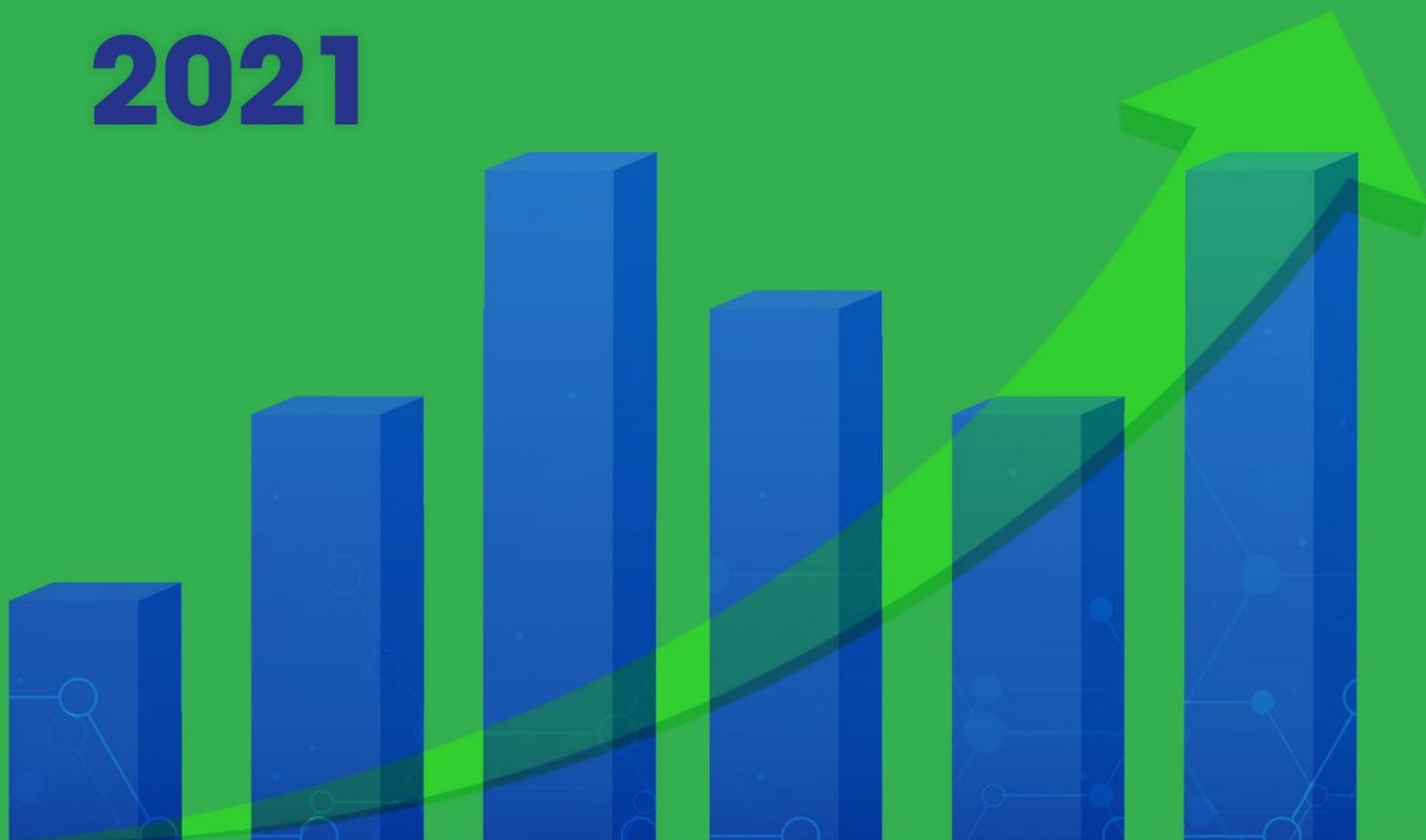


Análisis exploratorio de la consistencia en las metas de los indicadores de los programas y acciones sociales

2021



COÑEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigaciones 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

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

José Manuel del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnico

José Manuel del Muro Guerrero

Fernando García Mora

Hugo Alberto Acuña Cruz

Luis Angel Cancino Jiménez

Saúl Enrique González Rodríguez

Análisis exploratorio de la consistencia en las metas de los indicadores de los programas y acciones sociales 2021

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle

Alcaldía de Benito Juárez CP 03100

Ciudad de México

Contenido

Contenido	3
Índice de figuras y gráficas	4
Resumen ejecutivo	5
Introducción	8
Capítulo 1. Elementos y características de los indicadores	10
Elementos que componen los indicadores	10
Líneas base y metas de los indicadores.....	11
Consistencia de la línea base y metas de los indicadores.....	13
Capítulo 2. Panorama general de los indicadores	16
Principales características de las líneas base y metas de los indicadores.....	16
Retos de las líneas base y metas de los indicadores	19
Capítulo 3. Análisis de la consistencia en la trayectoria de los indicadores.....	21
Trayectorias de las metas relativas y absolutas planeadas	21
Cumplimiento y establecimiento de las metas	25
Consistencia entre las metas alcanzadas y la planeación al siguiente periodo	26
Capítulo 4. Características y consistencia de las metas de los indicadores de los programas prioritarios.....	30
Universo de análisis	30
Ajustes en las metas a partir de cambios presupuestales	31
Capítulo 5. Consideraciones finales	36
Conclusiones	36
Retos vigentes	36
Anexos.....	38
Anexo 1. Programas y acciones sociales con información histórica de sus indicadores de propósito y componentes.	38
Anexo 2. Posibles escenarios en la trayectoria de las metas de los indicadores 2019-2021.....	40

Índice de figuras y gráficas

Figura 1. Elementos para la formulación y definición de los indicadores	10
Figura 2. Definición de metas planeadas y alcanzadas	12
Figura 3. Ejemplo de indicador con consistencia de metas	13
Figura 4. Áreas de oportunidad en el establecimiento de metas y líneas base	14
Figura 5. Ejemplo de indicador sin consistencia de metas: meta planeada no coincide con el sentido de la línea base	15
Figura 6. Ejemplo de indicador sin consistencia de metas: meta igual a línea base	15
Figura 7. Escenarios de oportunidad de mejora al establecer metas y líneas base	20
Figura 8. Escenarios de trayectoria de las metas planeadas relativas	21
Figura 9. Escenarios de trayectoria de las metas planeadas absolutas	22
Figura 10. Ejemplos de indicadores según distintos escenarios de trayectoria de las metas planeadas absolutas	23
Figura 11. Escenarios de trayectoria de las metas planeadas relativas y absolutas	24
Figura 12. Ejemplos de indicadores según distintos escenarios de trayectoria de las metas	24
Figura 13. Matriz de cumplimiento de metas relativas, 2020 - 2021	25
Figura 14. Matriz de cumplimiento de metas absolutas, 2020 - 2021	26
Figura 15. Caso 1 de ajuste en las metas según cambios presupuestales	33
Figura 16. Caso 2 de ajuste en las metas según cambios presupuestales	34
Gráfica 1. Número y porcentaje de indicadores de los programas y acciones sociales por nivel de la MIR, 2021	16
Gráfica 2. Indicadores según su establecimiento de línea base	16
Gráfica 3. Indicadores según su establecimiento de metas relativas y absolutas planeadas	17
Gráfica 4. Indicadores según su tipo de información	18
Gráfica 5. Niveles de indicadores según su proporción de Indicadores con línea base, metas absolutas y metas relativas planeadas distintas a cero	18
Gráfica 6. Ajuste de las metas planeadas relativas en 2021 de indicadores que alcanzaron sus metas en 2020	27
Gráfica 7. Ajuste de las metas planeadas absolutas en 2021 de indicadores que alcanzaron sus metas en 2020	28
Gráfica 8. Indicador con planteamiento de metas retadoras	28
Gráfica 9. Indicador con planteamiento de metas retadoras	29
Gráfica 10. Número y porcentaje de indicadores de los programas prioritarios por nivel de la MIR, 2021	30
Gráfica 11. Elementos de los indicadores de los programas prioritarios, 2021	31
Gráfica 12. Presupuesto (mdp) de los programas prioritarios, 2020-2021*	32

Resumen ejecutivo

Los indicadores son herramientas, cuantitativas o cualitativas, que permiten mostrar indicios o señales de una situación, una actividad o un resultado específico. Es en este sentido que, los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) deben ser instrumentos que den cuenta del logro de los objetivos planteados por los programas y acciones sociales.

El CONEVAL ha desarrollado metodologías para establecer los elementos que pueden seguir los programas sociales para la construcción de objetivos que busquen la solución a problemáticas públicas y establezcan indicadores que midan si se están cumpliendo dichos objetivos. En este sentido, los indicadores de la MIR deben contar con una serie de elementos consistentes entre sí que les permitan dar seguimiento y revisar sus logros. En particular, las líneas base y las metas son elementos de gran relevancia, dado que producen información que posibilita comparar y, en consecuencia, emitir juicios respecto del progreso de los objetivos. Por una parte, las líneas base son los valores que un indicador fija como punto de partida para su seguimiento, es decir, su situación inicial. Por otra parte, las metas son los valores que un indicador pretende alcanzar, esto es, su situación final esperada.

Los programas sociales son intervenciones presupuestarias alineadas a alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico¹, por lo que se esperaría que, dentro de su MIR, reflejen cómo solucionarán alguna problemática identificada que afecta a una población en específico y que ello se refleje en una mejora en el desarrollo social de la población. Por lo tanto, al producir información tanto al inicio como al final de un determinado periodo, los programas y acciones sociales pueden conocer con certeza su progreso en la atención de problemas públicos.

En ese contexto, el CONEVAL desarrolló el análisis exploratorio de la consistencia en las metas de los indicadores de los programas y acciones sociales 2022, el cual tiene por objetivo identificar las fortalezas y principales áreas de oportunidad en el establecimiento de las líneas base, metas planeadas y alcanzadas de los indicadores. Asimismo, se identificaron propuestas de mejora en los programas y acciones sociales; a la vez de la socialización de los resultados entre las dependencias y entidades, responsables de programas y tomadores de decisiones.

Al respecto, los principales resultados del análisis fueron los siguientes:

¹ Si bien esta asociación puede ser directa o indirecta, se espera que esté presente en el diseño del programa.

- El listado CONEVAL 2021 contempló 123 programas y acciones sociales, los cuales, a su vez, contemplaron 1,753 indicadores, de estos el 88.9% (1,559) cuenta con línea base; mientras que el 11.1% (194) no. Asimismo, el 97.5% (1,710) establece meta absoluta planeada; y el 99.0% (1,735) meta relativa planeada. Finalmente, de la totalidad de indicadores, el 75.6% (1,326) tiene información completa, es decir, cuenta con los tres elementos antes mencionados: línea base, meta absoluta y meta relativa.
- Entre las principales áreas de oportunidad de los indicadores, destaca que el 20.2% (354) establece una meta relativa planeada igual a su línea base; el 6.5% (114) presenta el mismo valor tanto en su meta relativa planeada como en su meta absoluta planeada; y el 5.4% (95) no tiene información respecto de su meta absoluta planeada. Asimismo, el 19.4% (340), a pesar de tener un sentido ascendente, establece una meta relativa planeada menor a su línea base.
- Respecto a la consistencia en la trayectoria de la muestra de 331 indicadores de propósito y componentes que disponen de información completa (línea base, meta absoluta y meta relativa) para el periodo comprendido entre 2019 y 2021, se encontró que son pocos indicadores (4.2%) los que mantienen consistencia en la planeación de metas relativas y absolutas.
- Referente a la misma muestra de 331 indicadores, se observó que, en 2020, el 48.6% (161) alcanzó o rebasó su meta relativa, mientras que en 2021 el porcentaje se incrementó a 52.6% (174). Referente a la meta absoluta, el 36.3% (120) logró o rebasó su meta en 2020, cifra que se incrementó a 54.7% (181) en 2021. Lo anterior, sugiere una mayor dificultad para lograr o rebasar las metas absolutas respecto a las relativas.
- En cuanto a las metas alcanzadas y su planeación al siguiente periodo, se observó que de los 161 indicadores que alcanzaron sus metas relativas en 2020, solo el 37.3% (60) mantuvieron o aumentaron sus metas. En cambio, el 62.7% (101) redujeron sus metas a pesar de haberlas logrado en el periodo pasado.
- Los 17 programas prioritarios de la Administración Federal 2018-2024 contemplaron 230 indicadores, de los cuales, solo 145 (63.0%) cuentan con información completa. Respecto a los ajustes en el presupuesto y su vínculo con el comportamiento de las metas, se observó una gran heterogeneidad. Cada programa enfrenta un contexto distinto, tanto en el planteamiento de sus metas, en el logro de estas, así como en los recursos con los que dispone.

A partir de estos resultados, es evidente la necesidad de trabajar en la consistencia de las metas de los indicadores. Si bien hay avances en la calidad de su información, aún hay vacíos que no permiten darles un seguimiento adecuado. Por ejemplo, un gran número de indicadores no tienen información completa, es decir, carecen ya sea de líneas base, metas relativas o absolutas.

Asimismo, sigue habiendo un gran número de casos que presentan inconsistencias. En la medida que los programas y acciones sociales eviten errores en sus indicadores, tales como: metas relativas planeadas iguales a sus líneas base; metas absolutas y relativas idénticas; o metas no congruentes con el sentido (ascendente o descendente) del indicador, se podrá dar un mejor seguimiento a los indicadores.

Por otra parte, se denota la necesidad de cuidar la consistencia en la trayectoria de las metas. Existen casos en los que las trayectorias de las metas relativas planeadas tienen un sentido distinto al de las metas absolutas planeadas; toda vez que deberían ser consistentes. Asimismo, se observó que el planteamiento de las metas suele ser heterogéneo. Ante un escenario donde el presupuesto se mantiene o se incrementa, se esperaba que una vez que un indicador alcanza sus metas, la planeación al siguiente periodo fuera igual o, incluso, más retadora; sin embargo, eso solo se observó en 1 de cada 3 casos.

Por último, los resultados indican que no siempre existe consistencia entre los ajustes presupuestales y el establecimiento de las metas. Se busca crear una la relación entre la asignación presupuestal y la planeación de metas, lo que permitiría que los programas y acciones sociales ajusten sus metas, de forma consistente, a partir de cambios en el presupuesto.

Introducción

Imaginemos que, al inicio de su administración, un municipio decide realizar una evaluación diagnóstica del parque vehicular disponible para las actividades de protección civil. Lo anterior, con la finalidad de valorar si es necesario reducirlo, mantenerlo o incrementarlo. Al concluir el diagnóstico, logra determinar el número y estado de las unidades con las que cuenta, a partir de lo cual decide incrementarlas de forma gradual. Con base en ello, planea un incremento anual de las unidades hasta llegar a un determinado número al final de su gestión. Para dar seguimiento a su diagnóstico se establece una serie de indicadores que dan cuenta del número inicial de unidades, la revisión anual de las unidades y la cantidad de unidades disponibles.

Como se observa en este sencillo y breve ejemplo, producir información tanto al inicio como al final de un determinado periodo, permite monitorear el avance de los objetivos; en cambio, si no se tienen estos datos, el desempeño se vuelve incierto. Es decir, no se podría conocer el avance en la revisión de unidades si no se cuenta con el dato de cuántas son desde el inicio.

En ese sentido, los indicadores son herramientas de gran utilidad para producir información que permita monitorear el progreso de los objetivos. En particular, ciertos elementos de los indicadores como las líneas base, la frecuencia de medición, así como las metas planeadas y alcanzadas, producen información que posibilita comparar y, en consecuencia, emitir un juicio respecto del progreso de los objetivos.

En el contexto de los programas y acciones sociales de la Administración Pública Federal, contar con este tipo de información es trascendental. La información disponible, tanto al inicio como al final de un determinado periodo, permite a los programas y acciones sociales conocer con certeza el progreso en la atención de problemas públicos. En ese tenor, el CONEVAL ha desarrollado el *Análisis exploratorio de la consistencia en las metas de los indicadores de los programas y acciones sociales 2022*.

Este análisis tiene por objetivo identificar las fortalezas y principales áreas de oportunidad en el establecimiento de las líneas base, metas planeadas y alcanzadas de los indicadores. Asimismo, se identifican propuestas de mejoras en los programas y acciones sociales; a la vez de la socialización de los resultados entre las dependencias y entidades, responsables de programas y tomadores de decisiones.

Para lograr este cometido, el análisis se divide en cinco capítulos. En el primero, se efectúa una descripción detallada de los principales elementos y características con los que deben contar los indicadores. En el segundo capítulo, se presentan las principales características de las líneas base y metas de todos los indicadores que contemplan los 123 programas y acciones sociales del listado CONEVAL 2021.

En el tercer capítulo, se analiza la consistencia en la trayectoria de una muestra de indicadores de propósito y componentes que disponen de información para el periodo comprendido entre 2019 y 2021. Primero, se presenta el comportamiento de estos indicadores en los diferentes escenarios de trayectoria de las metas planeadas. Después, se valora el establecimiento y logro de las metas. Por último, se analiza la coherencia entre las metas alcanzadas y la planeación al siguiente periodo.

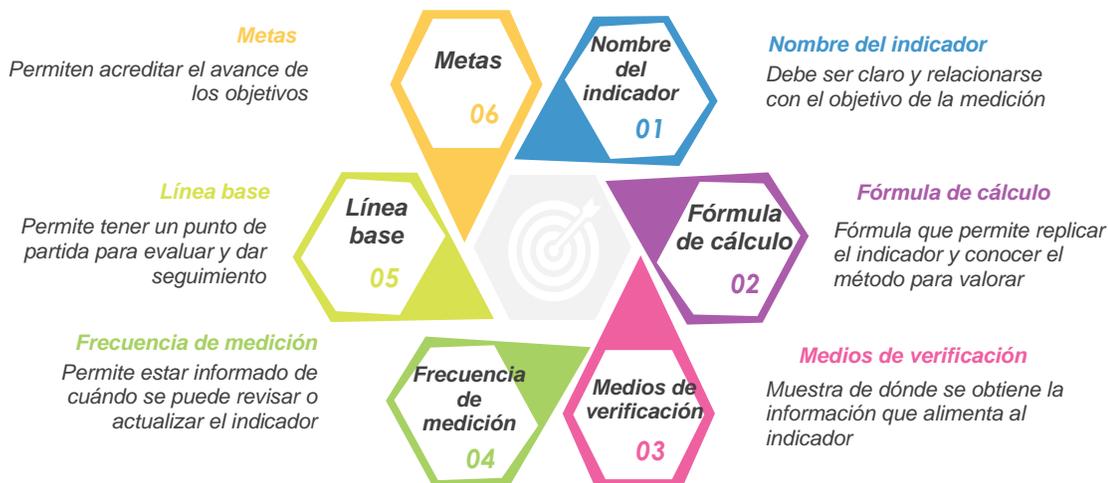
En el cuarto capítulo, se analizan las características más relevantes, así como la consistencia en las metas de los indicadores de los programas prioritarios de la Administración Federal 2018-2024. En particular, se analizan los ajustes en las metas a partir de los cambios en el presupuesto. Por último, en el quinto capítulo, se abordan las principales conclusiones y retos vigentes respecto de la consistencia en las metas de los indicadores de los programas y acciones sociales.

Capítulo 1. Elementos y características de los indicadores

Elementos que componen los indicadores

Un indicador es una herramienta, cuantitativa o cualitativa, que permite mostrar indicios o señales de una situación, una actividad o un resultado específico². En ese sentido los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) buscan dar cuenta del logro de los objetivos planteados por los programas y acciones sociales. Para lograrlo los indicadores deben contar con una serie de elementos que permitan dar seguimiento y revisar sus logros, estos se presentan en la **Figura 1**.

Figura 1. Elementos para la formulación y definición de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL, [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

En primer lugar, el **nombre del indicador** debe ser claro y estar relacionado con su **método de cálculo**, ya que esta es la expresión matemática que permite identificar cómo se calcula el indicador. A través de ella, se garantiza que cualquier persona interesada en replicar los indicadores pueda hacerlo; es decir, también funciona como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

De igual manera, **los medios de verificación** funcionan como mecanismos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas sobre la información generada. A través de las fuentes de información se generan los medios de verificación, los cuales son necesarios para establecer un indicador y para monitorearlo a lo largo del tiempo; asimismo, la

² [Manual para el diseño y la construcción de indicadores](#), CONEVAL.

actualización de este último debe coincidir con la **frecuencia de medición** del indicador, la cual se establece según la disponibilidad de la información y el objetivo de medición del indicador.

Por otra parte, las **líneas base** y las **metas** articulan el contexto del indicador, lo que permite tener elementos para comparar, así como tener bases suficientes para emitir una opinión o juicio acerca del cumplimiento de los objetivos del indicador. Estas características y elementos sientan las bases para que los indicadores den cuenta del avance en el logro de los objetivos, al mismo tiempo que proporcionan información para monitorear y evaluar los objetivos de los programas y acciones sociales.

Líneas base y metas de los indicadores

El siguiente análisis está centrado en identificar las características de las líneas base y metas de los indicadores de los programas y acciones sociales, así como analizar la consistencia de estos elementos para conocer el logro de los objetivos que tienen asociados. Si bien en este documento se abordan otros elementos de los indicadores, el presente análisis se focaliza en las líneas base y metas.

Los indicadores deben establecer líneas base y metas, es decir, valores tanto al inicio como al fin de un determinado periodo, los cuales permitirán obtener información certera respecto del progreso del indicador en dicho periodo. En otras palabras, la línea base representa el

Línea base

- Es el valor que fija un indicador como punto de partida para evaluar y dar seguimiento a un objetivo. Es decir, este valor es un punto de referencia que permite brindar información respecto de la situación inicial del indicador.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en la [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

punto de partida del indicador, mientras que la meta el punto de llegada.

En particular, las líneas base se establecen para conocer la situación inicial del objetivo a medir y funcionan como una referencia para definir las metas. Es decir, la línea base es una herramienta que ayuda a planear de forma efectiva una intervención al mismo tiempo que brinda información para entender mejor la problemática,

sirviendo como un instrumento para determinar el momento específico para iniciar una intervención o el tipo de intervención pública que resulte apropiada.³

³ Para más información sobre la construcción, definición y estrategias de cálculo para las líneas base se sugiere revisar la [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

Por su parte, las metas son el reflejo cuantitativo del nivel de logro de los objetivos. En este sentido, el establecimiento de metas no es una tarea trivial, pues se debe considerar el cumplimiento de varias características; una de ellas es que deben ser realistas y retadoras; es decir, posibles de cumplir con los recursos humanos, económicos y tecnológicos con los que se cuentan, pero sin caer en el error de establecer metas sencillas de cumplir que no representen un reto ni se traduzca en beneficios al alcanzarlas.

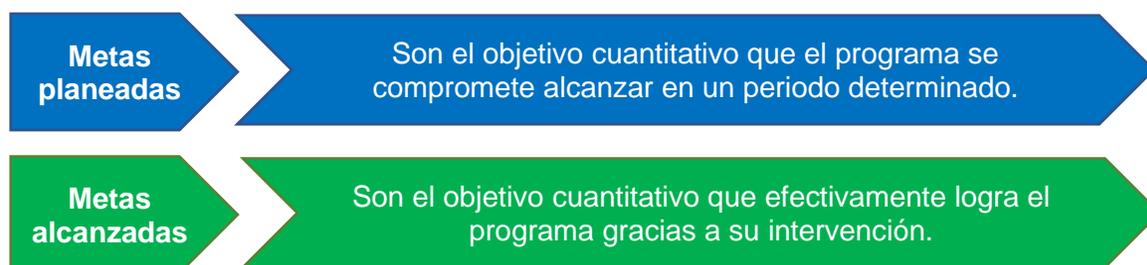
Metas

- Representan el punto que se quiere alcanzar con determinada intervención. Se requiere de una planeación cuidadosa que considere el punto de partida así como tener claridad sobre lo que se quiere lograr, condicionado a los recursos con los que se cuenta para alcanzar dicho objetivo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en la [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

Los programas y acciones sociales deben registrar dos tipos de metas, las **metas planeadas** y las **metas alcanzadas**, las cuales se definen en la [Figura 2](#).

Figura 2. Definición de metas planeadas y alcanzadas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por un lado, las **metas planeadas** se construyen a partir de las **líneas base** más el **nivel de mejora deseado**. Por su parte, las **metas alcanzadas** son el resultado de la **línea base** más el **cambio logrado**⁴. En su conjunto, las líneas base y las metas permiten conocer cuánto han avanzado los programas y acciones sociales en el cumplimiento de sus objetivos al término de un periodo respecto de lo que se plantearon lograr al inicio.

Una característica adicional de las metas es que se pueden representar como **valores absolutos** o **valores relativos**, en ese sentido. Por una parte, los **valores absolutos** son aquellos que se consideran a partir de números reales (p. ej. 10 personas o 500 escuelas). Por otra parte, los **valores relativos** son resultado de la relación de dos números y se presentan como fracción o porcentaje (p. ej. El 85% o 0.85 de los hospitales o una tasa de

⁴ Para más información de la construcción de las metas se sugiere revisar la [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

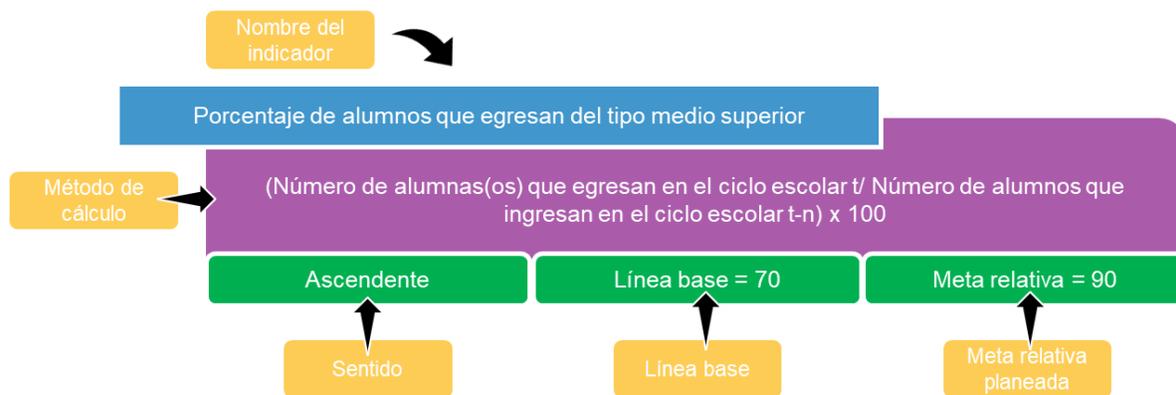
variación del 3% en el avance de la vacunación). Cabe destacar que tanto las metas **planeadas** como **alcanzadas** se pueden representar en valores **relativos** o **absolutos**⁵.

Consistencia de la línea base y metas de los indicadores

Una vez definidos los elementos y características de los indicadores es posible analizar de forma exploratoria su **consistencia**. Es decir, valorar la coherencia entre los diferentes elementos que conforman los indicadores, tales como líneas base y metas, además del sentido del indicador (ascendente o descendente).

Una manera de acercarse a la consistencia de los indicadores es identificar cuál es la forma en la que se espera se relacionen los tres elementos señalados. La **Figura 3** ejemplifica un indicador con consistencia en las metas.

Figura 3. Ejemplo de indicador con consistencia de metas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En este caso, se identifican los tres elementos del indicador ya señalados: el sentido del indicador, su línea base y su meta planeada, los cuales son consistentes entre sí. El sentido del indicador indica que se espera que el valor inicial del indicador aumente en cada medición, por ende, se espera que la meta que se propone alcanzar sea mayor a la línea base, lo que en este caso sucede así. Además, en el ejemplo el nombre del indicador es claro y guarda relación con el método de cálculo.

⁵ Si bien se enlistan distintos tipos de indicadores como tasa de variación y porcentaje, estos no son los únicos ya que también se pueden encontrar índices, promedios, entre otros.

No obstante, no siempre se encuentra esta consistencia en el establecimiento de metas de los indicadores, por lo que se pueden encontrar indicadores que presentan distintas áreas de oportunidad.

La **Figura 4** presenta las principales problemáticas al momento del planteamiento de metas y líneas base⁶.

Figura 4. Áreas de oportunidad en el establecimiento de metas y líneas base

Oportunidad de mejora	Descripción	Efecto
La meta es igual a la línea base	Cuando el valor de la línea base coincide con el valor de alguna de las metas (absoluta o relativa)	No permite identificar los avances logrados con el paso del tiempo
Línea base igual a cero	Cuando el valor asignado a la línea base corresponde a cero	No es posible calcular el avance de los indicadores respecto de su situación inicial , ya que el denominador es 0
Línea base sin especificación	Cuando no se asigna algún valor a la línea base	No es posible conocer la situación inicial de la que parten los programas
Meta relativa y absoluta presentan el mismo valor	Cuando el valor asignado a la meta absoluta coincide con el de la meta relativa	Genera valores impreciso al momento del cálculo del cumplimiento de las metas
Meta planeada no coincide con el sentido de la línea base	Cuando alguna de las metas planeadas no van en el sentido que la línea base .	Hay inconsistencias con la información reportada y no se puede conocer el cumplimiento del indicador

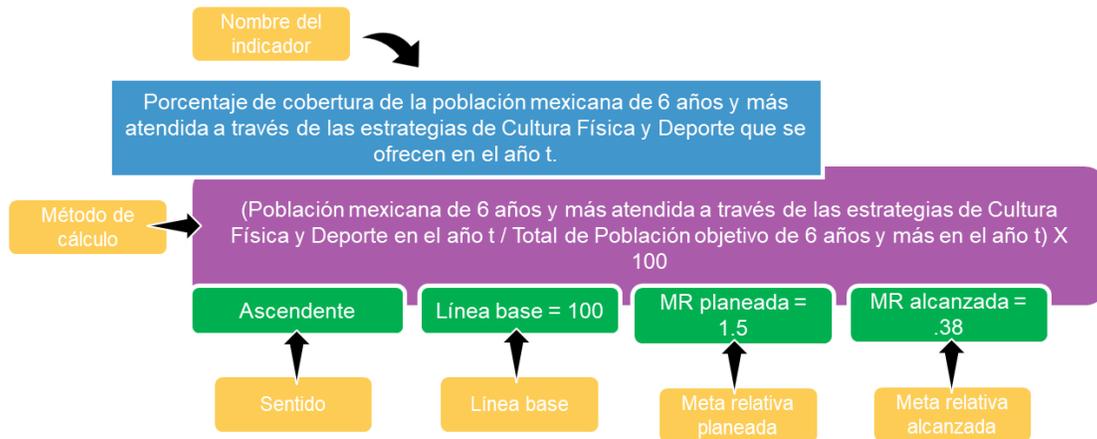
Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en la [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

A continuación, se presentan ejemplos en los cuales la línea base y la meta no se relacionan de la forma esperada de acuerdo con el sentido del indicador.

La **Figura 5** muestra un indicador sin consistencia en las metas. En este caso, el sentido del indicador es ascendente, por lo que se esperaría que el valor de la meta relativa planeada fuera superior al de la línea base; no obstante, la meta relativa planeada es menor a la línea base. Incluso, la meta relativa alcanzada es menor a estas dos.

⁶ En el escenario de “La meta es igual a la línea base” existe un caso particular de un indicador con sentido constante, en ese caso no se considera como un área de oportunidad.

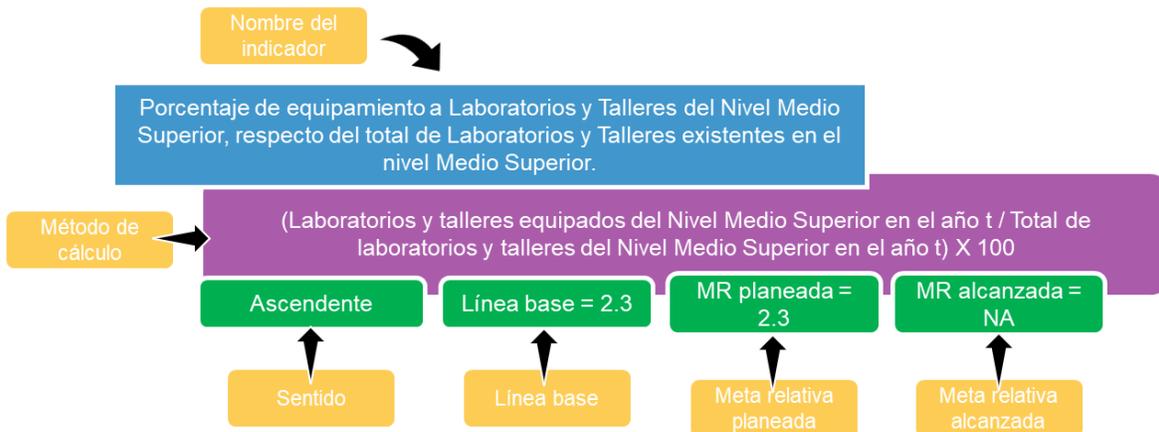
Figura 5. Ejemplo de indicador sin consistencia de metas: meta planeada no coincide con el sentido de la línea base



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el mismo sentido, la **Figura 6** muestra otro indicador sin consistencia en las metas. En este caso, a pesar de que el sentido del indicador es ascendente, los valores de la línea base y de la meta relativa planeada son los mismos. Cabe mencionar que, este tipo de inconsistencia en las metas no permite conocer el desempeño de los indicadores a través del tiempo, de ahí la relevancia de que los elementos de los indicadores se relacionen de manera adecuada.⁷

Figura 6. Ejemplo de indicador sin consistencia de metas: meta igual a línea base



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

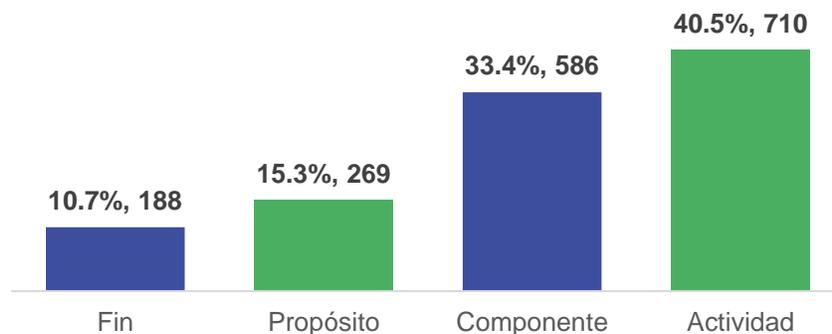
⁷ Estas áreas de oportunidad se analizan y se proponen diversas soluciones y alternativas en la [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#).

Capítulo 2. Panorama general de los indicadores

Principales características de las líneas base y metas de los indicadores

En 2021, el listado CONEVAL consideró un total de 123 programas y acciones sociales⁸. A su vez, estos contemplaron 1,753 indicadores en los cuatro niveles de la MIR. Como se puede observar en la **Gráfica 1**, el 26.0% (457) de los indicadores se identificaron como de **resultados** (fin y propósito) mientras que el 73.9% (1,296) se identificaron asociados a la medición de **gestión** (componentes y actividades).

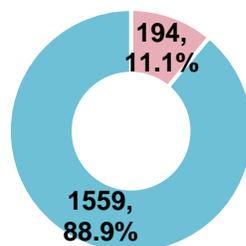
Gráfica 1. Número y porcentaje de indicadores de los programas y acciones sociales por nivel de la MIR, 2021



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De los elementos descritos en el capítulo anterior, respecto a la **línea base**, se encontró que, del total de indicadores, el 88.9% (1,559) cuenta con línea base (incluidos los que la establecen su línea base igual a 0); mientras que el 11.1% (194) no la especifican. Cabe

Gráfica 2. Indicadores según su establecimiento de línea base



■ Sí tienen línea base ■ No tienen línea base

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

mencionar que, de estos indicadores sin línea base el 72.0% corresponden a indicadores de gestión (componentes y actividades).

En la **Gráfica 3** se pueden observar los indicadores con información de sus metas. Respecto de las metas absolutas planeadas, el 97.5% (1,710) de los indicadores las estableció, mientras que

⁸ El análisis se realizó con los últimos datos de cuenta pública disponibles, correspondientes a 2021.

el 2.5% no lo hizo. En particular, el **nivel con la mayor proporción de indicadores sin meta absoluta planeada** es el de **fin** con 10.6% de sus indicadores en dicha condición, seguido del de propósito con 3.3%, componentes con 1.2% y actividades con 1.0%.

Gráfica 3. Indicadores según su establecimiento de metas relativas y absolutas planeadas



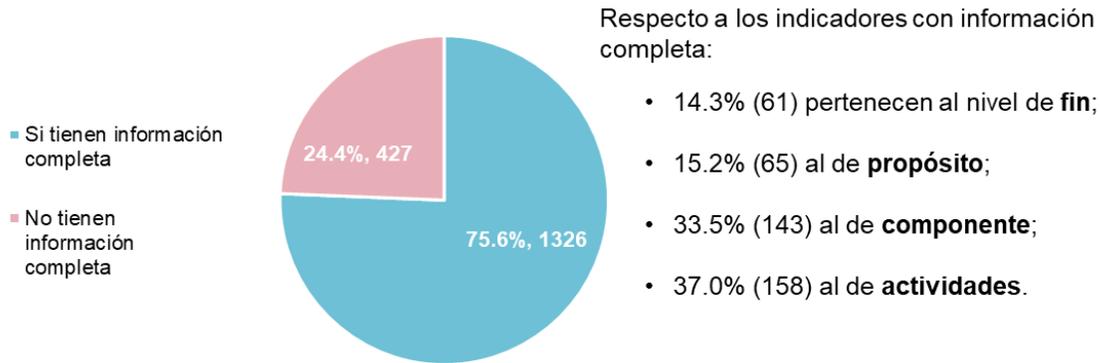
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con relación a las metas relativas planeadas, el 99.0% (1,735) de los indicadores las estableció, en tanto que el 1.0% (18) no lo hizo. En específico, el **nivel con la mayor proporción de indicadores sin meta relativa planeada** es el de **fin** con 5.9% de sus indicadores en esta condición, seguido del de propósito con 0.7%, componentes con 0.5% y actividades con 0.3%.

Cabe mencionar que, en ambos casos (absoluta y relativa) se considera que los indicadores establecen meta incluso cuando su valor sea cero. Asimismo, tanto para las metas relativas como para las absolutas planeadas, los indicadores de resultados, es decir, de fin y propósito, son los que presentan mayores problemas para su establecimiento en comparación con aquellos de gestión.

Por otra parte, si se considera que los indicadores con metas absolutas y relativas iguales a cero no presentan información completa, entonces de los 1,753 indicadores, 1,326 (75.6%) tiene información completa, en tanto que 427 (24.4%) no tienen información completa, es decir, **no establecen líneas base, metas absolutas y metas relativas planeadas distintas a cero**, esta información se presenta en la [Gráfica 4](#).

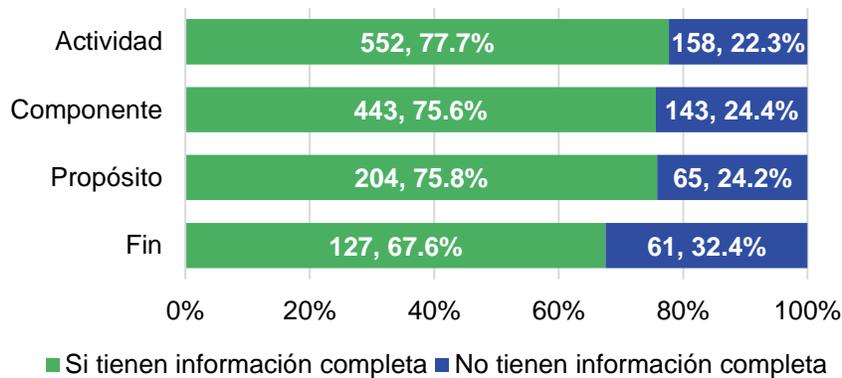
Gráfica 4. Indicadores según su tipo de información⁹



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La **Gráfica 5** presenta la información, en la cual se observa que **la mayor proporción de los indicadores sin información completa** pertenecen a indicadores de **gestión**, sin embargo, hay 126 indicadores de propósito y componentes que no tienen la información suficiente para emitir un juicio sobre el cumplimiento de sus metas y por ende de su desempeño.

Gráfica 5. Niveles de indicadores según su proporción de Indicadores con línea base, metas absolutas y metas relativas planeadas distintas a cero



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

También se desglosa la información anterior según el nivel de la MIR al que pertenece el indicador. Poco más del 70% de los indicadores que no tienen información completa para

⁹ Se considera que un indicador tiene información completa cuando establece línea base, meta absoluta y meta relativa planeadas distintas a cero.

valorar su cumplimiento de metas corresponden al nivel de componentes y actividades, estos son 301 indicadores.

En términos absolutos, si bien los indicadores de nivel propósito y fin son los que menos indicadores tienen con información incompleta con respecto del total, en proporción al interior de cada nivel de la MIR, **al menos el 32.0%** de los indicadores de **fin no cuentan con datos** ya sea de línea base o de metas planeadas.

Retos de las líneas base y metas de los indicadores

Como se ha mencionado, tanto el establecimiento de las líneas base como el planteamiento de las metas es fundamental para orientar el rumbo de las intervenciones públicas y poder contar con elementos para medir el cumplimiento de los objetivos, sin embargo, en ocasiones existen problemas en el momento de su establecimiento.

Del análisis de los elementos de la consistencia de metas de los indicadores de los programas y acciones sociales, se detectaron seis escenarios que abarcan la mayor parte de las áreas de oportunidad al momento de plantear los valores de línea base y de metas, estos se presentan en la [Figura 7](#).

Figura 7. Escenarios de oportunidad de mejora al establecer metas y líneas base

Escenario	Cantidad	Porcentaje
Meta relativa planeada igual a la línea base	354	20.19%
Meta relativa y absoluta presentan el mismo valor	114	6.50%
Meta absoluta planeada igual a línea base	24	1.37%
Sin información de la meta absoluta	95	5.42%
Indicador ascendente. Meta relativa planeada menor a la línea base	340	19.40%
Indicador descendente. Meta relativa planeada mayor a la línea base	50	2.85%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cabe mencionar que, en el total de indicadores analizados, se observan 977 incidencias (un indicador puede presentar más de una incidencia) en los distintos escenarios señalados. De forma particular hay dos que sobresalen por la cantidad de casos. El escenario en el que la meta que se planea es igual a la línea base y el escenario en el que en indicadores con sentido ascendente tienen una meta relativa planeada menor a la línea base. Es posible encontrar más de una de estas oportunidades de mejora en un indicador de forma que casi el 40% de los indicadores de los programas y acciones sociales de 2021 se encuentran en alguno de estos escenarios.

Destaca que ambos problemas **se relacionan con un planteamiento de metas inconsistente**. Dado que se espera que las metas que se planean en un indicador siempre sean mayores al punto de partida en el caso de los indicadores de sentido ascendente, y menores en el caso de los de sentido descendente.

Capítulo 3. Análisis de la consistencia en la trayectoria de los indicadores

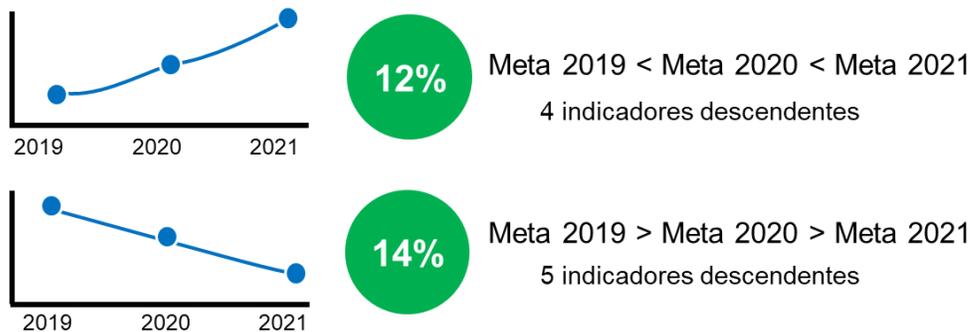
Trayectorias de las metas relativas y absolutas planeadas

En el capítulo previo se abordó el tema de la consistencia de metas y líneas base de una forma general en el total de indicadores de los programas y acciones sociales 2021. En este capítulo se analiza la consistencia de las trayectorias de los indicadores, es decir, se busca valorar la coherencia entre la línea base, las metas planeadas y alcanzadas en el tiempo.

Para este análisis se tomó una muestra de 331 indicadores de nivel propósito y componentes¹⁰, los cuales pertenecen a 76 de los programas y acciones sociales del Listado CONEVAL 2021¹¹. Cabe señalar que dichos indicadores cuentan con información de metas planeadas y alcanzadas en el periodo de 2019 a 2021, por lo que es posible analizar la trayectoria de estos.

Al respecto, las **metas planeadas** (tanto absolutas como relativas) del periodo 2019-2021 presentan 9 posibles trayectorias en su evolución¹². Sin considerar el sentido del indicador, se encontró que solo el 12% (41) de estos indicadores tienen **metas planeadas relativas** que aumentan cada año, del mismo modo, se encontró que el 14% (46) de los indicadores presentan metas que decrecen cada año, en la **Figura 8** se presenta esta información.

Figura 8. Escenarios de trayectoria de las metas planeadas relativas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cabe destacar que, en el caso de las metas con trayectoria al alza, hay 4 indicadores de los 41 que tienen un sentido descendente, es decir, sus metas se tendrían que reducir en

¹⁰ Estos indicadores se consideraron dado que son aquellos que tienen al menos datos para los últimos dos años: 2020 y 2021.

¹¹ Estos 76 programas y acciones sociales se presentan en el Anexo 1.

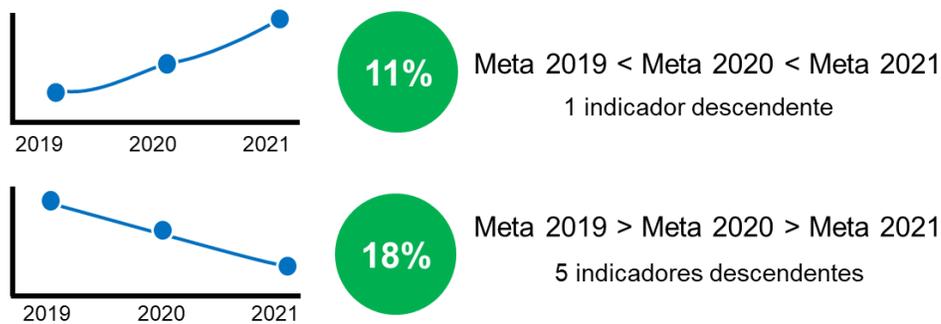
¹² La totalidad de trayectorias se presentan en el Anexo 2.

el tiempo, por su parte, de los 46 indicadores con metas con trayectorias a la baja, solo 5 tienen ese sentido, es decir, el resto deberían tener un comportamiento al alza.

Para las **metas planeadas absolutas** se encontró una situación similar, sin embargo, a diferencia de las metas relativas, en las cuales se hace una relación entre variables, en las metas absolutas se consideran valores absolutos, es decir, la contabilización hace referencia a unidades tangibles como personas, escuelas, empresas, entre otras. De ahí la importancia de darle seguimiento a estas metas que establecen de forma tangible lo que buscan lograr los programas y acciones sociales.

En la **Figura 9** se presenta la información de los dos escenarios vistos previamente. En el primer caso, sin considerar el sentido del indicador, tenemos que solo 11% (35) de los indicadores analizados aumentan sus metas absolutas desde 2019. Mientras que 18% (60) de los indicadores presentan una disminución constante de las metas que planean¹³.

Figura 9. Escenarios de trayectoria de las metas planeadas absolutas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

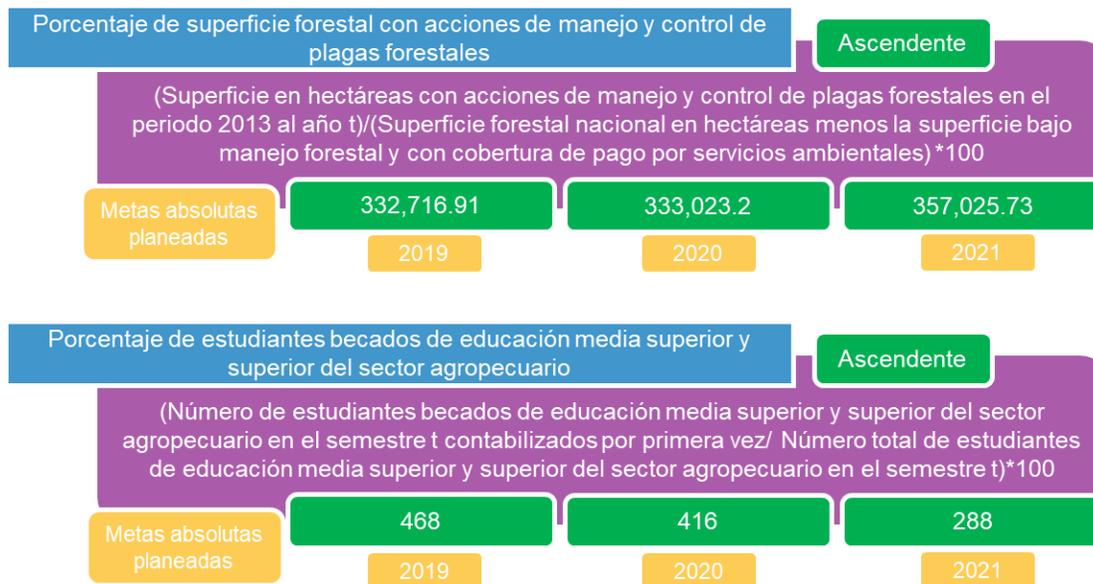
A continuación, la **Figura 10** presenta dos ejemplos para los escenarios descritos de forma previa. El primer caso corresponde a un indicador de medio ambiente, en el cual se espera cada periodo **tener una mayor cantidad de superficie forestal con acciones de manejo y control de plagas**. Como se puede observar, desde 2019 **la meta absoluta que se plantea ha ido en aumento**, al pasar de 332 mil hectáreas a 357 mil hectáreas en el periodo analizado. Si bien con el solo dato de las metas planeadas no podemos saber cuánto se está logrando, se observa una disposición por mantener metas retadoras para el programa.

Por el contrario, en el segundo ejemplo se atañe a un indicador de agricultura, que busca **becar estudiantes del sector agropecuario** y se observa **una disminución constante** de los logros del programa, ya que en 2019 la meta era becar 468 personas y en 2021 la

¹³ El resto de los indicadores se encuentran en los escenarios adicionales presentados en el Anexo 2.

meta pasó a ser 288. En este caso la planeación de las metas estaría motivada por ajustes internos y, en su caso, por factores externos, cuestiones que escapan a los alcances de este análisis.

Figura 10. Ejemplos de indicadores según distintos escenarios de trayectoria de las metas planeadas absolutas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

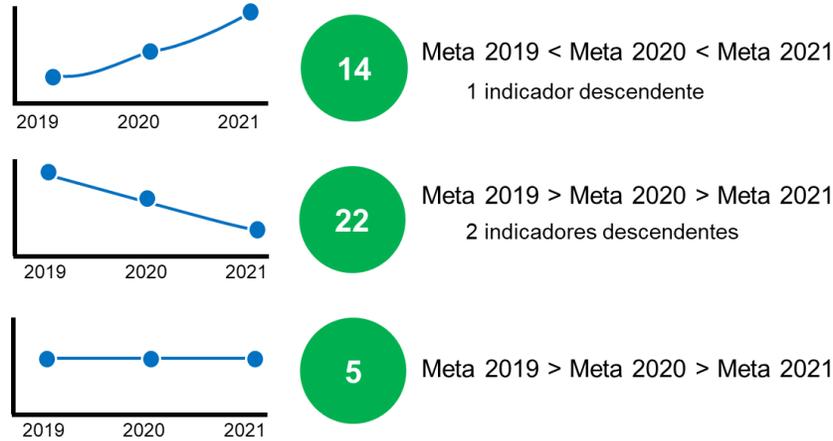
Hasta el momento se han visto las trayectorias de las metas relativas y absolutas de forma individual, debido a que se puede esperar que estas se muevan el mismo sentido, es decir, que si un programa plantea un aumento en sus metas relativas se espera que en las metas absolutas haya un aumento, sin embargo, esto no sucede en todos los casos.

Al respecto, hay 126 indicadores (38.1%) de los 331 que conforman el análisis, los cuales hacen cambios en sus metas absolutas y relativas en el mismo sentido. De los 41 indicadores que aumentan sus **metas relativas** cada año, solo 14 también aumentan sus **metas absolutas**. Es decir, que un aumento de metas relativas no implica un aumento de metas absolutas y viceversa.

En la **Figura 11** se observan tres escenarios: cuando las metas planeadas (tanto absolutas como relativas) aumentan cada periodo, cuando decrecen y cuando las metas se mantienen. En general, son muy pocos indicadores en los que se cumple esta condición que es deseable para todos. Por ejemplo, de los 60 indicadores que disminuyen sus metas relativas cada periodo, 22 de estos disminuyeron sus metas absolutas desde 2019 y solo 2 de estos son indicadores con sentido descendente, por lo que hay 20 indicadores que deben

aumentar sus metas planeadas pero que sin embargo en cada año analizado las han disminuido.

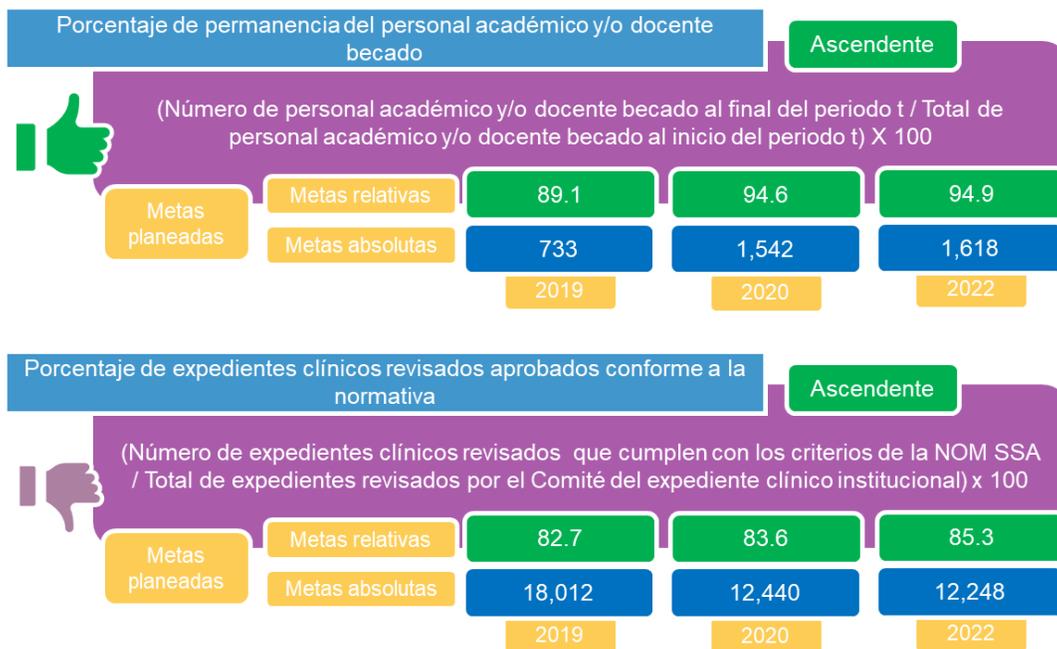
Figura 11. Escenarios de trayectoria de las metas planeadas relativas y absolutas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Estas inconsistencias entre las metas relativas y absolutas planeadas surgen a partir de modificaciones en las metas y de cambios tanto en el numerador como en el denominador de los indicadores. Se esperaría que los cambios en las metas se hicieran en el mismo sentido. A continuación, la **Figura 12** presenta ejemplos de estos casos.

Figura 12. Ejemplos de indicadores según distintos escenarios de trayectoria de las metas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el primer caso se expone un indicador en el que tanto sus metas relativas como absolutas aumentan en cada año y que se considera que es el comportamiento ideal para indicadores con sentido ascendente. En el segundo caso se presenta un indicador en el que sus metas relativas aumentan de 2019 a 2021, sin embargo, las metas absolutas disminuyen en el mismo periodo, esto ejemplifica **las diferencias en la trayectoria de un mismo indicador entre las metas relativas y absolutas**.

Cumplimiento y establecimiento de las metas

El último elemento por considerar para el análisis de la consistencia en la trayectoria de los indicadores es el de las metas alcanzadas, con el cual es posible valorar si las metas que se plantearon en un inicio se lograron. A continuación, en la **Figura 13** se presenta una matriz sobre el cumplimiento de metas relativas. En esta se responde a la pregunta *¿El indicador alcanzó su meta planeada en el periodo?*

Figura 13. Matriz de cumplimiento de metas relativas, 2020 - 2021

		¿Se alcanzó la meta en 2020?	
		Se alcanzó / rebasó	No se alcanzó
¿Se alcanzó la meta en 2021?	Se alcanzó / rebasó	120	54
	No se alcanzó	41	116

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se observa que, de los 331 indicadores analizados, en 2020, 161 (48.6%) indicadores alcanzaron o rebasaron las **metas relativas** que planearon, mientras que en 2021 el número subió a 174 (52.6%) indicadores.

Además, hay 120 indicadores que alcanzan sus metas relativas en los dos años, de estos **29** (34.9% del total de indicadores de propósito) son de nivel **propósito** y **91** (36.7% del total de indicadores de componentes) de nivel **componentes**.

Por el contrario, se identificaron 116 indicadores que no alcanzaron sus metas relativas en ambos años de análisis, de estos **30** (36.1%) son de nivel **propósito** y **86** (34.7%) de nivel **componentes**.

Al realizar el mismo ejercicio con las metas absolutas, se obtiene la información de la **Figura 14**. Resalta que **hay una cantidad menor de indicadores que hayan logrado el cumplimiento de sus metas absolutas en los dos periodos**, ya que se identificaron 93

indicadores en esa situación, es decir 27 indicadores menos que en el caso de las metas relativas. En este caso 120 (36.3%) indicadores lograron su meta en 2020, mientras que 181 (54.7%) lo cumplieron en 2021, lo cual podría ser consecuencia de factores externos.

De los 93 indicadores que alcanzan sus metas absolutas en ambos años, **23** (27.7% del total de indicadores de propósito) son de nivel **propósito** y **70** (28.2% del total de indicadores de componentes) de nivel **componentes**. Estos resultados sugieren una mayor dificultad para lograr las metas absolutas respecto a las relativas.

Por otro lado, se identificaron 123 indicadores que no alcanzaron sus metas absolutas en ambos años, de estos, **37** (44.6%) son de nivel **propósito** y **86** (34.7%) de nivel **componentes**. A diferencia de las metas relativas, en este caso hay muchos indicadores (88) que no lograron su meta en 2020 pero sí lo hicieron en 2021.

Consistencia entre las metas alcanzadas y la planeación al siguiente periodo

El uso de la información para la toma de decisiones es un elemento crucial para la mejora de la política pública, en ese sentido se esperaría que los resultados del logro de los indicadores sean un insumo para la planeación de metas para el siguiente periodo. Sin embargo, en el planteamiento de metas eso no sucede en todos los casos.

Si bien no se considera el contexto (tales como el comportamiento del presupuesto, factores externos como la reciente emergencia sanitaria, etc.) de cada uno de los programas y acciones sociales para conocer el planteamiento de sus metas, sí se identifican patrones en sus indicadores.

Al respecto, la **Gráfica 6** muestra el planteamiento de las metas en 2021 de los indicadores que alcanzaron o superaron sus metas relativas en 2020.

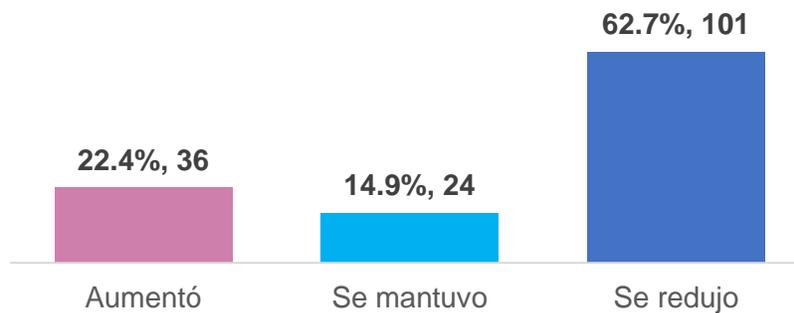
Figura 14. Matriz de cumplimiento de metas absolutas, 2020 - 2021

		¿Se alcanzó la meta en 2020?	
		Se alcanzó / rebasó	No se alcanzó
¿Se alcanzó la meta en 2021?	Se alcanzó / rebasó	93	88
	No se alcanzó	27	123

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Si los responsables de los programas realizan una adecuada programación de metas, se esperaría que de los indicadores que logren sus metas, al siguiente periodo sean muy pocos los que decidan reducirlas¹⁴ (por los factores ajenos a la operación del programa), sin embargo, los datos muestran que de los 167 indicadores que cumplieron sus **metas relativas** en 2020, 37% de los indicadores aumentan o mantienen sus metas en 2021, pero **el 62.7% (101) de los indicadores reducen sus metas a pesar de haber logrado su meta** en el periodo pasado.

Gráfica 6. Ajuste de las metas planeadas relativas en 2021 de indicadores que alcanzaron sus metas en 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al analizar el mismo escenario, pero con los indicadores que cumplieron sus metas absolutas se obtiene la **Gráfica 7**. Se observa que en este caso solo 120 indicadores cumplieron sus metas absolutas en 2020. De estas aproximadamente 45.8% (55) de los indicadores aumentan o mantienen las metas que ya habían cumplido, pero al igual que en el caso de las metas relativas, **2 de cada 3 indicadores reducen sus metas absolutas para el periodo siguiente**.

¹⁴ Esto haciendo referencia a los indicadores con sentido ascendente, los cuales representan la mayoría.

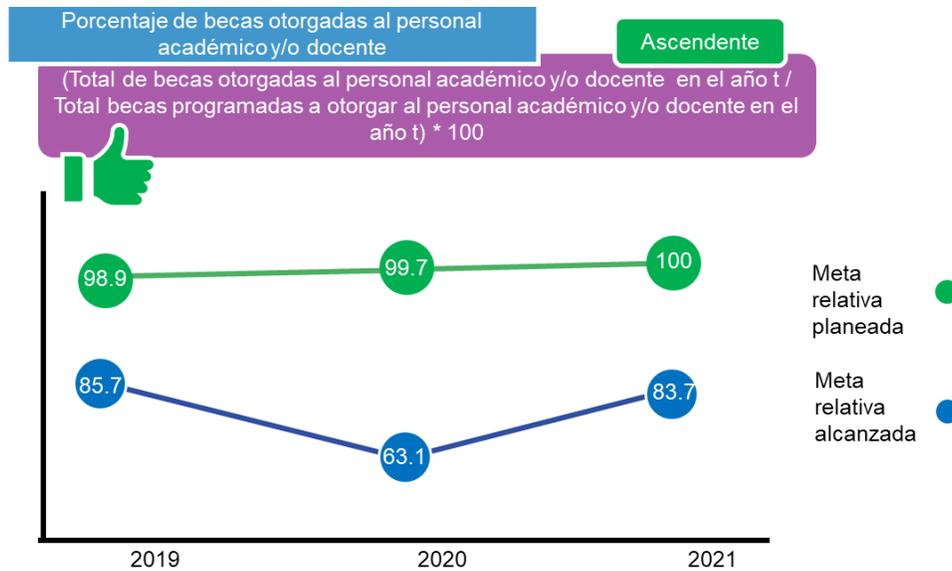
Gráfica 7. Ajuste de las metas planeadas absolutas en 2021 de indicadores que alcanzaron sus metas en 2020



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Destaca que la mayor parte de los indicadores redujo sus metas relativas a pesar de haberlas alcanzado en el periodo anterior. Es en este proceso del planteamiento de metas en donde se puede conocer qué tipo de planeación usan los programas y acciones sociales para el establecimiento de objetivos, es posible identificar las metas retadoras y las que no lo son; la **Gráfica 8** muestra un ejemplo de lo anterior.

Gráfica 8. Indicador con planteamiento de metas retadoras

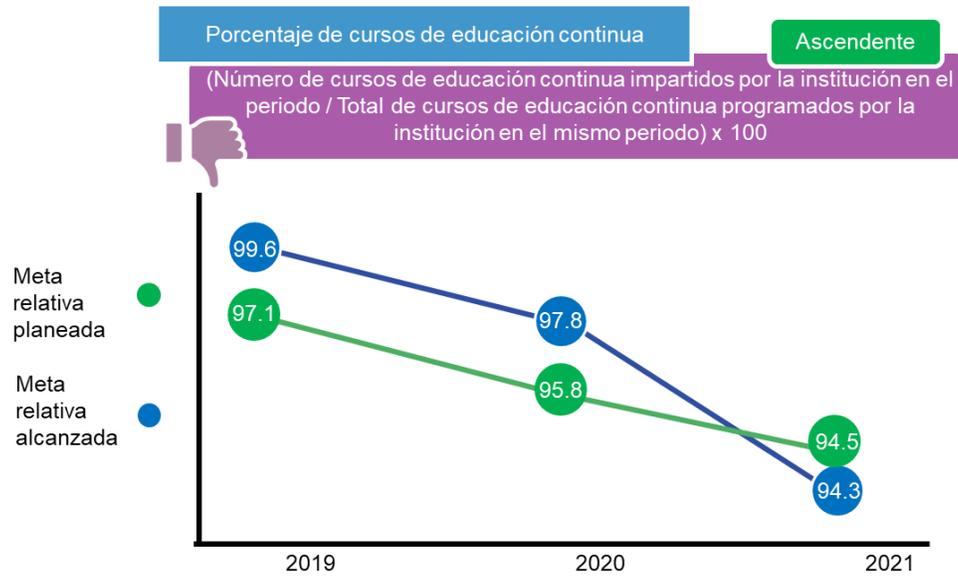


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el caso de la **Gráfica 9** el indicador no ha logrado cumplir con ninguna de las tres metas que se planteó, de hecho, se observa una caída en el cumplimiento en 2020

presumiblemente atribuible a factores externos. Sin embargo, el programa sigue colocando metas retadoras, lo cual puede deberse a un proceso de planeación particular.

Gráfica 9. Indicador con planteamiento de metas retadoras



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el segundo ejemplo, el indicador ha cumplido las metas planeadas en 2019 y 2020, sin embargo, cada año las reduce más, en estos casos el proceso de planeación debe preguntarse si en realidad las metas que se establecen suponen un reto para el programa o se colocan metas con el fin de cumplir.

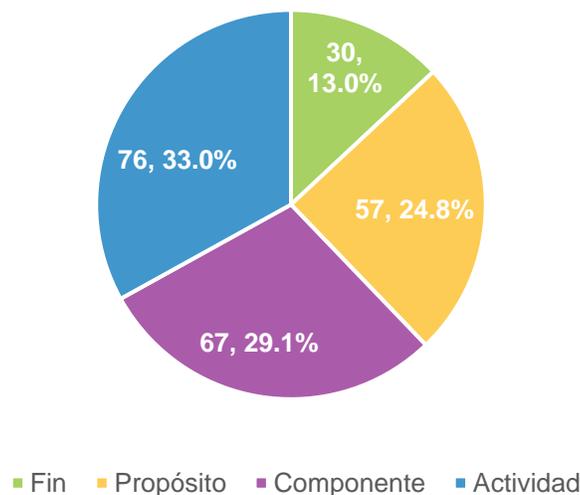
Capítulo 4. Características y consistencia de las metas de los indicadores de los programas prioritarios

Universo de análisis

La Administración Federal 2018-2024 tiene entre sus objetivos centrales apoyar a los sectores de la población más vulnerables y reactivar la economía nacional, para lo cual definió una estrategia de 17 programas prioritarios¹⁵. Este análisis se enfoca en conocer las características de las metas de los indicadores de dichos programas, así como la consistencia de sus líneas base y metas.

Estos 17 programas cuentan con un total de 230 indicadores, distribuidos por niveles según la **Gráfica 10**. En comparación con los 123 programas y acciones sociales de 2021, que en promedio tienen el 26.0% de sus indicadores en los niveles de medición de resultados (propósito y fin), los programas prioritarios cuentan con el 37.8% de indicadores en esos mismos niveles.

Gráfica 10. Número y porcentaje de indicadores de los programas prioritarios por nivel de la MIR, 2021



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf> y <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

Al analizar los elementos de los indicadores que se derivan de la planeación de los programas prioritarios, se obtiene la información de la **Gráfica 11**. En esta se observa que 90.9% de los indicadores (209) **cuentan con información de sus metas planeadas**, tanto relativas como absolutas. Por otra parte, solo el 68.3% de los indicadores reportaron información de línea base distinta a 0. Es decir, existe un área de oportunidad para conocer el punto de partida de los indicadores de los programas prioritarios.

Gráfica 11. Elementos de los indicadores de los programas prioritarios, 2021



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al revisar esta información para cada uno de los indicadores se encontró que, solo 63.0% (145 de los 230) de los indicadores de los programas prioritarios cuentan con información completa para darle seguimiento al logro de sus objetivos. Lo anterior, en contraste con el 75.6% (1,326 de 1,753) del total de indicadores de programas y acciones sociales que cuentan con información completa. En particular el establecimiento de líneas base es el elemento de planeación que muestra más signos de dificultad al establecer¹⁶. Cabe destacar que para estos 145 indicadores con información completa en 143 indicadores se encontró información de las metas alcanzadas, es decir hay información suficiente para valorar el logro de las metas planeadas.

Ajustes en las metas a partir de cambios presupuestales

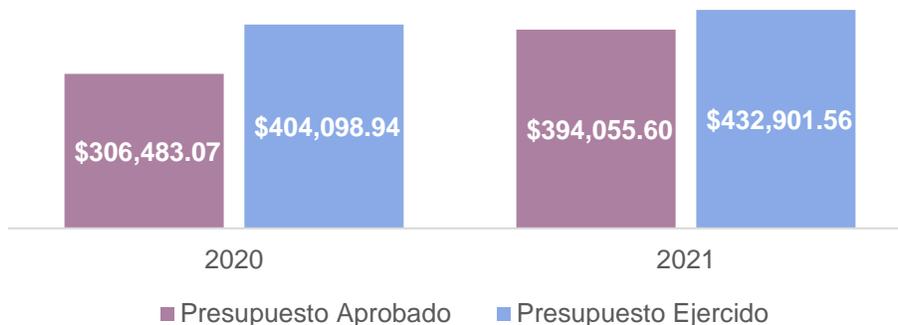
En 2021, los 17 programas prioritarios tuvieron un presupuesto aprobado de \$394,055¹⁷ millones de pesos (mdp) lo que representó 35.4% del presupuesto total de los programas y acciones sociales ese año. Además, destaca que **el presupuesto ejercido aumentó un**

¹⁶ Se sugiere revisar el documento [Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas](#) para conocer estrategias y métodos para mejorar el establecimiento de estos elementos.

¹⁷ Los montos en este apartado corresponden a valores nominales.

9.9% respecto al aprobado, la **Gráfica 12** presenta la información del presupuesto aprobado y el ejercido para el periodo 2020-2021. Se observa que en general el monto destinado a estos programas ha ido en aumento, con un alza del **31.9% en el monto ejercido respecto al aprobado en 2020**. Asimismo, este incremento se observa en los montos aprobados y ejercidos entre ambos años.

Gráfica 12. Presupuesto (mdp) de los programas prioritarios, 2020-2021*



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

*Los montos reportados corresponden a datos nominales.

Parte de la importancia de analizar el presupuesto de los programas prioritarios recae en el hecho de que dentro de estos hay programas que tienen variaciones en su presupuesto, tanto al alza como a la baja. Y se busca conocer si existe una coherencia entre cambios presupuestales y cambios en sus metas.

Al respecto, 64.7% (11) de los programas prioritarios tuvieron una reducción en el presupuesto ejercido entre 2020 y 2021, con cambios que van desde el -3% al -110%¹⁸. Por el contrario, 29.4% (5) programas tuvieron un aumento presupuestal, que fue de entre el 4% y 55% en el mismo periodo¹⁹.

¹⁸ Los programas prioritarios con aumento presupuestal fueron Sedatu - Programa Nacional de Reconstrucción, Economía - Programa de Microcréditos para el Bienestar, Sader - Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, STPS - Jóvenes Construyendo el Futuro y Salud - Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral.

¹⁹ Los programas prioritarios con reducción presupuestal fueron SEP - Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, Bienestar - Sembrando Vida, SEP - Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, SEP - Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez Sader - Fertilizantes, Bienestar - Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Bienestar - Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural Sader - Producción para el Bienestar, Bienestar - Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, SEP - Jóvenes Escribiendo el Futuro, Bienestar - Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y Sedatu - Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

En ese sentido, la relación lógica nos indica que las metas que se plantean alcanzar los programas deben ser mayores a su punto de partida cuando se trata de indicadores ascendentes, además, en casos de ajustes presupuestales se espera un cambio en las metas, ya sea en sentido de tener más presupuesto y plantear metas más ambiciosas o reducir sus metas a partir de recortes presupuestales.

A continuación, se presentan casos de programas que sufrieron variaciones presupuestales y se analiza el comportamiento de las metas. La **Figura 15** presenta el caso del *Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras* de la Secretaría de Bienestar. En particular, ese programa tuvo el segundo incremento más grande de presupuesto ejercido entre 2020 y 2021 con el 36.0%. Por tanto, se espera que la relación lógica del programa sea aumentar las metas planeadas de sus indicadores con sentido ascendente²⁰.

Figura 15. Caso 1 de ajuste en las metas según cambios presupuestales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Se puede observar que en el primer indicador en 2020 se esperaba alcanzar una meta relativa de 100 y absoluta de 330,000 y si bien, la meta relativa alcanzada parece que supera la planeada (122), en la meta absoluta se ve que apenas alcanza el 81.4% de lo planeado²¹. En el mismo sentido, para 2021 se observa que se alcanzan las metas tanto

²⁰ Cabe destacar que este programa cuenta con dos indicadores de propósito que se calculan como tasas de variación que tienen sentido descendente, sin embargo, deberían tener sentido ascendente, dado que dan seguimiento a las personas que estudian o trabajan gracias al programa.

²¹ En este tipo de casos cuando se ve que la meta absoluta no se alcanza, pero si la relativa se debe a que por lo general en los indicadores de tipo "porcentaje" se hacen ajustes al denominador que permiten alcanzar las metas relativas a pesar de no alcanzar las absolutas.

relativas como absolutas, sin embargo, **la meta absoluta que se planteó alcanzar (220,000) es menor a la meta planeada del año anterior y también menor a lo alcanzado en el periodo previo**, se esperaría que fuera igual o mayor dado el aumento presupuestal.

En el segundo indicador se tiene un caso similar, en el año 2020 se observa que el indicador alcanza su meta relativa, pero no su meta absoluta, la cual tuvo un cumplimiento del 82.9%. En 2021 con un aumento presupuestal se esperaba un planteamiento de metas más ambicioso, el cual se cumple en las metas relativas, pero en la meta absoluta, **si bien se alcanza su meta planeada, esta fue menor a lo alcanzado en el periodo previo**. En general, este programa tuvo mejores resultados, pero las metas que se plantearon no fueron consistentes con el aumento presupuestal.

Por último, se presenta el caso del *Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)* de la Sedatu, el cual tuvo la mayor variación porcentual en su presupuesto, al pasar de \$4,685 mdp a \$9,823 mdp, lo que representa un cambio de 109.7%. Por tanto, se espera una relación lógica en sus metas la cuál refleje este importante incremento presupuestal. La **Figura 16** presenta algunos de sus indicadores de nivel propósito.

Figura 16. Caso 2 de ajuste en las metas según cambios presupuestales



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En este caso, en el primer indicador referente a personas que reducen condiciones de rezago urbano y social, se observa que no alcanzó sus metas planeadas en 2020, de hecho, su cumplimiento fue menor al 50.0% tanto en metas relativas como absolutas. En 2021 con el aumento de presupuesto sus metas planeadas disminuyen (se podría considerar que

esto es debido a un ajuste en la planeación del periodo anterior), sin embargo, los resultados de sus metas absolutas alcanzadas mejoran en un 58.3%.

El segundo indicador tiene un comportamiento similar al primero, en 2020 las metas alcanzadas tanto relativas como absolutas muestran un cumplimiento de cerca del 25.0% y en 2021 las metas planeadas se reducen respecto al periodo previo, pero en este caso se logran las metas. En general, se observa que en este programa las metas planeadas no se logran cumplir, pero hay una mejora sustancial después del incremento presupuestal.

En suma, se puede señalar que cada programa enfrenta un contexto distinto, tanto en el planteamiento de sus metas, en el logro de estas y en los recursos con los que disponen para su cumplimiento de objetivos.

Capítulo 5. Consideraciones finales

Conclusiones

Si bien hay avances en la calidad de la información que presentan los indicadores, aún existen vacíos de información que no permiten darles un seguimiento adecuado. Para el ciclo presupuestario 2021, solo el 82.5% de los indicadores registrados tienen información completa, es decir, cuentan con línea base, metas relativas y absolutas.

Asimismo, siguen existiendo casos de incongruencia en la información de los indicadores, el 19.4% de los indicadores ascendentes tienen metas menores a la línea base. En la medida que los programas eviten establecer metas iguales a sus líneas base; metas absolutas y relativas idénticas; o metas no congruentes con el sentido del indicador se podrá dar un mejor seguimiento a los indicadores.

Por otra parte, se apunta que la trayectoria de las metas, ya sean relativas o absolutas, deben de ser congruentes, tanto para los de sentido descendente como de los ascendentes. Los resultados indican que existen casos de metas relativas con un sentido y las metas absolutas tienen uno diferente. Por lo tanto, es necesario cuidar la lógica en el planteamiento de las metas.

Además, se observa que el planteamiento de metas para los indicadores es heterogéneo. Se esperaría que una vez que un indicador alcanza sus metas, en la siguiente planeación se establecieran metas iguales o más retadoras, sin embargo, eso sucede solo en 1 de cada 3 indicadores.

Finalmente, se denota que la relación entre la asignación presupuestal y la planeación estratégica permite que los programas ajusten, congruentemente, a partir de cambios en el presupuesto. No obstante, los resultados indican que no siempre existe esta congruencia entre los ajustes presupuestales y el establecimiento de las metas, por lo que son necesarios mejoras en la planeación para lograr la relación esperada.

Retos vigentes

Es importante que todos los indicadores tengan consistencia en sus LB y metas, porque ello permite obtener información de calidad para la toma de decisiones, revisar el desempeño del programa y seguir contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas.

Impulsar a los programas y acciones sociales a establecer tanto líneas base como metas absolutas y relativas planeadas distintas congruentes con sus objetivos y recursos. El ideal es poder conocer a profundidad el avance de las metas del total de indicadores.

Promover que las trayectorias de información de las metas sean consistentes. El objetivo es que la trayectoria (ya sea ascendente, descendente o constante) de las metas relativas sea congruente con la trayectoria de las metas absolutas.

Instar a los programas a establecer metas que guarden coherencia con su asignación presupuestal. Esto implica que, ante variaciones presupuestales, las modificaciones de las metas sean pertinentes en consecuencia.

Subsanar la lógica de la información de las metas. En la medida que los programas y acciones sociales eviten establecer metas iguales a sus líneas base; metas absolutas y relativas idénticas; y metas no congruentes con su sentido (ascendente o descendente) sus indicadores arrojarán información útil y relevante para la toma de decisiones.

Impulsar que los ajustes de las metas entre periodos sean ambiciosos y retadores. En la medida que las metas sean ambiciosas y alcanzables entre periodos permitirá a los programas acometer sus objetivos con mayor prontitud y se evitará en establecer metas sencillas de alcanzar.

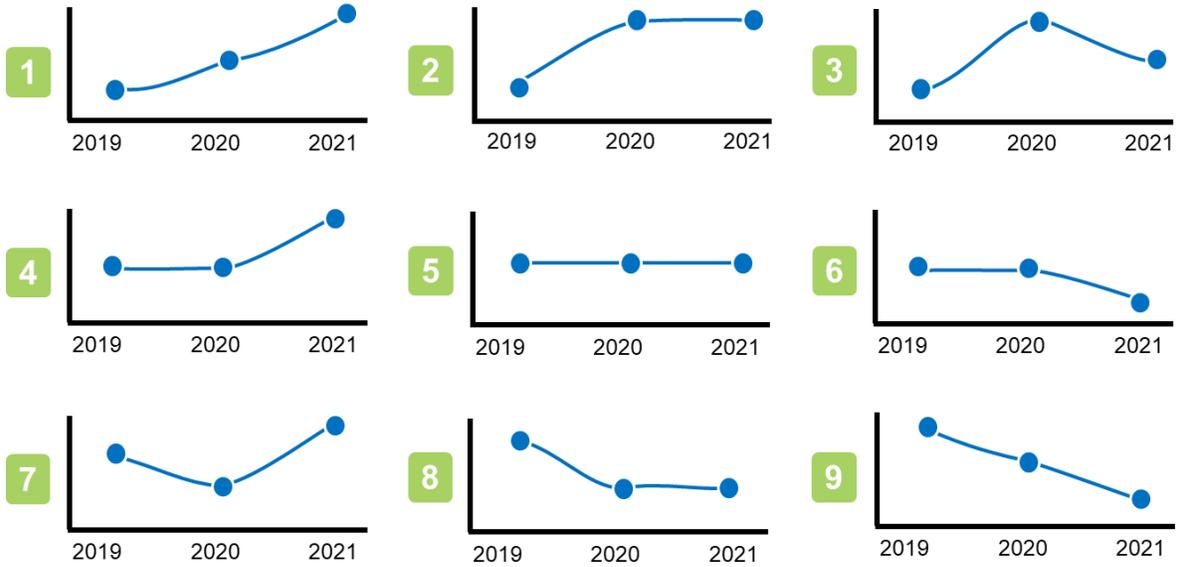
Anexos

Anexo 1. Programas y acciones sociales con información histórica de sus indicadores de propósito y componentes.

Ramo	Clave	Dependencia	Programa
08	E001	Sader	Desarrollo, aplicación de programas educativos e investigación en materia agroalimentaria
08	E006	Sader	Generación de Proyectos de Investigación
08	S052	Sader	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
08	S053	Sader	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
08	S263	Sader	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
10	B002	Economía	Generación y difusión de información para el consumidor
10	E005	Economía	Protección de los derechos de los consumidores
10	S285	Economía	Programa de Microcréditos para el Bienestar
11	B003	SEP	Producción y distribución de libros y materiales educativos
11	E007	SEP	Servicios de Educación Media Superior
11	E011	SEP	Desarrollo Cultural
11	E013	SEP	Producción y transmisión de materiales educativos
11	E016	SEP	Producción y distribución de libros y materiales culturales
11	E017	SEP	Atención al deporte
11	E021	SEP	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
11	E028	SEP	Normalización y certificación en competencias laborales
11	E039	SEP	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones
11	E047	SEP	Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa
11	E064	SEP	Educación para Adultos (INEA)
11	E066	SEP	Educación Inicial y Básica Comunitaria
11	S072	SEP	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
11	S243	SEP	Programa de Becas Elisa Acuña
11	S247	SEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente
11	S269	SEP	Programa de Cultura Física y Deporte
11	S270	SEP	Programa Nacional de Inglés
11	U006	SEP	Subsidios para organismos descentralizados estatales
11	U031	SEP	Expansión de la Educación Inicial
11	U080	SEP	Apoyos a centros y organizaciones de educación
12	E010	Salud	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud
12	E022	Salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
12	E023	Salud	Atención a la Salud
12	E025	Salud	Prevención y atención contra las adicciones
12	E040	Salud	Servicios de asistencia social integral
12	S039	Salud	Programa de Atención a Personas con Discapacidad
12	S200	Salud	Fortalecimiento a la atención médica

12	S202	Salud	Calidad en la Atención Médica
12	U008	Salud	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes
12	U009	Salud	Vigilancia epidemiológica
14	E003	STPS	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral
14	S043	STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
15	E003	Sedatu	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural
15	S177	Sedatu	Programa de Vivienda Social
15	S273	Sedatu	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)
16	E005	Semarnat	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable
16	E014	Semarnat	Protección Forestal
16	E015	Semarnat	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Crecimiento Verde
16	S046	Semarnat	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
16	S074	Semarnat	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento
16	S217	Semarnat	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola
16	S219	Semarnat	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable
16	U040	Semarnat	Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias
19	S038	IMSS- Bienestar	Programa IMSS-BIENESTAR
20	S155	Bienestar	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)
20	S241	Bienestar	Seguro de vida para jefas de familia
20	S287	Bienestar	Sembrando Vida
38	E003	Conacyt	Investigación científica, desarrollo e innovación
38	S190	Conacyt	Becas de posgrado y apoyos a la calidad
38	S191	Conacyt	Sistema Nacional de Investigadores
47	S010	Inmujeres	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
48	E010	Cultura	Servicios de Educación Superior y Posgrado
48	E011	Cultura	Desarrollo Cultural
48	E013	Cultura	Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos
48	E016	Cultura	Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales
48	E022	Cultura	Servicios Cinematográficos
48	E042	Cultura	Servicios educativos culturales y artísticos
48	S057	Cultura	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
48	S268	Cultura	Programa de Apoyos a la Cultura
50	E001	IMSS	Prevención y control de enfermedades
50	E003	IMSS	Atención a la Salud en el Trabajo
50	E007	IMSS	Servicios de guardería
50	E011	IMSS	Atención a la Salud
50	E012	IMSS	Prestaciones sociales
51	E015	Issste	Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud
51	E018	Issste	Suministro de Claves de Medicamentos
51	E043	Issste	Prevención y Control de Enfermedades
51	E044	Issste	Atención a la Salud

Anexo 2. Posibles escenarios en la trayectoria de las metas de los indicadores 2019-2021.



	2019	2020	2021
1	>	>	>
2	>	>	=
3	>	>	<
4	=	=	>
5	=	=	=
6	=	=	<
7	<	<	>
8	<	<	=
9	<	<	<