

Monitoreo de políticas públicas: un ejercicio inicial para el caso de México

Édgar A. Martínez Mendoza,^I
José Manuel del Muro Guerrero^{II}

Public policy monitoring: an initial exercise for the case of Mexico

^I Licenciado en Economía (Tec de Monterrey, Campus Monterrey). Cursó Maestría en Economía (El Colegio de México). Diplomado en Derechos Humanos y su Medición a través de Indicadores (Universidad Nacional Autónoma de México). Es especialista en monitoreo y evaluación de programas y políticas sociales a nivel nacional y para gobiernos subnacionales. ✉·mmtzedgar@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8786-3404>

^{II} Maestro en Economía (El Colegio de México). Imparte clases de Evaluación en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México. Tiene 15 años de experiencia en evaluación, monitoreo y política presupuestal a nivel federal y local. Tuvo a su cargo la implementación de procesos innovadores de monitoreo como la Metodología de Aprobación de Indicadores de Programas Sociales y el diagnóstico de Sistema de Monitoreo mexicano. ✉·jdelmuro@coneval.gob.mx
<https://orcid.org/0000-0002-9189-9802>

RECIBIDO: 15.9.2020

ACEPTADO: 10.11.2020

Resumen

A través del monitoreo de políticas públicas, los gobiernos pueden generar información que permita su corrección, ajuste o confirmación, de manera que potencien los buenos resultados, de una manera sencilla y económica. A nivel latinoamericano, los esfuerzos de monitoreo de políticas públicas son incipientes y focalizados pero se considera que esto puede potenciarse con esquemas sencillos y a un bajo costo. Específicamente en México, en 2012, por primera vez se consideraron indicadores en la planeación nacional de desarrollo y en la administración 2018-2024, el seguimiento de políticas públicas recaerá en lo que se establezcan en los planes sectoriales. Este artículo resalta la importancia del monitoreo de políticas públicas, muestra sus ventajas y beneficios y describe las etapas principales por las que transitó el gobierno mexicano en la construcción de

indicadores de resultados para dar seguimiento a las principales problemáticas del ámbito social. De la misma forma, se muestran los resultados de alrededor de una centena de indicadores en temáticas relacionadas con bienestar económico, salud, ciencia y tecnología, educación y medioambiente.

Palabras clave: política gubernamental, evaluación, México

Abstract

Through the monitoring of public policies, governments can generate useful information to correct, adjust or confirm them, thus enhancing the achievement of better results, in a simple and cost-effective way. In Latin America, public policy monitoring efforts are still incipient and focused, but it is considered that they can be enhanced with simple and low-cost schemes. In 2012 in Mexico, for the first time, indicators were included in the national development planning. For the 2018-2024 administration, monitoring of public policies will be based on the objectives set out in the sectoral plans. This document highlights the importance of monitoring public policies, listing the advantages and benefits, and describing the main stages the Mexican government went through for the construction of result indicators to monitor main social problems. Moreover, the document shows the results of around 100 indicators on issues related to economic well-being, health, science and technology, education and environment.

Keywords: government policy, evaluation, Mexico.

Introducción

¿El monitoreo de políticas sociales es útil para la toma de decisiones? ¿Cómo se construye un sistema de monitoreo de estas políticas? ¿Qué tipos de indicadores son relevantes para medirlas? ¿Qué se ha medido en México en materia de políticas sociales y qué se medirá en los siguientes años? Estas y otras preguntas se tratarán de contestar en el desarrollo del presente artículo.

Imaginemos que Venancio se encuentra realizando sus estudios universitarios y la materia que es más de su agrado es Estadística, la cual cursará en el siguiente ciclo; el profesor que imparte la materia les ha dicho que habrá tres exámenes y cada uno tendrá un valor de un tercio de la calificación final. Al iniciar el semestre, Venancio establece un método de estudio por el que le dedica una hora un día antes del primer examen. Recibe una calificación de 65 (escala sobre 100), lo cual hace que cambie su estrategia y para el segundo examen dedica una hora diaria los tres días previos y obtiene una calificación de 80, mientras que para el examen final dedica una hora diaria por una semana y obtiene una calificación de 100.

Como se puede ver en el ejemplo anterior, el indicador para dar seguimiento a su desempeño en la materia de Estadística es la calificación de los exámenes y Venancio pudo corregir sus estrategias para obtener mejores resultados. En caso de no haber realizado estos ajustes, quizás hubiera reprobado la materia y hubiera tenido que recurrirla. Venancio hizo un ejercicio de monitoreo, es decir, obtuvo información relevante para tomar decisiones y no esperó a la evaluación final, sino que tomó decisiones previas a ella.

De la misma manera que en el ejemplo anterior, los gobiernos pueden corregir o hacer ajustes a sus intervenciones públicas sin esperar necesariamente a la evaluación, lo cual podría resultar incluso más económico y pertinente que la evaluación. Este mecanismo es tradicionalmente conocido como monitoreo.

El monitoreo de políticas y programas sociales es una herramienta que consiste en la generación, recopilación, mejora y seguimiento de indicadores de programas y políticas sociales que congrega información completa, sintética y ejecutiva de las intervenciones públicas con el fin de proporcionar datos que contribuyan a la mejor toma de decisiones.

Acorde a lo experimentado a nivel internacional, se considera que el monitoreo ha sido de cierta manera subutilizado al haberse puesto un mayor énfasis en la evaluación y, por ende, al existir una mayor demanda por ejercicios de evaluación. Dado eso, en México se ha buscado reimpulsar el monitoreo como una herramienta complementaria a la evaluación. Los ejercicios de monitoreo, con una alta probabilidad, pueden generar información que permite corregir o modificar las estrategias o políticas públicas que potencien los resultados, de una manera sencilla y económica.

Antecedentes

A partir de los años noventa del siglo pasado, en México hubo un auge de iniciativas que buscaban fortalecer las acciones de monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas a nivel federal. Específicamente, en materia de monitoreo, se inició con la elaboración de informes trimestrales a la Cámara de Diputados para dar seguimiento a indicadores del ejercicio del gasto, pasando también por el establecimiento de tableros de control (Sistema de Metas Presidenciales). No obstante, estos esquemas no permearon en una institucionalización propiamente dicha del monitoreo y la evaluación, ya que los elementos que se dieron como resultado de estas fueron más bien ejercicios aislados para los cuales no se dispone de suficiente evidencia (Hernández et al., 2012).

Fue hasta 2006 cuando el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CO-NEVAL) definió un esquema de actuación que permitiera, en una primera etapa, tener

indicadores de resultados, servicios y gestión para todos los programas sociales; posteriormente, mejorar su calidad y, por último, hacer un seguimiento de estos (CONEVAL, 2014a). Todo ello con la finalidad de integrar un sistema de indicadores en el cual el monitoreo de los objetivos, en especial de los objetivos de resultados, se realizara de manera sistematizada. Este esquema de actuación se conformó con capacitación a servidores públicos, asesorías técnicas, emisión de normatividad sustantiva y adjetiva y acciones de mejora continua; no obstante ello, se focalizó en programas sociales, postergando, de cierta forma, el monitoreo de políticas sociales (CONEVAL, 2015).

En Latinoamérica, los esfuerzos en el monitoreo de políticas sociales son incipientes y gran parte de estos se han enfocado en los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible); por ejemplo, en la mayoría de los países se han desarrollado sistemas o plataformas de información, monitoreo o seguimiento de los ODS. Por otro lado, en cuanto a sistemas de indicadores o seguimiento de políticas públicas, en Colombia, por ejemplo, Sinergia generó el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, el que se basa en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estratégicos sectoriales y se establecen indicadores en los que se basa el seguimiento.

Para el caso mexicano, la administración pública federal 2012-2018 fue la primera que incorporó indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se establecieron mediciones de productividad del trabajo, de población en pobreza extrema, inseguridad alimentaria, etcétera (CONEVAL, 2017). Al igual que en el caso colombiano, también se establecieron indicadores desde los programas sectoriales del ámbito social para establecer un sistema conformado por 370 indicadores.

Para la administración pública actual, cuyo período comprende de 2019 a 2024, el Plan Nacional de Desarrollo no incluye indicadores; sin embargo, los programas sectoriales sí contienen mediciones que deberán permitir el monitoreo de las políticas públicas del ámbito social (CONEVAL, 2020a).

Bases para construir un sistema de monitoreo de las políticas sociales

Definiciones

Un indicador es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado. Se trata de un instrumento metodológico para la toma de decisiones que pueden producir efectos en la población, sobre todo cuando hablamos de implementación de políticas públicas. Estas son definidas en

México, por CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como las intervenciones del Gobierno sobre un tema de interés público que articula estrategias, acciones o un conjunto de programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de manera concertada y coordinada.

Un indicador debe contener datos relevantes y significativos para la toma de decisiones pero también para informar a la ciudadanía acerca de los avances en las principales problemáticas que experimentan los diversos sectores poblacionales.

Para que los indicadores tengan mayor potencial de uso deben cumplir con ciertos criterios. De acuerdo con el CONEVAL y la SHCP (2019), los indicadores deben ser claros, monitoreables, pertinentes y relevantes. En la literatura hay distintas aproximaciones, aunque todas apuntan a los mismos conceptos generales (MacDonald, 2013).

De acuerdo con las definiciones establecidas, por un lado, un indicador claro significa que no debe dejar dudas acerca de lo que busca medir, mientras que la referencia a que un indicador sea monitoreable alude a que exista la información para su estimación y que sea inequívoca y precisa. Por otro lado, la relevancia de un indicador radica en que aporte información al menos de un factor esencial del objetivo al que está asociado, y que sea pertinente temáticamente refiere a que aporte información sobre un resultado alcanzado y que sea de interés sectorial (CONEVAL, 2013).

De esta manera, de la misma forma en que un aeroplano requiere de mediciones precisas para llegar a su destino (altímetro, anemómetro, coordinador de giro y viraje, etc.), las políticas públicas requieren de indicadores que cumplan con los criterios mínimos anteriormente señalados con el fin de que proporcionen información útil sobre los objetivos que se pretenden alcanzar.

Enfoque metodológico

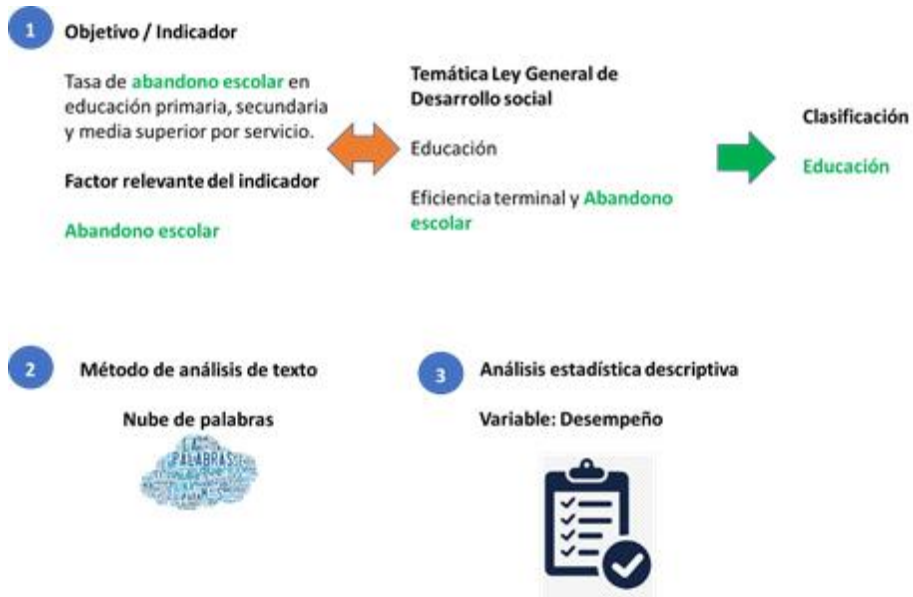
El enfoque metodológico aplicado en este artículo es un análisis cuantitativo realizado a partir de la recopilación de datos de los programas derivados de la Planeación Nacional de Desarrollo 2012-2018 y 2019-2024. Posteriormente se realizó una examinación estadística con uso de herramientas descriptivas que permitió llegar a conclusiones acerca del fenómeno que se quería investigar.

Primeramente, se realizó un análisis particular de diversas características de los programas que se derivan de la planeación nacional de desarrollo de México en las administraciones de referencia, siguiendo las guías metodológicas del CONEVAL y SHCP, 2019, 2020. Se presentan los resultados de la identificación del ámbito de los objetivos y posteriormente se describen las temáticas de los indicadores.

Luego se construye una nube de palabras, representación visual de las palabras más importantes que componen un texto analizado, tomando en consideración el

número de veces que estas aparecen; aquellas con mayores repeticiones se reflejan a través de un tamaño más grande en dicha nube. Esta herramienta se utiliza con el fin de detectar los intereses de políticas públicas a través de las menciones repetidas en los textos de los programas.

Figura 1. Etapas de la metodología aplicada



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se define el desempeño de los indicadores como el porcentaje del dato alcanzado en 2018 con referencia al dato que se planeó alcanzar en ese año; es decir, si el dato alcanzado en 2018 por un determinado indicador fue de 1,100 y se había planeado alcanzar 1,000, entonces su desempeño fue de 110%, rebasó el dato planeado por un 10%. Por el contrario, si para otro indicador el dato alcanzado en 2018 fue de 900 y se había planeado alcanzar 1,000, entonces su desempeño fue de 90%, es decir, quedó 10% por debajo de lo programado. Es importante señalar que las metas establecidas por los decisores de políticas públicas fueron determinadas a través de diferentes metodologías y aquí se toman tal cual, sin emitir un juicio sobre los métodos de planeación de metas de cada sector, lo cuál sería materia de otro análisis. Con el fin de normalizar y mejorar la comprensión del siguiente análisis, solo se considerarán aquellos indicadores cuyo desempeño haya sido mayor que -20 y menor a 200.

Construcción de indicadores de políticas sociales en México

En México, los períodos de gobierno federal en México son de seis años. La planeación nacional se encuentra normada en la Ley de Planeación (México, 2018), que señala que deberá llevarse a cabo como un medio para el «eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, y que debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución» y que deben integrarse indicadores que permitan dar seguimiento al logro de sus objetivos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) es el principal mecanismo de planeación que articula las políticas públicas de la Administración pública federal (APF), precisa los objetivos nacionales, metas, estrategias y prioridades de desarrollo, además de establecer las acciones específicas para alcanzarlos y proyectar los indicadores que permiten medir los avances obtenidos.

De esos objetivos y metas se desprenden planes transversales, sectoriales, especiales, regionales e institucionales dirigidos a determinar y definir las líneas de acción que las dependencias y entidades deberán poner en marcha para contribuir al cumplimiento de las metas propuestas. Por lo tanto, usar estos instrumentos será el *proxi* más cercano a la definición institucional de políticas públicas por sector.

Medir el planteamiento de objetivos e indicadores ha sido un avance en los diferentes esquemas de monitoreo que se han impulsado a nivel internacional, sin embargo, para este trabajo utilizaremos la metodología redefinida por el CONEVAL, organismo regulador de la evaluación en México, que realizó un análisis de las diferentes aproximaciones al tema (CONEVAL, 2014a).

Por un lado, los objetivos deben cumplir ciertos criterios que permitan reflejar los resultados de la acción pública llevada a cabo por un conjunto de programas y deben identificar a la población objetivo a la que se le pretenden modificar sus condiciones actuales (Zall Kusek y Rist, 2004).

Por otra parte, los indicadores deben cumplir con los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia temática, los cuales comprenden los aspectos conceptuales y técnicos mínimos que ha de cumplir cualquier métrica de los resultados de un plan (CONEVAL, 2014b). Es de esperarse que toda política pública incluya, en su sistema de monitoreo, indicadores predominantemente de resultados combinados con algunos que midan los avances en la coordinación de entes participantes en dicha política o plan, como se ve en Rist y Zall Kusek (2004).

Por ello es fundamental que tanto los objetivos como los indicadores de la planeación nacional estén enfocados hacia los resultados. De esta manera, los planes derivados del PND deberían orientarse a lograr resultados concretos, puesto que serán los

programas y acciones sociales, con base en la entrega de diferentes bienes y servicios, los que busquen, mediante su acción conjunta, la solución de problemáticas de política pública.

Construcción de objetivos

En primer lugar, para valorar si el objetivo de una política pública es adecuado o no, es necesario revisar si cuenta con enfoque u orientación a resultados, es decir, si se expresa con precisión la solución de un problema público, además de que debe expresar directa o implícitamente a la población objetivo. De esta manera, se pueden encontrar objetivos como «mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza» o «asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad de las personas adultas mayores del país».

Como se puede desprender de los ejemplos anteriores, no existe duda de qué se pretende y en quiénes se busca cambiar las condiciones iniciales de la población. En el primer objetivo se identificó que existe una población en situación de pobreza, a la cual se pretende modificarle dicha situación a partir de la mejora de los ingresos. En el segundo objetivo existe una parte de la población carente de acceso a los servicios de salud con calidad, por lo que esta política pública pretende modificar dicha situación.

Es evidente que en los casos anteriores no se identificaron objetivos que refieran a la entrega de bienes, lo cuales, de acuerdo con la cadena de objetivos de planeación estratégica, deben estar ubicados en la oferta programática; es decir, los brazos mediante los cuales se ejecutan las acciones de gobierno.

Construcción de indicadores

Una vez que se establecen objetivos concretos, pertinentes y precisos deben establecerse indicadores que permitan dar seguimiento a la evolución de la solución de las problemáticas por las que surgieron las políticas.

Como se señaló, seguiremos la metodología definida por CONEVAL, donde los indicadores deben cumplir con los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y pertinencia temática. El cumplimiento de estos criterios asegura que los indicadores sean autoexplicativos, midan lo que pretenden medir, cuenten con fuentes de información para estimarlos y den cuenta de si están mejorando las condiciones de la población.

De la misma forma que con los objetivos, esto podrá permitir contar con indicadores como «porcentaje de la población con carencia alimentaria» o «porcentaje de personas jóvenes en situación de pobreza multidimensional».

Nuevamente no queda duda de que los indicadores anteriores proporcionan información relevante y significativa para la toma de decisiones de política pública. Para un tomador de decisiones, la información de estos dos indicadores deberá ser fundamental para, en su caso, realizar ajustes o continuar con estrategias o enfoques de programas. Por ejemplo, si el porcentaje de población con carencia alimentaria no disminuye cuando una estrategia se ha implementado en su totalidad, el tomador de decisión tendrá información clave para corregirla, puesto que es evidente que no ha dado buenos resultados.

El monitoreo de principales políticas sociales en México

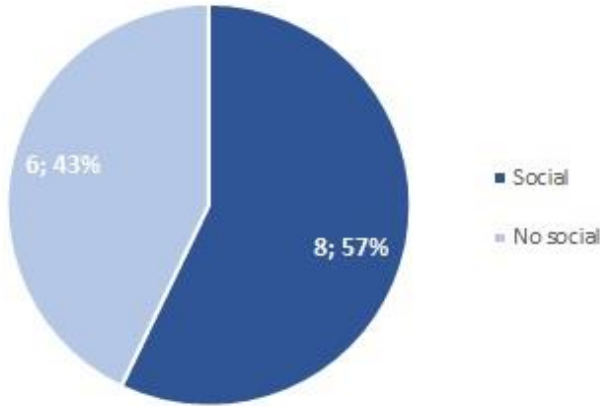
En la mayoría de los países latinoamericanos, los objetivos de una administración se plasman en los programas sectoriales o en aquellos que se derivan directamente de la planeación nacional de desarrollo. En esta sección se hará una revisión de las principales problemáticas generales que se midieron en México entre 2013 y 2018, y las que se medirán entre 2019 y 2024.

Administración 2012-2018

Para la administración 2012-2018, en el Plan Nacional de Desarrollo se incorporaron 14 indicadores, de los cuales se pueden considerar ocho de carácter social y seis no social. Para los indicadores considerados como sociales, las temáticas de cuatro de ellos se pueden clasificar como de impulso económico, dos de pobreza y dos de educación.

Centrando el análisis en las mediciones del ámbito social, la Ley General de Desarrollo Social especifica que este ámbito se encuentra relacionado con temáticas de productividad laboral, pobreza extrema, acceso a la alimentación, eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional, competitividad global, crédito externo y globalización. Seguir esta clasificación normativa para definir el ámbito social permite definir el universo de políticas nacionales que estarán bajo el presente análisis. Es decir, estos indicadores buscaron dar seguimiento a temáticas globales del país y que son fundamentales para un sistema de monitoreo de políticas sociales.

Gráfico 1. Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 por ámbito

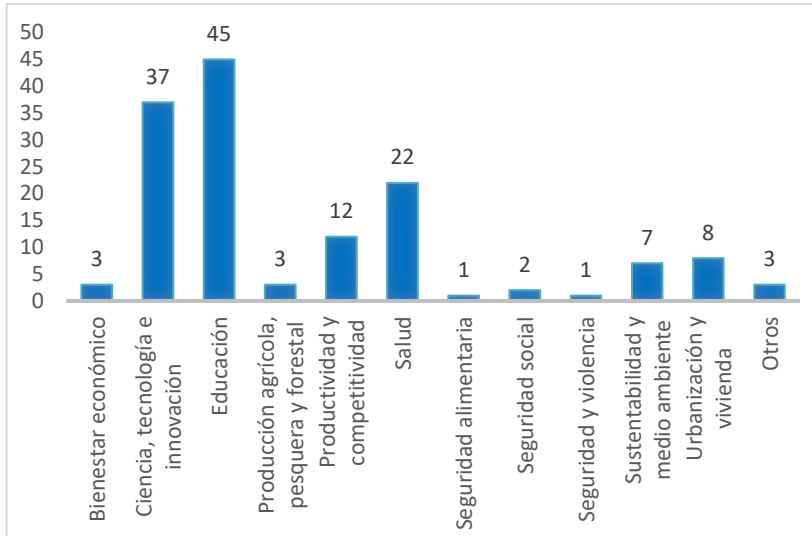


Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (a partir de aquí, planes), se derivaron más de cien; sin embargo, al aplicar la clasificación normativa para establecer el ámbito social se consideraron para el análisis los siguientes diez (sectoriales del ámbito social e institucionales de ISSSTE, IMSS y Conacyt):

- Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018
- Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018
- Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018
- Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social (PIIMSS) 2014-2018
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
- Programa Sectorial de Educación 2013-2018
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018
- Programa Sectorial de Salud 2013-2018
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018

Gráfico 2. Distribución de indicadores de los planes por temática



Fuente: Elaboración propia.

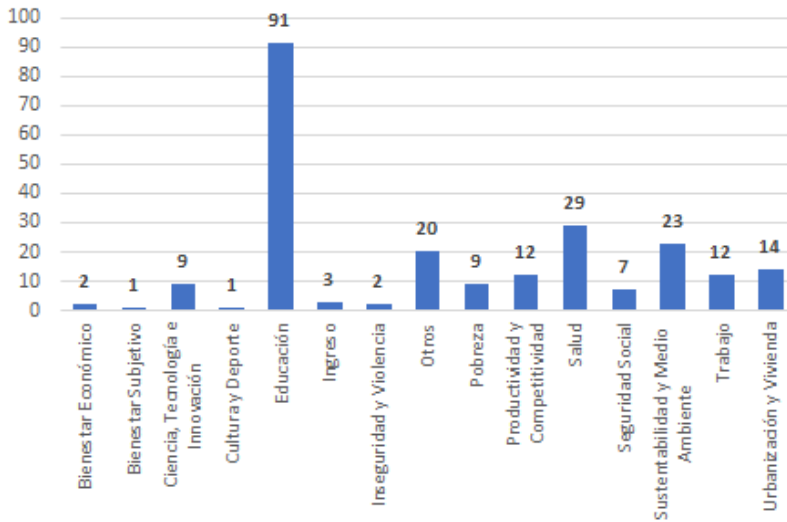
Como se puede observar en el gráfico 2, de un total de 144 indicadores, el 31% daba seguimiento a temáticas relacionadas con educación (con desagregación poblacional de indicadores), seguido por indicadores relacionados con ciencia, tecnología e innovación (26%) y temáticas de salud (15%).

De esta manera, se podría decir que las prioridades nacionales establecidas a partir de los indicadores se centraron educación y ciencia, tecnología e innovación.

La figura 2 muestra las palabras más utilizadas en los indicadores de los planes analizados. Las palabras con mayor frecuencia fueron *capacidades*, *innovación*, *científicas* y *estudiantes*, que coinciden con la frecuencia de temáticas señaladas anteriormente. Por otro lado, también destaca el uso de las palabras *educación* y *mujeres*, lo cual también puede dar un panorama de lo que se buscó o donde se puso mayor énfasis para el monitoreo de las políticas nacionales durante dicho periodo.

- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Programa Sectorial de Salud
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social

Gráfico 3. Distribución de indicadores de los planes por temática



Fuente: Elaboración propia.

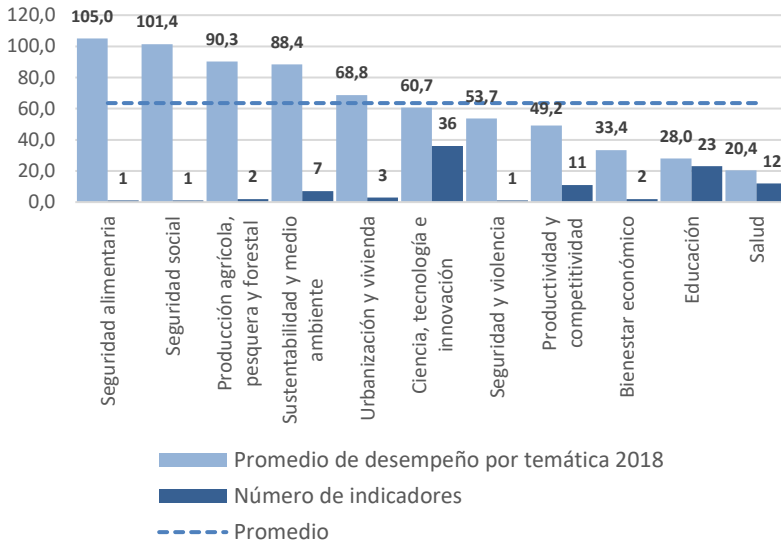
Al igual que en el ejercicio anterior, fue necesario documentar y clasificar cada indicador presentado en los diferentes planes; sin embargo, en esta ocasión la elaboración de los planes modificó la nomenclatura asignada a las métricas de cada objetivo, por lo que fue necesario empatar las definiciones entre ambos periodos de análisis.

Como puede verse en la figura 3, de la misma manera que en la administración anterior, de los 235 indicadores para el seguimiento de estos planes, el mayor número de indicadores seleccionados se relacionan con la temática de educación (39%), seguido por salud (12,3%) y sustentabilidad y medio ambiente (9,8%).

La figura 3 muestra, a través de una nube de palabras, las que más se utilizan en el conjunto de indicadores establecidos en los planes analizados.

La mayor frecuencia se encuentra en *pobreza, recursos, trabajo, empleo*, lo cual pudiera reflejarse en que las prioridades, en cuanto a indicadores, se referirán al seguimiento de estas variables durante el monitoreo de dichas políticas nacionales y que ya en sí representan un cambio importante en el enfoque de las políticas implementadas durante los dos periodos de análisis.

Gráfico 4. Desempeño promedio de los indicadores por temática



Fuente: Elaboración propia.

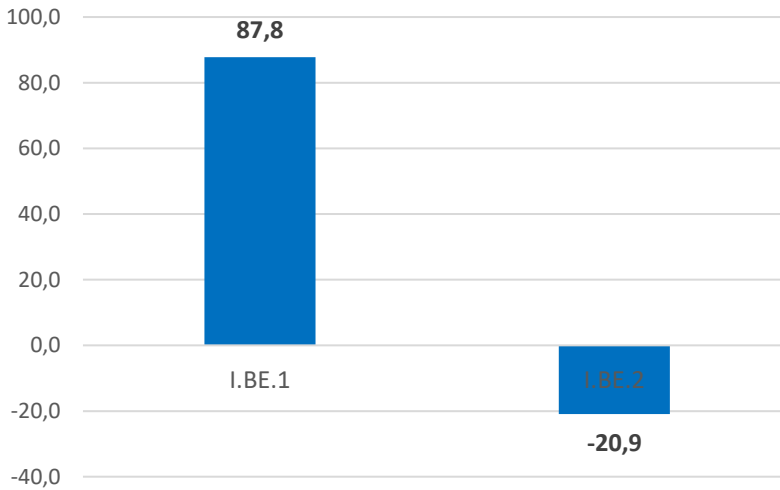
Bienestar económico

El bienestar económico, de acuerdo con CONEVAL (2011), comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. Esta temática es primordial al analizar los indicadores de prioridades nacionales, puesto que tiene implicaciones directas en lo que una familia o individuo pueden adquirir con su ingreso para satisfacer sus necesidades básicas.

Los indicadores analizados en esta temática son los siguientes:

- I.BE.1: Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tiene como trabajo principal un negocio propio
- I.BE.2: Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total

Gráfico 5. Desempeño de indicadores relacionados con bienestar económico



Fuente: Elaboración propia.

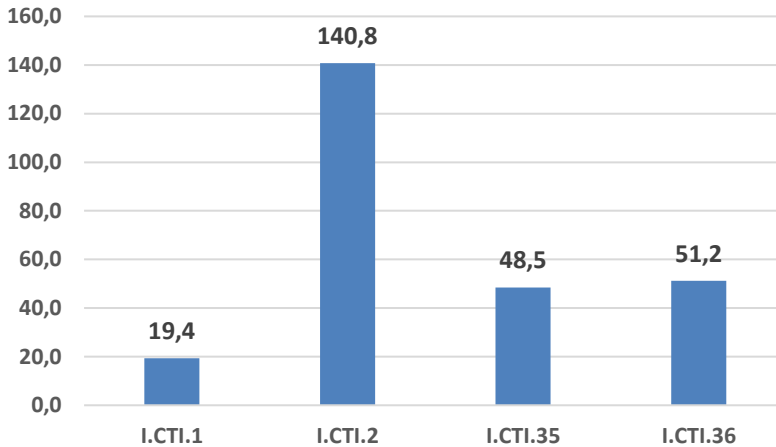
Como puede observarse, no hubo avances significativos en el ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tienen como trabajo principal un negocio propio, pero sí con el ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar como porcentaje de su ingreso total.

Ciencia, tecnología e innovación

La ciencia, la tecnología y la innovación representan temáticas importantes en el crecimiento sostenible de un país, puesto que influyen en los procesos productivos y de servicios ofrecidos a la ciudadanía pero también permiten que haya una mayor eficiencia que puede traducirse en un mayor bienestar económico. Los indicadores considerados para esta temática son los siguientes:

- I.CTI.1: Investigadores por cada mil personas de la PEA ocupada
- I.CTI.2: Artículos científicos publicados por cada millón de habitantes
- I.CTI.35: Brecha en el índice de capacidades científicas y de innovación de las entidades federativas
- I.CTI.36: Tasa de dependencia: patentes solicitadas por no residentes respecto a las solicitudes de residentes

Gráfico 6. Desempeño de indicadores relacionados con ciencia, tecnología e innovación



Fuente: Elaboración propia.

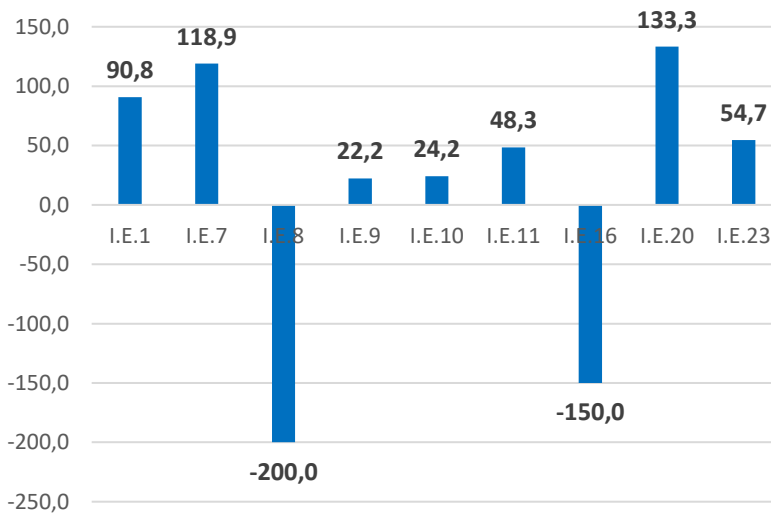
Educación

La educación es el pilar para el desarrollo económico al potenciar las capacidades de los individuos al permitir el incremento de la productividad y al generar capital humano que genera innovación sobre conocimientos y nuevas tecnologías, servicios y productos. Existen problemáticas educativas en México que deben ser solucionadas y que son necesarias para la contribución a una mejor calidad de vida en el país, algunas de las cuales fueron consideradas en los indicadores relacionados con esta temática, a continuación los considerados:

- I.E.1: Tasa bruta de escolarización de educación media superior (total)
- I.E.7: Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita (media superior)
- I.E.8: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (primaria general)
- I.E.9: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (bachillerato tecnológico)
- I.E.10: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (profesional medio)
- I.E.11: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (total media superior)

- I.E.16: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (primaria total)
- I.E.20: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (secundaria total)
- I.E.23: Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio (bachillerato general)

Gráfico 7. Desempeño de indicadores relacionados con educación



Fuente: Elaboración propia.

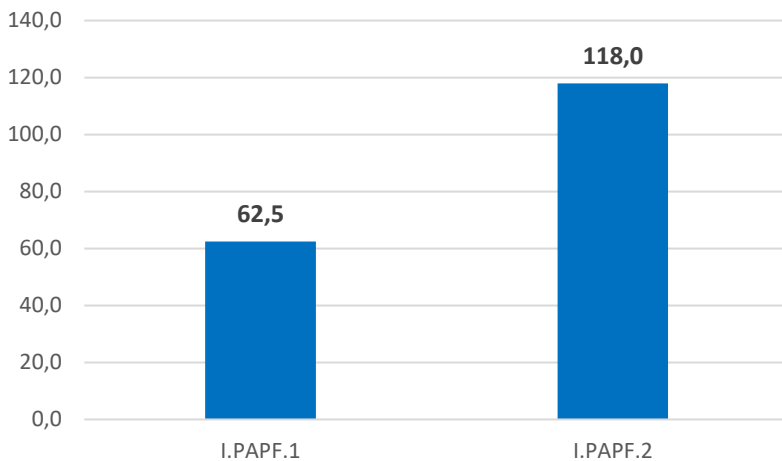
El gráfico 7 muestra los avances en la tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita (media superior) (I.E.7) y en la tasa de abandono escolar en educación secundaria (I.E.20), con avances de 18,9% y 33,3% adicionales a lo programado. Por el contrario, se presentaron retrocesos importantes en las tasas de abandono escolar en educación primaria total y general (I.E.8 e I.E.16).

Producción agrícola, pesquera y forestal

La producción agrícola, pesquera y forestal proporciona a los países la oferta a la población para las necesidades alimentarias pero también como insumos para producción industrial, por ello se vuelve indispensable el seguimiento de indicadores relacionados. En

este caso, los indicadores considerados para esta temática son tasa de crecimiento del PIB agropecuario y pesquero (I.PAPF.1) y porcentaje del territorio nacional conservado libre de la mosca de la fruta (I.PAPF.2). El desempeño promedio de ambos al final de la administración 2012-2018 señala que el primero de ellos no tuvo resultados favorables pero, por el contrario, hubo un control sobre la mosca de la fruta en el país.

Gráfico 8. Desempeño de indicadores relacionados con producción agrícola, pesquera y forestal



Fuente: Elaboración propia.

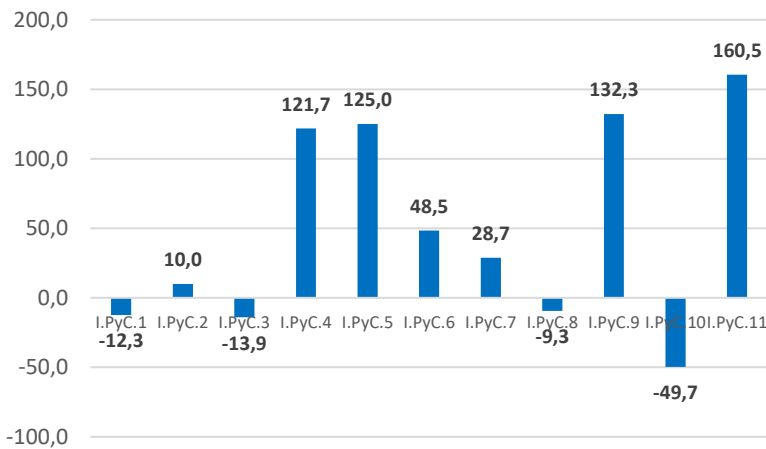
Productividad y competitividad

La productividad y la competitividad son resultados que se conectan entre sí y que llevan a logros empresariales, lo cual podría llevar a mejores salarios y un mejor nivel de vida para los distintos sectores económicos. Para esta temática, los indicadores considerados son los siguientes:

- I.PyC.1: Productividad total de los factores de las industrias manufactureras
- I.PyC.2: Calificación de México en el pilar de sofisticación empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial
- I.PyC.3: Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las mipymes con respecto al período anterior
- I.PyC.4: Índice de ausentismo no programado

- I.PyC.5: Número de días para inscribir una empresa
- I.PyC.6: Calificación de México en la variable *intensidad de la competencia local* del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial
- I.PyC.7: Calificación de México en la variable *impacto de las reglas de inversión extranjera directa en los negocios* del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial
- I.PyC.8: Porcentaje de empresas que realizaron innovación tecnológica respecto al total de las empresas
- I.PyC.9: Inversión extranjera directa
- I.PyC.10: Contenido nacional de las exportaciones de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)
- I.PyC.11: Grado de apertura de la economía de México

Gráfico 9. Desempeño de indicadores relacionados con productividad y competitividad



Fuente: Elaboración propia.

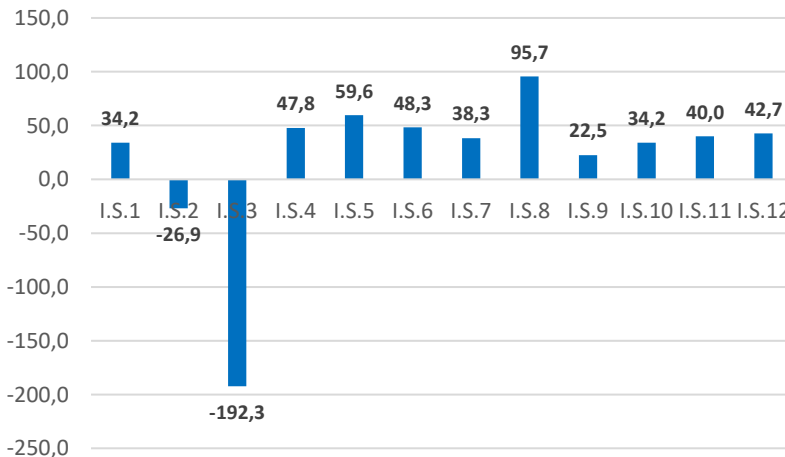
Como se observa en el gráfico 9, se presentaron avances importantes en los indicadores IPyC.4, IPyC.5, IPyC.9 y IPyC.11, es decir, en disminución de ausentismo laboral, días para apertura de un negocio y en variables de inversión y apertura económica. Por otro lado, las variables donde no se tuvieron resultados favorables fueron productividad, producción bruta de las mipymes y innovación tecnológica y exportaciones.

Sin un buen estado físico de salud la población no puede llevar a cabo sus actividades cotidianas y ello puede tener repercusiones en la vida de las personas, sus ingresos, actividades educativas, económicas, culturales y, en general, en su bienestar.

Para este análisis se consideraron los siguientes indicadores de la administración 2012-2018:

- I.S.1: Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud
- I.S.2: Prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de edad
- I.S.3: Población infantil en situación de malnutrición. Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad
- I.S.4: Porcentaje de cambio entre el año base y el año de registro de casos nuevos confirmados de VIH por transmisión vertical
- I.S.5: Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino
- I.S.6: Tasa de mortalidad por accidentes de tráfico de vehículo de motor (ATVM)
- I.S.7: Tasa de mortalidad infantil (TMI)
- I.S.8: Razón de mortalidad materna (RMM)
- I.S.9: Tasa de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos
- I.S.10: Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud
- I.S.11: Porcentaje de población con aseguramiento público en salud que usa servicios públicos de atención médica
- I.S.12: Porcentaje de hogares del primer quintil de ingreso con gasto catastrófico en salud

Gráfico 10. Desempeño de indicadores relacionados con salud



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 10 muestra que el único indicador cercano a un desempeño de 100%, es decir, a haber alcanzado su meta sexenal, fue la tasa de mortalidad materna; sin embargo, quedó casi 5% por debajo de ella. Por el contrario, resultados desfavorables se experimentaron en la población infantil en situación de malnutrición (prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad) y en la prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de edad. Se considera que estos indicadores pueden ser retomados por la administración actual con el fin de analizar las causas por las que no se tuvieron resultados favorables y, con ello, establecer intervenciones públicas que las reviertan.

Seguridad alimentaria

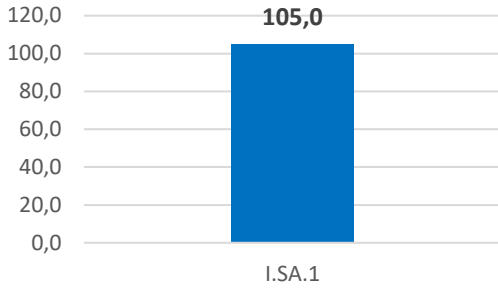
La seguridad alimentaria refiere a la existencia de una oferta adecuada de alimentos disponibles todo el año en el ámbito nacional y también en la comunidad; segundo, los hogares deben tener tanto acceso físico como económico a una cantidad, calidad y variedad suficiente de alimentos y, por último, los jefes del hogar y los encargados de la preparación de los alimentos (que aún en su mayoría son mujeres) deben tener el tiempo, el conocimiento y la motivación para asegurar que las necesidades de todos los miembros de la familia sean satisfechos (CONEVAL, 2010).

Como se mencionó, el único indicador considerado en este análisis es el porcentaje de la población con seguridad alimentaria y tuvo un alcance de 5% superior a la meta establecida al inicio de la administración 2012-2018 (ver gráfico 11).

Seguridad social

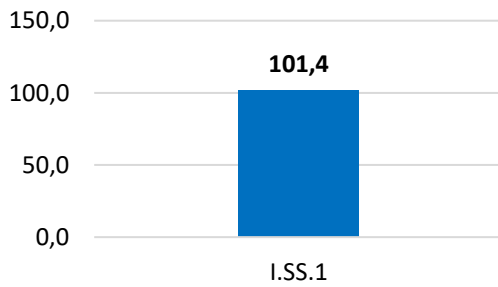
La seguridad social se refiere al «conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo» (CONEVAL, 2020b). Por ello, es fundamental que se dé seguimiento a través de mediciones que reflejen su evolución. Para el período analizado, se consideró el indicador I.SS.1 (porcentaje de personas de 60 años o más en situación de pobreza y que presentan carencia por acceso a la seguridad social), cuyo resultado se muestra en el gráfico 12, con un ligero rebase de la meta programada a inicio de la administración.

Gráfico 11. Desempeño de indicadores relacionados con seguridad alimentaria



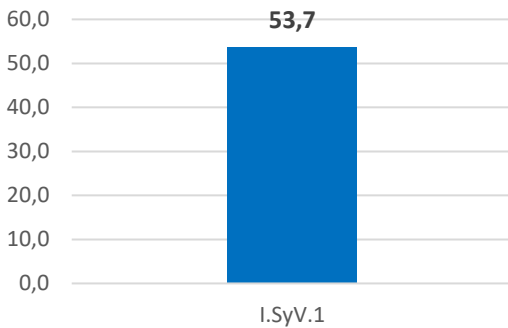
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 12. Desempeño de indicadores relacionados con seguridad social



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Desempeño de indicadores relacionados con seguridad y violencia



Fuente: Elaboración propia.

Seguridad y violencia

De la misma forma que con la salud, el tema de seguridad y violencia se vuelve trascendental para la población porque, si bien pudiera haber mejoras en sus ingresos o actividad económica, sin seguridad se limitarían los niveles de bienestar. En este caso, como se muestra en el gráfico 13, se analizó el indicador I.SyV.1 (porcentaje de mujeres que han sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja), el cual tuvo un desempeño nada favorecedor puesto que alcanzó solo poco más de la mitad de la meta sexenal fijada a inicios de la administración 2012-2018. Sin duda, esta medición debe ser retomada por la nueva administración para conocer su evolución.

Sustentabilidad y medio ambiente

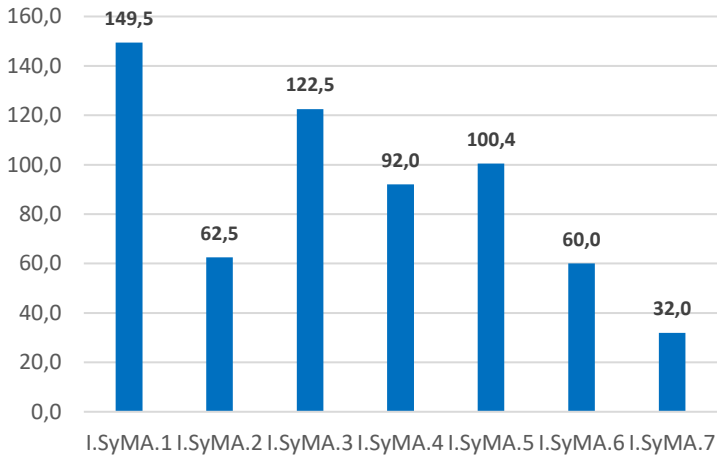
El artículo 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente en México señala que el Estado mexicano debe garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, y también señala que se considera de utilidad pública el ordenamiento ecológico, la protección y preservación de las áreas naturales protegidas, la protección y preservación de la biodiversidad, el establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia y la mitigación y adaptación al cambio climático. Con esta referencia, los indicadores que se planteó la administración 2012-2018 y que se consideraron para esta temática fueron los siguientes:

- I.SyMA.1: Intensidad de carbono
- I.SyMA.2: Emisiones de GEI per cápita
- I.SyMA.3: Disminución de la vulnerabilidad mediante infraestructura y acciones para la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural
- I.SyMA.4: Productividad del agua en distritos de riego (kg/m³)
- I.SyMA.5: Índice de eficiencia en el uso del agua (ahorro de agua por hectárea de riego tecnificado versus riego no tecnificado)
- I.SyMA.6: Pérdida de capital natural
- I.SyMA.7: Índice de sustentabilidad ambiental de la competitividad

El gráfico 14 muestra un desempeño favorable en los indicadores de intensidad de carbono y de vulnerabilidad para la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural. Por otro lado, es recomendable que la presente administración considere el seguimiento de indicadores como emisiones de GEI per cápita, pérdida de capital natural e índice de sustentabilidad ambiental de la competitividad, con el fin de

que se analicen las causas por las que no se tuvieron buenos resultados y emprender intervenciones que los reviertan.

Gráfico 14. Desempeño de indicadores relacionados con sustentabilidad y medio ambiente



Fuente: Elaboración propia.

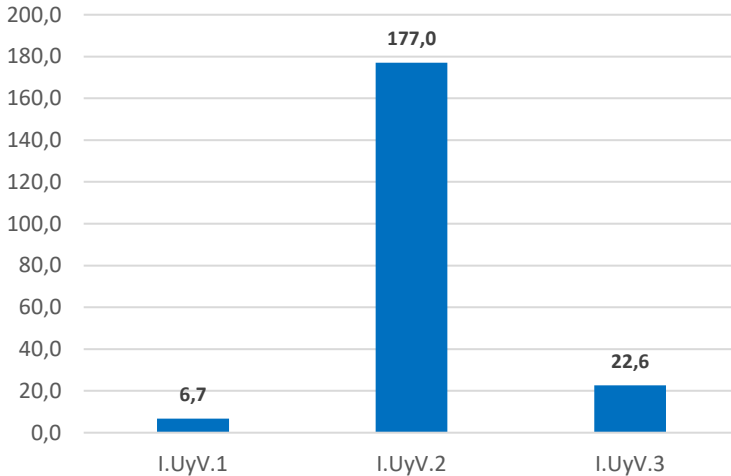
Urbanización y vivienda

Uno de los temas más importantes en las esferas de urbanización es el ordenamiento y el acceso a la vivienda. Para esta temática se consideraron los siguientes indicadores:

- I.UyV.1: Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas. Registros públicos de la propiedad
- I.UyV.2: Modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros de las entidades federativas. Catastro
- I.UyV.3: Porcentaje de población que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional

El indicador relacionado con catastro (I.UyV.2) fue el que de mejor desempeño, mientras que, de manera inversa, los otros dos indicadores tuvieron resultados desfavorables.

Gráfico 15. Desempeño de indicadores relacionados con urbanización y vivienda



Fuente: Elaboración propia.

Apuntes finales

A través del monitoreo de políticas públicas los gobiernos pueden generar información que permita la corrección, ajuste o confirmación de estas, para potenciar sus buenos resultados, de una manera sencilla y económica. Los sistemas de monitoreo de políticas públicas aún son incipientes en la mayoría de los países, aunque cada vez se muestra más la necesidad de su desarrollo para la toma de decisiones. Definitivamente, el desarrollo de herramientas de monitoreo para políticas públicas sigue siendo un espacio de retroalimentación en el campo de la evaluación.

En México, en 2012, por primera vez en su historia se elaboraron indicadores para la Planeación Nacional de Desarrollo, y en la administración 2018-2024 el seguimiento de las políticas públicas prioritarias recayó en los objetivos que se establecieron en los planes sectoriales. Por ello es indispensable, para el desarrollo de un monitoreo de políticas, que los indicadores que conforman las políticas públicas cuenten con criterios mínimos: deben ser claros, relevantes, monitoreables y pertinentes temáticamente. La determinación de objetivos claros y precisos desde la Planeación Nacional a través de diagnósticos de problemáticas y el uso de evidencia permitirá el desarrollo de sistemas de monitoreo de políticas públicas estructurados y con bases sólidas.

De un análisis, como aproximación al monitoreo de políticas públicas, vemos que los indicadores de la administración 2012-2018 que tuvieron un desempeño favorable fueron el grado de apertura de la economía, el porcentaje de la población con seguridad alimentaria y algunos relacionados con la temática de medio ambiente. Mientras que los indicadores que tuvieron un desempeño desfavorable fueron las tasas brutas de escolarización y abandono a nivel de educación primaria, temática pilar del desarrollo de capacidades.

Las razones por las que el grupo de indicadores tuvieron un desempeño desfavorable pueden ser múltiples. A continuación, algunos indicios que pueden particularizarse en otro artículo:

- Deficiencia de la planeación de desarrollo sin consideración de un diagnóstico de la problemática principal
- Falta de vinculación entre la problemática identificada y la oferta institucional
- Incompleto esquema de intervención pública o de articulación gubernamental
- Falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno
- Deficiencia en la implementación de las políticas públicas diseñadas

Este documento es un ejercicio que resalta la importancia del monitoreo de políticas públicas mostrando sus ventajas y beneficios, y describe las etapas principales por las que transitó el gobierno mexicano para la construcción de indicadores de resultados para dar seguimiento a las principales problemáticas del ámbito social. De la misma forma, se muestran los resultados de alrededor de cien indicadores en temáticas relacionadas con bienestar económico, salud, ciencia y tecnología, educación y medio ambiente. Así, el uso de los sistemas de monitoreo de políticas sociales es esencial para una mejor toma de decisiones pero también se convierte en una herramienta de transparencia y rendición de cuentas.

Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México en materia de bienestar económico y generación de ingresos*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores: Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México: CONEVAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014a). *Experiencia de México en la implementación de la matriz de indicadores para resultados: Hacia la integración de un sistema de indicadores de los programas y acciones sociales*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014b). *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020a). *Programa anual de evaluación de los programas presupuestarios y políticas públicas de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2020*. México, CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020b). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2020*. México. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de https://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf.
- Hernández Licon, G., Martínez Mendoza, E., y de la Garza Navarrete, T. (2012). Construyendo un sistema de evaluación del desempeño para el desarrollo social. En G. Rangel F. y C. Menéndez G. (coord.), *Ópticas diversas de la evaluación del desempeño en México* (pp. 41-65). México: CEDRESA.
- MacDonald, G. (2013). *Criterios de selección de los indicadores de alto rendimiento: Lista de verificación para brindar información sobre el monitoreo y la evaluación*. Recuperado de <https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u3036/2019/indicators-es-macdonald.pdf>
- México. Poder Legislativo. (2018). *Ley de planeación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf.
- Zall Kusek, J., y Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners*. Washington: World Bank.