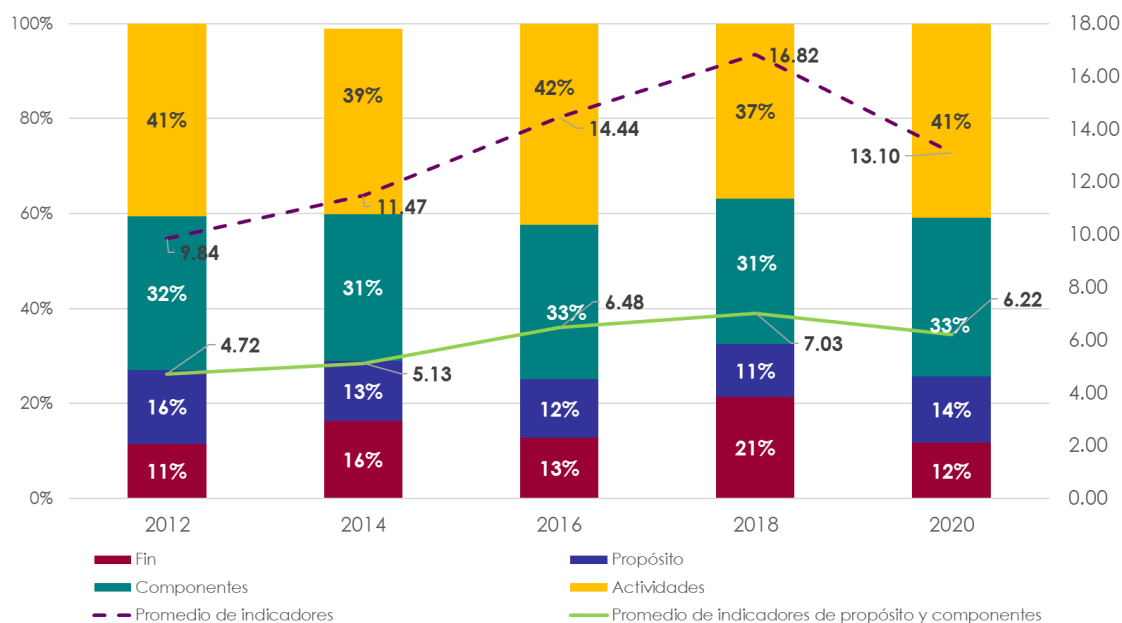
Indicadores

El conjunto de indicadores que los programas y acciones sociales del ámbito social han definido para el seguimiento de su desempeño se ha ajustado en varias ocasiones, desde un máximo de 2,662 en 2014 hasta un mínimo de 1,913 en 2020, una diferencia de 38%. De 2018 a 2020 el porcentaje de indicadores de fin disminuyó de 21 a 12%; esto, debido a los ajustes en los objetivos de la planeación nacional como resultado del cambio de administración y a la falta de pertinencia temporal en la publicación de los programas sectoriales.

Históricamente, el porcentaje de indicadores de gestión (componentes y actividades) siempre ha sido mayor que el de resultados (fin y propósito). No obstante, en 2020 el porcentaje de indicadores de propósito (14%) es el más alto alcanzado desde 2014, y el segundo mayor del periodo analizado. De 2018 a 2020, se presenta la primera reducción en el promedio de indicadores por programa social; en 2018 era de 16.8

mientras que en 2020 es de 13.1; asimismo, el promedio de indicadores de propósito y componentes pasó de 7.03 en 2018 a 6.22 en 2020.

Gráfica 15. Evolución de la estructura de los indicadores contenidos en las MIR de los programas y acciones sociales, 2012-2020

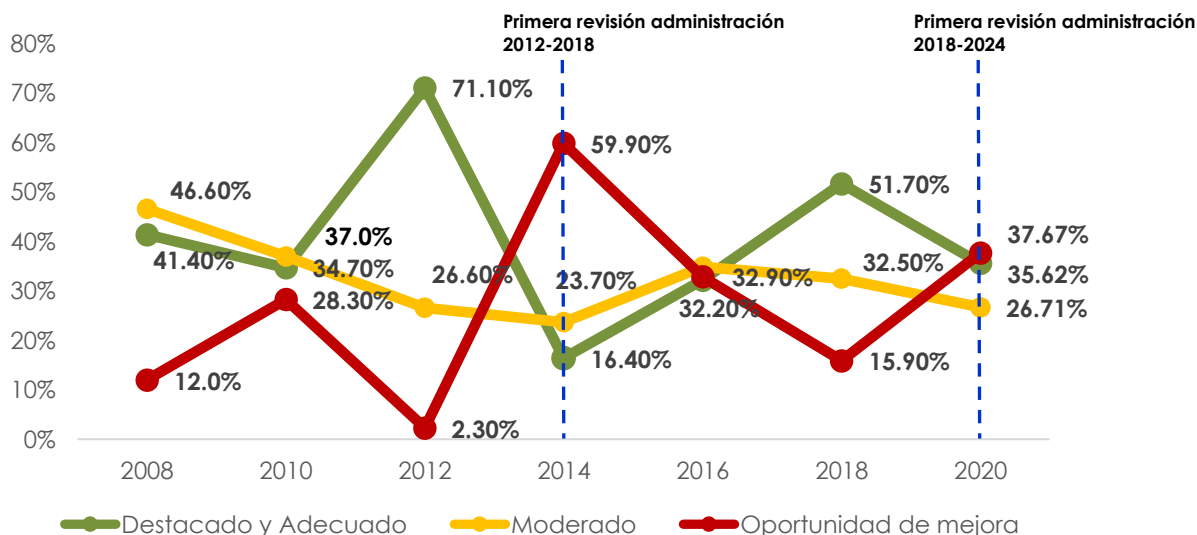


Fuente: elaboración del CONEVAL.

Evolución de la calidad de objetivos e indicadores, 2008-2020

El CONEVAL ha realizado la valoración de la calidad del diseño de la MIR de los programas y acciones sociales de manera bienal desde 2008, es decir, hace ya más de una década. Lo anterior permite analizar el comportamiento histórico de las trayectorias de la calidad de los objetivos e indicadores, y con ello, identificar patrones cíclicos que caracterizan el inicio y cierre de una administración pública federal.

Gráfica 16. Comparativo de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales, 2008-2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

El primer ejercicio de valoración de la calidad de los objetivos e indicadores de los programas sociales, en 2008, encontró que aproximadamente dos de cada cinco MIR tenían una calidad destacada o adecuada, 41% alcanzó una calidad moderada y únicamente 12% con oportunidad de mejora en su diseño general. Posteriormente, en 2010, se registró una reducción en la proporción de matrices con un buen diseño general acompañado de un incremento importante en el porcentaje de aquellas con oportunidad de mejora en el diseño de sus objetivos e indicadores, las cuales pasaron de 12 a 28.3%.

En 2012, se alcanzó el nivel histórico más alto en el porcentaje de matrices con un nivel destacado o adecuado de calidad de sus objetivos e indicadores. Este resultado apunta a la consolidación del diseño de los programas sociales característico del cierre de una administración. Para 2014, transcurrido el primer año de la administración federal 2012-2018, la tendencia en la calidad general de la MIR se revirtió; el porcentaje de matrices con calidad destacada o adecuada se redujo a 16% y el de aquellas con oportunidad de mejora aumentó a cerca de 60%, esto es, un incremento de más de 50 puntos porcentuales con respecto a la valoración anterior.

A partir de 2014, los programas y acciones sociales comenzaron a mostrar una mejoría en la calidad del diseño de sus objetivos e indicadores. En 2015, a medio término de la administración 2012-2018, se llevó a cabo el rediseño del gasto público, coordinado

por la SHCP. Dicho ejercicio resultó en la modificación de cerca de la mitad de los programas sociales vigentes en ese momento, al ser eliminados, creados o fusionados en programas nuevos. Esta modificación en la estructura programática representó un desafío para mantener la calidad en el diseño de las MIR de los programas y acciones sociales.

Para 2016 se logró duplicar el porcentaje de programas con un buen diseño de su MIR con respecto a lo alcanzado en 2014, pasando de 16.4 a 32.2%, este avance significó que las trayectorias de calidad de los programas semaforizados en verde y aquellos en semáforo rojo se cruzaran. Entre 2014 y 2018 se progresó de forma sostenida en la mejora del diseño de la MIR. Al cierre de la administración 2012-2018, si bien no se alcanzó el nivel de calidad de la MIR de los programas y acciones sociales de 2012, se logró que el 51.7% de las matrices contaran con un diseño destacado o adecuado de objetivos e indicadores.

En 2020, al segundo año de la administración pública federal 2018-2024, los resultados de la valoración de la calidad de las MIR muestran un comportamiento similar al registrado en 2014; una reducción en la proporción de programas con un diseño general destacado o adecuado de su MIR, y un incremento en la de los programas con oportunidad de mejora en la calidad de su matriz. Lo anterior se explica, por un lado, por los cambios administrativos y de diseño implementados al interior de las dependencias como resultado del cambio de administración y, por el otro, por la modificación de los objetivos e indicadores de la planeación nacional. En particular, en los Lineamientos MIR 2019⁹ se restringió a los programas y acciones de desarrollo social a alinear su objetivo de fin con las directrices de planeación nacional, lo que implicó que los programas realizaran ajustes en este nivel de su MIR, provocando con ello un efecto, negativo en la mayoría de los casos, en la consistencia de la lógica vertical de este instrumento.

No obstante este cambio de tendencia en las trayectorias de los programas con un buen diseño general de su MIR y aquellos con oportunidad de mejora, como resultado del acompañamiento técnico-metodológico otorgado a los programas durante el periodo de transición, se logró mitigar la magnitud natural del efecto en el diseño de objetivos e indicadores que caracteriza el inicio de un ciclo administrativo. Mientras que en 2014, la reducción en el porcentaje de programas con un diseño apropiado de objetivos e

⁹ Los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2019, pueden consultarse en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483218/Lineamientos_MIR_2019.pdf

indicadores fue de 55 puntos porcentuales, en 2020, esta reducción fue de únicamente 14 puntos porcentuales.

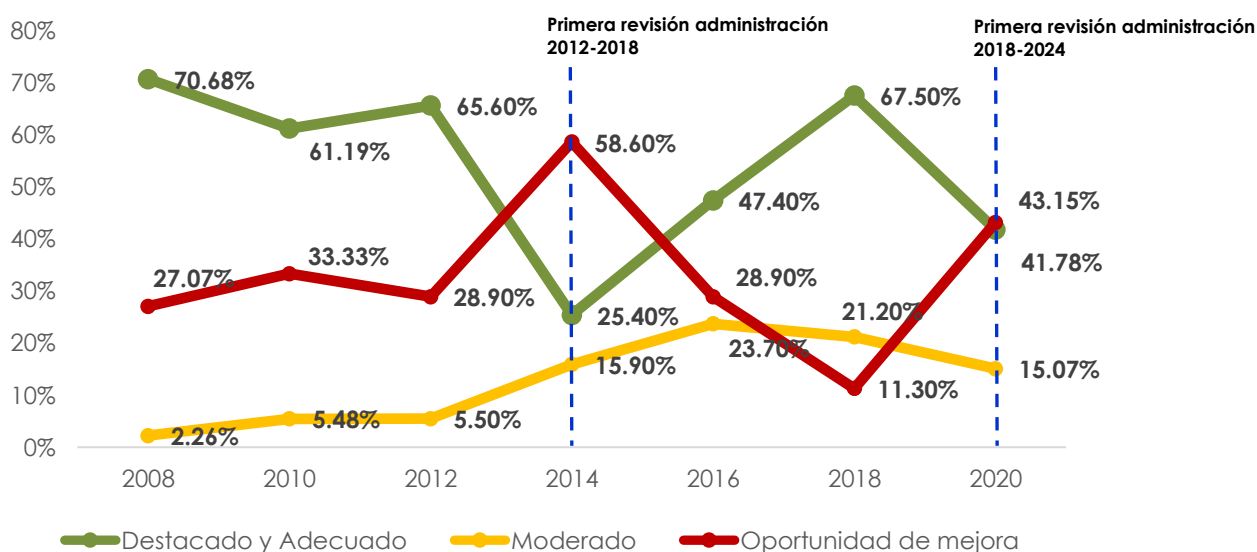
Evolución de la calidad en el diseño de objetivos de las MIR 2008-2020

La evolución de la valoración específica de la calidad del diseño de los objetivos de las MIR resulta consistente con la trayectoria descrita de la calificación general de calidad. De igual forma se observa un cambio de tendencia y cruce de las trayectorias de los programas con un buen planteamiento de objetivos y aquellos con oportunidad de mejora en este rubro, derivado del cambio de administración en 2012. Para 2014, el porcentaje de programas y acciones del ámbito social con oportunidad de mejora en el diseño de sus objetivos alcanzó su máximo histórico, con 58.6%.

Sin embargo, a partir de ese año, se identifica un punto de inflexión y se describe una tendencia positiva en la proporción de matrices con diseño destacado o adecuado hasta lograr, en 2018, 67.5%, mientras que las MIR con oportunidad de mejora alcanzaron el nivel mínimo para el periodo analizado.

Finalmente, en 2020, derivado del cambio de administración se observa, al igual que en 2014, una modificación en la tendencia de las MIR con un diseño destacado o adecuado de objetivos, pasando de representar el 67.5 al 43.15%, acompañado de un incremento en el porcentaje de programas con oportunidad de mejora en el planteamiento de sus objetivos. No obstante, cabe destacar que a pesar de los ajustes en el diseño de los programas al interior de las dependencias, derivado del acompañamiento brindado a los programas durante la transición y el ejercicio fiscal 2019, se logró atenuar la caída en el porcentaje de matrices con buenos objetivos, en comparación con lo sucedido en 2014.

Gráfica 17. Comparativo de la calificación del diseño de objetivos de las MIR de los programas y acciones sociales, 2008-2020



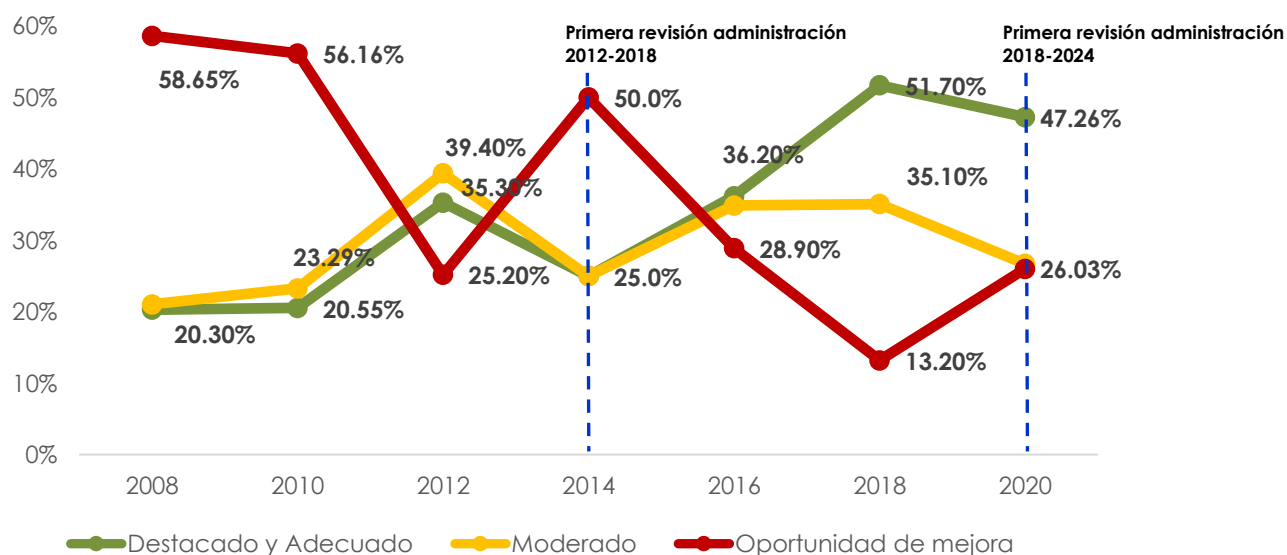
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Evolución de la calidad en el diseño de indicadores de las MIR 2008-2020

A diferencia de lo que sucede con la calificación general y del diseño de objetivos, la calidad de los indicadores contenidos en las MIR ha tenido una evolución positiva a partir del punto de inflexión en 2014. Antes de ese año, los indicadores de los programas se caracterizaban por tener deficiencias metodológicas importantes que les impedían ejercer como instrumentos pertinentes para monitorear el desempeño de los programas sociales.

En este análisis particular, se observa que desde 2016, el porcentaje de programas con una calidad destacada o adecuada en el diseño de sus indicadores (semáforo verde) se ha mantenido por encima del de aquellos cuyos indicadores aún no cumplen con los criterios mínimos de calidad definidos por el CONEVAL (semáforo rojo).

Gráfica 18. Comparativo de la calificación del diseño de indicadores de las MIR de los programas y acciones sociales, 2008-2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

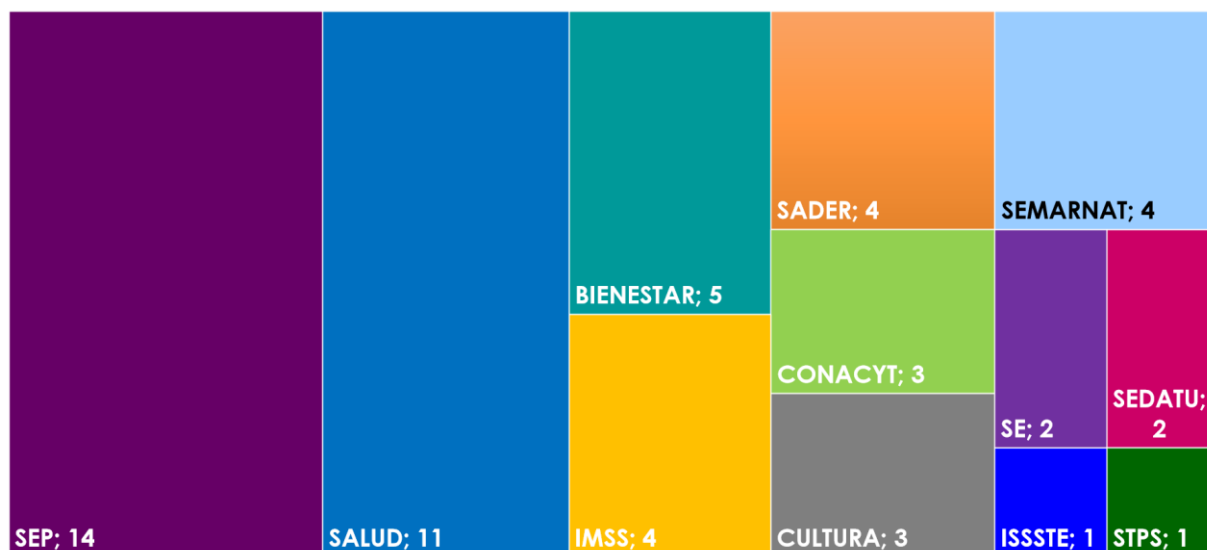
Para 2020, a diferencia de 2014, se logró que la mayoría de los programas mantuvieran un diseño adecuado de sus indicadores, registrando una reducción de únicamente 4 puntos porcentuales con respecto a 2018 en el porcentaje de matrices semaforizadas en verde, atenuando con ello los efectos que acompañan un cambio de administración.

Trayectoria de calidad de los programas que permanecieron en el periodo 2012-2020

En 2012, la oferta de programas y acciones de desarrollo social era de 218, sin embargo, como consecuencia de los cambios administrativos y principalmente de la reestructura programática con la implementación del presupuesto base cero en 2016, el número de programas y acciones sociales ha disminuido considerablemente hasta llegar a 149 en 2020. De este universo, 54 (36.2%) corresponden a programas que han permanecido vigentes a pesar de los dos últimos cambios de administración. Estos programas son coordinados mayoritariamente por la SEP y SALUD, 14 y 11 programas respectivamente. Otras dependencias que han mantenido programas vigentes desde 2012 son

BIENESTAR, SADER y SEMARNAT, todas ellas con 4 programas; la distribución de los 54 programas por dependencia se muestra en la figura 9.

Figura 9. Distribución de los programas y acciones sociales que permanecieron en el periodo 2012-2020, por dependencia



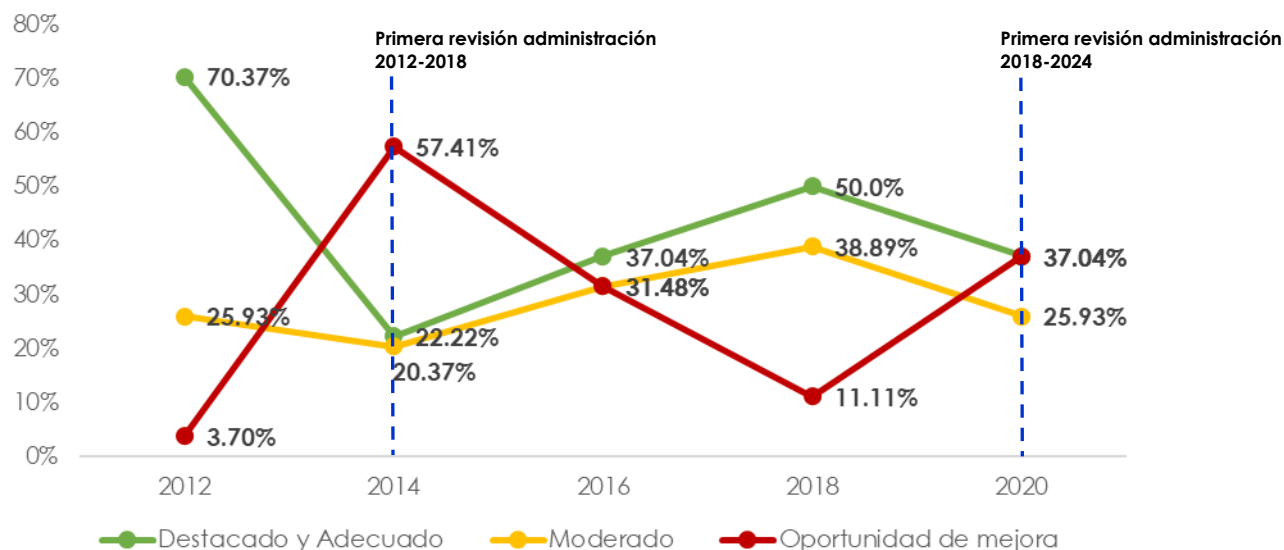
Fuente: elaboración del CONEVAL.

Conocer la trayectoria de calidad en el diseño de los objetivos e indicadores de estos 54 programas permite, entre otras cosas, analizar los resultados del esfuerzo de las dependencias y entidades federales por mejorar el diseño de los instrumentos utilizados para el monitoreo del desempeño de sus programas del ámbito social. El análisis de las trayectorias presentado en la gráfica 19 muestra que en 2012, al cierre de la administración 2006-2012, el 70% de estos programas alcanzó una calidad adecuada o destacada en el diseño general de su matriz.

Para 2014 se registró una reducción importante en el porcentaje de programas con buenos objetivos e indicadores, como resultado de los ajustes en su diseño durante el primer año de la APF 2012-2018. A partir de ese año, la trayectoria de calidad en el diseño de objetivo e indicadores de este grupo de programas ha mostrado una recuperación sostenida, interrumpida por el reciente cambio de administración federal. Sin embargo, a diferencia de lo encontrado en la primera revisión de la APF anterior, cuando la disminución en el porcentaje de programas en semáforo verde fue de 48 puntos

porcentuales, en 2020 esta reducción fue sólo de 13%, esto es, se logró contener la caída en la proporción de programas con un diseño destacado o adecuado.

Gráfica 19. Comparativo de la calificación del diseño general de los objetivos e indicadores de las MIR de los programas que permanecieron en el periodo 2012-2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Dentro de este grupo de programas es posible identificar aquellos que históricamente no han logrado consolidar el diseño de su MIR. De los 54 programas considerados en este análisis, aproximadamente el 41% (22) ha permanecido en semáforo amarillo o rojo desde 2014, sin embargo, el número de programas que se encuentran en esta situación ha disminuido progresivamente, de 32 en 2016 hasta un mínimo de 22 en 2020. La mayor parte de estos programas son coordinados por la SEP (10) y SALUD (4). Un análisis más específico permite identificar el caso de dos programas que desde 2014 siempre han sido calificados con oportunidad de mejora en el diseño general de su MIR, estos son el E-007 *Prestación de servicios de educación media superior* de la SEP y el E-042 *Servicios educativos culturales y artísticos* de CULTURA, ambos programas deben trabajar de forma importante en: i) la definición del problema público que buscan resolver; ii) la identificación de la población objetivo en la cual buscan lograr un cambio o resultado; iii) el reconocimiento de los bienes y servicios que entregan

a dicha población para lograr su objetivo central; y iv) el planteamiento de indicadores adecuados y relevantes que les permitan dar un seguimiento apropiado a su desempeño.

Capítulo IV. Análisis complementarios sobre la calidad de las MIR

El análisis de la calidad de las MIR es solo una de las dimensiones que se utilizan para valorar de manera integral el Sistema de Monitoreo de Programas Sociales. Por lo anterior, conocer de qué forma se relaciona la calidad de los objetivos e indicadores con otros elementos relevantes en el diseño y operación de los programas y acciones sociales es fundamental para incidir de manera efectiva en la toma de decisiones en cuanto a posibles ajustes en la estructura programática, con base en información confiable.

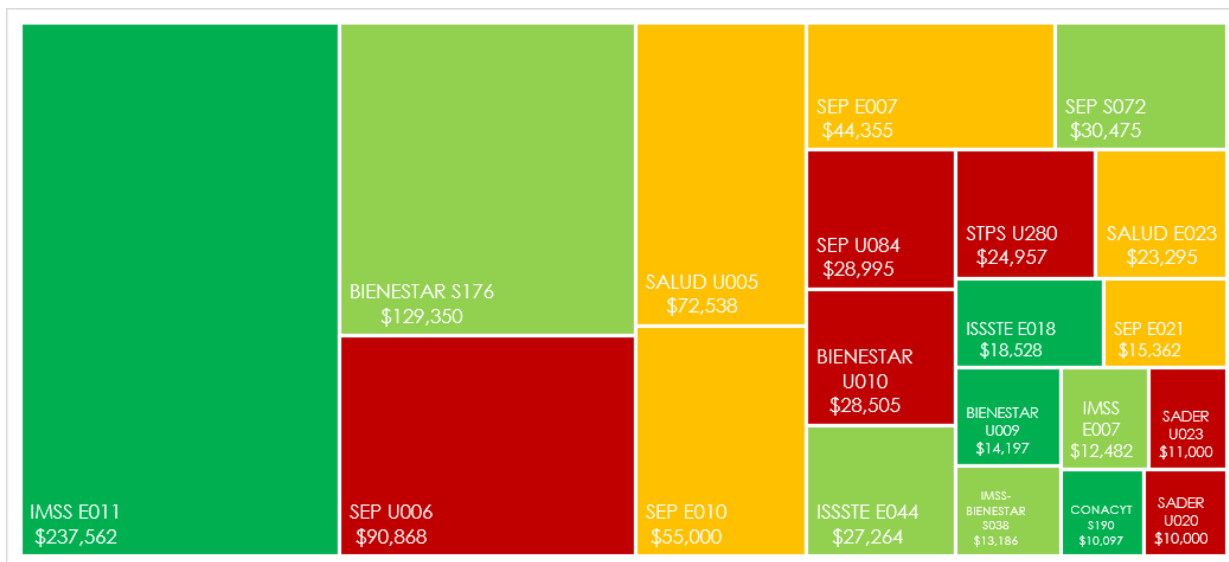
Calidad de las MIR y asignación presupuestal

En 2020, se contempla un presupuesto de \$1,062,272.8 millones de pesos para los 146 programas y acciones de desarrollo social valorados en el diagnóstico MIR 2020, por lo que en promedio cada programa social tiene un presupuesto de poco más de 7 mil millones de pesos, no obstante, 20 programas y acciones concentran el 84.5% del presupuesto asignado en 2020¹⁰.

La figura 10 presenta la calidad de las MIR de los 20 programas y acciones sociales con mayor presupuesto. De estos, 45% (9) tienen un buen diseño de sus objetivos e indicadores, el 25% debe trabajar en ajustes intermedios, mientras que el 30% restante aún requiere cambios sustanciales. Destaca el caso de los programas E-011 *Atención a la Salud* del IMSS y S-176 *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* de BIENESTAR, los cuales desde 2016 cuentan con un buen diseño de su MIR y enfoque de resultados en su objetivo central. En contraste, el programa U-006 *Subsidios para organismos descentralizados estatales* de la SEP, desde 2014 perdió claridad en el planteamiento de sus objetivos e indicadores y no ha podido recuperarla.

¹⁰ Los nombres de estos 20 programas se presentan en el Anexo 3.

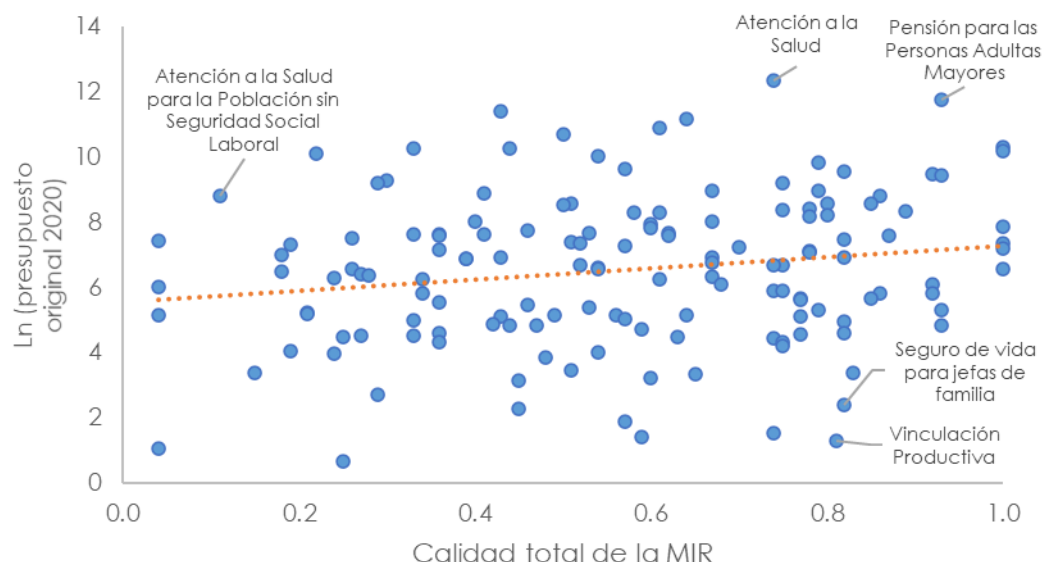
Figura 10. Calidad de las MIR de los programas que concentran el mayor presupuesto en 2020



Fuente: elaboración del CONEVAL.

La gráfica 20 explora la relación entre la calidad total de objetivos e indicadores y el presupuesto original de cada programa social en 2020. En general, se observa una asociación ligeramente positiva entre la calidad de las MIR y la asignación presupuestal, sin embargo, hay programas en los cuales dicha relación se invierte. Por ejemplo, el programa U-013 *Atención a la Salud para la Población sin Seguridad Laboral* del INSABI tiene asignado un presupuesto relativamente alto, pero aún debe mejorar significativamente el diseño de sus objetivos e indicadores. Por el contrario, los programas S-241 *Seguro de Vida para jefas de familia* de BIENESTAR y U-013 *Vinculación Productiva* de la SADER, tienen un buen diseño de su matriz pero un presupuesto muy por debajo del promedio.

Sería deseable que los subsecuentes ejercicios de asignación presupuestal consideraran como un insumo los resultados de la valoración de la calidad del diseño de objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales, de tal forma que un análisis posterior entre estas dos variables revelara una asociación directa cada vez más fuerte.

Gráfica 20. Relación entre la calidad total de las MIR y el presupuesto 2020

Fuente: elaboración del CONEVAL.

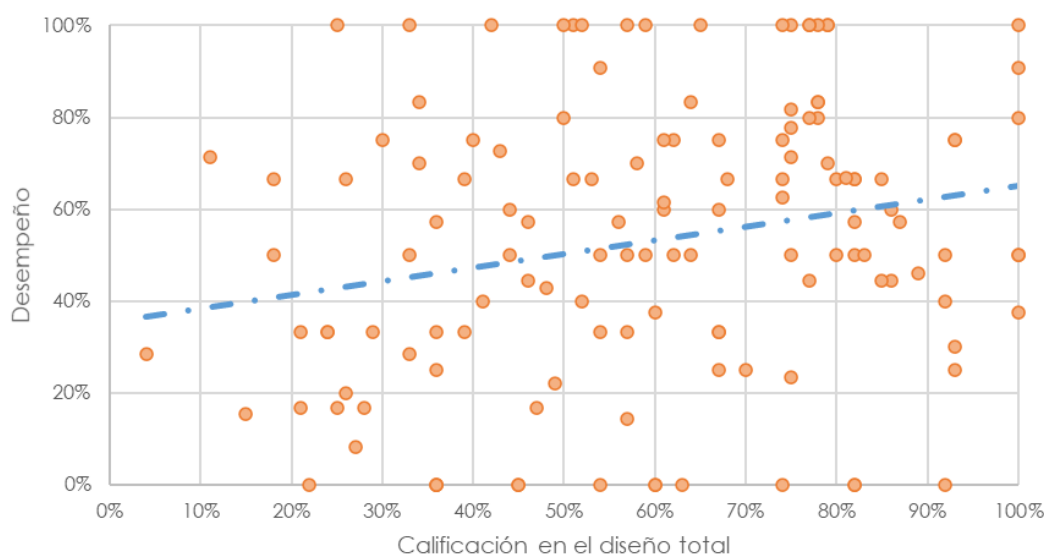
Calidad de las MIR y desempeño

En la teoría, se espera que la calidad en el diseño de las MIR se relacione positivamente con el desempeño alcanzado por los programas y acciones sociales¹¹. Si la matriz de indicadores de un programa está bien diseñada, alcanzar buenos resultados es más sencillo, puesto que se tiene claridad en la población objetivo que se busca atender y el cambio / resultado que se pretende lograr en ella.

El análisis de los datos para 2020 indica que existe una relación positiva entre la calidad en el diseño total de las MIR y el desempeño alcanzado por los programas en el cumplimiento de sus metas. Este resultado demuestra que es importante continuar con el acompañamiento técnico-metodológico a los programas a fin de que estos tengan cada vez mayor claridad en su diseño y con ello les sea más sencillo plantear buenos indicadores y por tanto llevar a cabo un seguimiento apropiado de sus resultados alcanzados.

¹¹ El Desempeño de los programas se calculó como el porcentaje del total indicadores que alcanzaron un cumplimiento apropiado de sus metas, es decir, un cumplimiento dentro del rango [90%, 110%].

Gráfica 21. Relación entre la calidad total 2020 de las MIR y el desempeño alcanzado por los programas en 2019



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Capítulo V. Consideraciones finales

Principales hallazgos

- Una de cada tres MIR cuenta con calificación general en **semáforo verde**, mientras que otra tercera parte debe realizar **cambios intermedios** para mejorar el diseño de su MIR.
- Entre 2018 y 2020 **13 programas lograron mejorar** el planteamiento de sus objetivos e indicadores. En contraste, **30 programas perdieron** claridad en el diseño general de su matriz, de los cuales, **19** pasaron de un semáforo **amarillo** a uno **rojo**.
- No obstante, en **2020 se logró mitigar la caída** en la calificación general de las MIR que caracteriza un cambio de administración; mientras que **de 2012 a 2014 el porcentaje** de programas con **buen diseño** se **redujo en 54 puntos porcentuales (pp)**, entre **2018 y 2020**, la reducción fue únicamente de **14 pp**.

- La **totalidad** de los programas coordinados por **IMSS-BIENESTAR** y **Entidades no Sectorizadas (INPI e INMUJERES)** tiene una MIR con un **diseño destacado o adecuado**.
- En el extremo opuesto, la **SEP** y **CULTURA** son las dependencias que coordinan el **mayor número** de programas cuyo **diseño general** de su MIR obtuvo una calificación con **oportunidades de mejora**; la **SEP** en 19 de sus 41 MIR (**46.3%**), mientras que **CULTURA** en 8 de sus 9 MIR (**88.9%**).
- En **2020**, casi la mitad (**47%**) de las MIR de los programas y acciones sociales **poseen indicadores** que **cumplen con los criterios mínimos** definidos por el CONEVAL.
- A pesar de que los programas sufrieron ajustes en su diseño derivado del cambio de administración pública federal, la proporción de programas con **buenos indicadores** continúa representando la mayoría, lo que demuestra que los programas **han logrado internalizar las recomendaciones** efectuadas respecto al uso de indicadores que les permiten monitorear adecuadamente sus resultados.
- De los 15 programas prioritarios vigentes:
 - **Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad y Jóvenes Escribiendo el Futuro** tienen un **diseño general adecuado**.
 - **Microcréditos para el Bienestar** y el **Programa Nacional de Reconstrucción**, con **diseño moderado**, tienen **alto potencial** para lograr un diseño adecuado o destacado en 2021.
- De los 20 programas y acciones sociales con mayor presupuesto, **45% (9)** tienen un **buen diseño** de sus objetivos e indicadores, mientras que el **30% aún requiere cambios sustanciales**.
- El análisis de los datos para 2020 indica que existe una **relación positiva** entre la **calidad en el diseño general** de las MIR y el **desempeño alcanzado en el cumplimiento de metas** por los programas.

Retos

- Existe **un reto importante** para lograr que los programas con **oportunidad de mejora** en el diseño de sus objetivos, los cuales representan el **43%** del total, **logren consolidar** la lógica vertical de su MIR, con especial énfasis en la **correcta**

identificación de su población objetivo y el problema público que buscan solucionar.

- Aún resta que **38 programas** mejoren de forma importante el planteamiento de sus indicadores, ya que éstos **no cumplen con los criterios mínimos** de calidad definidos por el CONEVAL.
- Es fundamental **continuar con el acompañamiento técnico-metodológico** a los **programas prioritarios así como a los programas de nueva creación 2020** para que fortalezcan el diseño de sus objetivos e indicadores.

Recomendaciones generales

- Aquellos programas clasificados en semáforo **amarillo** y **rojo** en el diseño general de su MIR necesitan trabajar, fundamentalmente, en la **definición de su objetivo central (propósito)**, en el cual sea posible identificar claramente la población objetivo y el resultado que se busca lograr en ella.
- Adicionalmente, es necesario que estos programas **revisen** y en su caso **ajusten** su **lógica causal propósito-fin**; de igual forma, deben verificar que los **bienes y servicios que entregan** a su población objetivo **son los necesarios y suficientes para alcanzar su objetivo central**.
- A nivel de indicadores, se sugiere que este grupo de programas **fortalezca el planteamiento de indicadores pertinentes y relevantes** para dar seguimiento a sus resultados. Contar con dichos instrumentos de monitoreo es **fundamental para ajustar el diseño** de los programas y con ello alcanzar su **objetivo central**.
- De manera general, se reconoce la necesidad de que los programas y acciones sociales **identifiquen con claridad el objetivo de política pública** al cual **buscan contribuir** a través de su operación; para ello sería recomendable que emplearan el análisis de Enfoque de Resultados de los programas derivados del PND recientemente publicado por el Consejo.
- Por otro lado, se sugiere que en la medida de lo posible, los programas sociales **incorporen un indicador** para medir la **cobertura de su población objetivo**, lo cual permite tener un **panorama claro** sobre el **avance en la atención** del **problema público** que se buscan resolver.

- Se recomienda que los programas **incorporen información completa** y, en la medida de lo posible, **pública** sobre las **fuentes de información** que emplean para calcular sus indicadores. Lo anterior ayuda a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la APF.

Anexo 1. Programas y acciones sociales que perdieron claridad en el diseño general de su MIR

Dependencia	Programa	Clave	Semáforo 2018	Semáforo 2020
SALUD	Seguro Popular	U005	Adecuado	Moderado
SADER	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	S263	Adecuado	Moderado
BIENESTAR	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	S174	Destacado	Moderado
SADER	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	S053	Destacado	Moderado
SEMARNAT	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	S217	Adecuado	Moderado
SADER	Generación de Proyectos de Investigación	E006	Adecuado	Moderado
SEP	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	U079	Adecuado	Moderado
SALUD	Vigilancia epidemiológica	U009	Adecuado	Moderado
SEP	Subsidios para organismos descentralizados estatales	U006	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Producción y distribución de libros y materiales educativos	B003	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Programa de Cultura Física y Deporte	S269	Moderado	Oportunidad de mejora
SALUD	Programa de vacunación	E036	Moderado	Oportunidad de mejora
CULTURA	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	E012	Moderado	Oportunidad de mejora
SALUD	Seguro Médico Siglo XXI	S201	Adecuado	Oportunidad de mejora
IMSS	Prestaciones sociales	E012	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Programa Nacional de Inglés	S270	Moderado	Oportunidad de mejora
CULTURA	Servicios Cinematográficos	E022	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Carrera Docente en UPES	U040	Moderado	Oportunidad de mejora
SEP	Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	E047	Moderado	Oportunidad de mejora
SEMARNAT	Investigación científica y tecnológica	E009	Moderado	Oportunidad de mejora
SEMARNAT	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	S046	Moderado	Oportunidad de mejora
SEDATU	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	E003	Destacado	Oportunidad de mejora
CULTURA	Programa de Apoyos a la Cultura	S268	Moderado	Oportunidad de mejora

Dependencia	Programa	Clave	Semáforo 2018	Semáforo 2020
SEP	Evaluaciones de la calidad de la educación	E003	Moderado	Oportunidad de mejora
ECONOMÍA	Programa para la Productividad y Competitividad Industrial	S220	Moderado	Oportunidad de mejora
SALUD	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	E041	Moderado	Oportunidad de mejora
CULTURA	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	E016	Moderado	Oportunidad de mejora
SEMARNAT	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	E005	Moderado	Oportunidad de mejora
BIENESTAR	Articulación de Políticas Integrales de Juventud	E016	Moderado	Oportunidad de mejora
BIENESTAR	Subsidios a programas para jóvenes	U008	Adecuado	Oportunidad de mejora

Anexo 2. Programas Sociales prioritarios con Reglas de Operación (ROP) en 2021

Dependencia	Clave 2020	Clave 2021	Nombre del programa
BIENESTAR	U009	S286	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
BIENESTAR	U010	S287	Sembrando Vida
SADER	U020	S290	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
SADER	U021	S291	Crédito Ganadero a la Palabra
SADER	U022	S292	Fertilizantes
SADER	U023	S293	Producción para el Bienestar
SEDATU	U281	S281	Programa Nacional de Reconstrucción
SEP	U084	S311	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
SEP	U280	S283	Jóvenes Escribiendo el Futuro
ECONOMÍA	U006	S285	Programa de Microcréditos para el Bienestar
STPS	U280	S280	Jóvenes Construyendo el Futuro

Anexo 3. Programas y acciones sociales con mayor presupuesto en 2020

Dependencia	Clave	Nombre del programa	Presupuesto 2020 (millones de pesos)
IMSS	E011	Atención a la Salud	\$237,562.44
BIENESTAR	S176	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	\$129,350.34
SEP	U006	Subsidios para organismos descentralizados estatales	\$90,868.15
SALUD	U005	Seguro Popular	\$72,538.39
SEP	E010	Servicios de Educación Superior y Posgrado	\$55,000.07
SEP	E007	Servicios de Educación Media Superior	\$44,354.83
SEP	S072	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	\$30,475.08
SEP	U084	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	\$28,995.18
BIENESTAR	U010	Sembrando Vida	\$28,504.91
ISSSTE	E044	Atención a la Salud	\$27,263.66
STPS	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro	\$24,956.75
SALUD	E023	Atención a la Salud	\$23,294.78
ISSSTE	E018	Suministro de Claves de Medicamentos	\$18,527.81
SEP	E021	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	\$15,362.43
BIENESTAR	U009	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	\$14,197.25
IMSS-BIENESTAR	S038	Programa IMSS-BIENESTAR	\$13,185.70
IMSS	E007	Servicios de guardería	\$12,482.17
SADER	U023	Producción para el Bienestar	\$11,000.00
CONACYT	S190	Becas de posgrado y apoyos a la calidad	\$10,097.08

Dependencia	Clave	Nombre del programa	Presupuesto 2020 (millones de pesos)
SADER	U020	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	\$10,000.00