

Planeación para resultados en las entidades federativas

Análisis de los Planes Estatales de Desarrollo con un enfoque para resultados



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.org.mx

15
AÑOS

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar

www.coneval.org.mx

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2020-2024*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

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

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

*Véase:

https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores_Academicos_Actuales.aspx

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la
Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Equipo técnico

Denisse León Correo

Cristian Franco Canseco

Ana Paulina González Arroyo

Nereida Hernández Reyes

Edgar Martínez Mendoza

Se agradece la participación de Alejandro López León, Cinthya Paola García García, Humberto Rivera Guerrero, Nora Gabriela Rodríguez Badillo, Aldo Daniel Nava Barrios, Salvador Guerrero Ortega y Miguel Ángel Vázquez Jiménez, quienes participaron en la elaboración de los insumos para este documento.

Planeación para resultados en las entidades federativas. Análisis de los planes estatales de desarrollo con un enfoque para resultados.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle
CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Planeación para resultados en las entidades federativas. Análisis de los planes estatales de desarrollo con un enfoque para resultados, Ciudad de México: CONEVAL, 2021.

Contenido

<i>Resumen ejecutivo</i>	1
<i>Introducción</i>	4
<i>La planeación en la integración de los sistemas de monitoreo y evaluación de las entidades federativas</i>	6
<i>Metodología del análisis de los Planes Estatales de Desarrollo (PED)</i>	11
Acopio y revisión de los PED	11
Aplicación de criterios para la revisión de los objetivos, indicadores y del Enfoque de Resultados (EdR)	13
Criterios de objetivos	14
Criterios de indicadores	16
Integración de la base de datos	17
Análisis de objetivos e indicadores	19
Revisión global del Enfoque de Resultados	21
Monitoreo de indicadores.....	21
<i>Análisis de los Planes Estatales de Desarrollo</i>	22
Panorama de objetivos	22
Análisis de objetivos	25
Valoración de objetivos	35
Consideraciones para el planteamiento de nuevos PED en términos de objetivos	42
Panorama de indicadores	43
Valoración de indicadores.....	51
Consideraciones para los nuevos gobiernos en términos de indicadores.....	58
<i>El Enfoque de Resultados en la planeación del desarrollo</i>	59
Consideraciones para los nuevos gobiernos en términos del Enfoque para Resultados	61
<i>Plataformas digitales para dar seguimiento a los indicadores del PED</i>	62
<i>Conclusiones generales</i>	65
<i>Bibliografía</i>	67

Resumen ejecutivo

Hallazgos generales

32

Entidades incluyeron objetivos (se identificaron 1,437 objetivos prioritarios).

24

Entidades incluyeron indicadores para dar seguimiento a los objetivos (2,127).

9.7%

Del total de indicadores presentan Enfoque de Resultados (EdR); están vinculados a un objetivo de resultados; son claros, pertinentes temáticamente y relevantes.

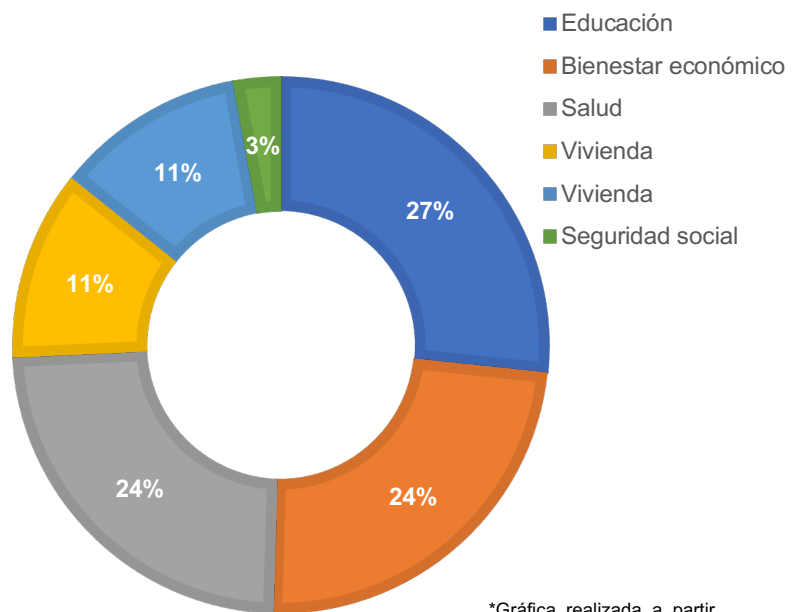
Enfoque de los objetivos

19%



De los 1,437 objetivos se enfocan en alguna de las dimensiones que miden la pobreza.

Otros temas priorizados fueron: crecimiento económico con 11.8%; medio ambiente sano con 11.4%; y buen gobierno con 8.5%.



*Gráfica realizada a partir del 19% de los objetivos enfocados en dimensiones de medición de la pobreza.

Estado de los objetivos

51%

De los objetivos (742) brinda mayor especificidad, es decir, responde a las preguntas: ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde?

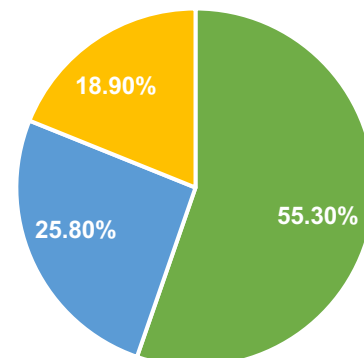
76%

De los objetivos (1,092) incluyó factores relevantes (qué cambio se espera y en quién).

25%

De los objetivos están orientados a resultados.

Orientación de los objetivos



■ Coordinación ■ Resultados ■ Gestión

Calidad de los indicadores

72.4%

De los indicadores son monitoreables.

54.6%

De los indicadores son pertinentes temáticamente en la evaluación de calidad

70.8%

De los indicadores son claros.

37%

De los indicadores son relevantes.

61.6%

De los indicadores están redactados como logros.

Elementos incluidos en los indicadores

18

Entidades incluyeron medios de verificación.

7

Entidades incluyeron descripción del indicador.

4

Entidades incluyeron fórmula de cálculo.

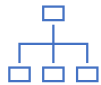
¿Cómo incluir el Enfoque de Resultados en los Planes Estatales de Desarrollo?



Para elaborar los objetivos se debe partir de un diagnóstico basado en la evidencia de la entidad.



Mayoritariamente incluir objetivos orientados a resolver un problema en la población (resultados).



Utilizar evidencia para diagnosticar problemas a nivel sectorial, es decir, jerarquizar los problemas para mejor diagnóstico y resolución.



Es importante que la redacción de los objetivos sea homogénea en cada uno de los temas relevantes para cada entidad.



Incluir indicadores claros, relacionados al tema que buscan medir, monitoreables (con medios de verificación) y que permitan dar cumplimiento de los objetivos.



Dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y el avance en los indicadores en las plataformas digitales.

Introducción

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el instrumento de planeación más importante en las entidades federativas. En este documento se articulan las acciones que serán emprendidas y ejecutadas por la administración en turno en las dependencias, entidades y organismos estatales. El PED favorece la transparencia y rendición de cuentas al establecer de manera concreta los objetivos en materia de desarrollo social que el gobierno estatal pretende alcanzar en un período determinado. No obstante, de manera práctica, la formulación de los PED ha presentado desde sus inicios una carga política en demérito de su contenido técnico. Estudios realizados en torno al Sistema de Planeación Democrática han reparado en la inclinación de los PED por incorporar objetivos valorativos o aspiracionales, y en la falta de indicadores para dar seguimiento al cumplimiento de las metas (Mejía-Lira, n.d., 1992). Lo anterior puede tener implicaciones en el enfoque de resultados (EdR) de este instrumento de planeación.

En los gobiernos estatales, de 2011 a 2019, se avanzó en la incorporación de elementos de evaluación y monitoreo en la legislación. El promedio nacional del componente normativo —que identifica el ordenamiento legal que dicta el qué y cómo se deben realizar el monitoreo y la evaluación en las entidades federativas— pasó de 42.9% a 86.0%, de acuerdo con el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*. Lo anterior, fortalece la institucionalización de estas prácticas y visibiliza la aceptación política de las mismas.

Por otra parte, el componente práctico -que identifica los ejercicios de monitoreo y evaluación implementados por las entidades federativas- pasó de 45.9% a 79.7% en el mismo periodo. Estas cifras visibilizan el incremento de las evaluaciones de los programas y las políticas sociales y la elaboración de matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública local.

No obstante, hay poca información sobre la planeación del desarrollo de los gobiernos estatales desde un enfoque de resultados; es decir, **si los objetivos del PED plantean con claridad el problema que buscan solucionar y cuenta con indicadores que permiten medir el resultado que se busca alcanzar.**

En este documento, se realiza un análisis exploratorio de los PED de las 32 entidades federativas con el objetivo de otorgar un panorama general sobre el estado que guardan los PED respecto al monitoreo. Lo cual, permitirá identificar áreas de oportunidad en la construcción de objetivos e indicadores orientados a resultados.

En el primer apartado, se realiza una revisión del Sistema Nacional de Planeación y otros elementos normativos que han dibujado la forma en que se lleva a cabo la planeación estatal del desarrollo. En el segundo apartado, se establece la metodología a partir de la cual se realizó el análisis, las variables que se consideraron y su operacionalización. En el tercer apartado, se presentan los resultados de acuerdo con tres niveles de análisis: de objetivos, de indicadores y de enfoque de resultados. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del análisis y se emiten algunas sugerencias encaminadas a mejorar la elaboración de objetivos e indicadores en el marco de la planeación estatal.

La planeación en la integración de los sistemas de monitoreo y evaluación de las entidades federativas

La planeación puede entenderse tanto desde una perspectiva técnica como de una política. En términos técnicos, es un proceso continuo de toma de decisiones encaminadas a un fin específico, que aparece en el momento en que es necesario asegurar la eficacia en la consecución de los objetivos y metas, la congruencia de estos con los medios y la eficiencia en la optimización de los recursos (Mejía-Lira, 1992). Mientras que, en términos políticos, la planeación es el cumplimiento de los ideales inscritos en la normativa nacional: una forma de afirmar y realizar los derechos de la sociedad (Coquis-Velasco, 2015).

En México, la regulación del proceso de planeación inició con las reformas de 1983 a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución, en los cuales se atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional integral; se demanda el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación; y se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. Si bien la primera Ley de Planeación General se estableció en 1930 y el Primer Plan Sexenal en 1933, fue hasta la publicación de la Ley de Planeación de 1983 que adquirió su sentido racional y sistemático (Javier y Velasco, 2015).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, configurado en esta normativa, establece las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de planeación; sienta las bases de la integración, alineación y coordinación de los planes de desarrollo de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal; y coloca en el centro del proceso de identificación de necesidades la participación ciudadana y de otros actores sociales. En este marco normativo, se han desarrollado los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) desde 1983.

Al ser una república federal, cada una de las entidades federativas tiene la oportunidad de responder de forma independiente a los problemas que enfrentan en su territorio, pero, en el marco del proyecto de desarrollo nacional, las entidades

federativas deben establecer políticas y acciones adecuadas a su desarrollo, pero guardando correspondencia con la dinámica nacional que se establezca en el PND (Coquis-Velasco, 2015).

El instrumento en el cual se definen los intereses estatales alineados a la lógica nacional es el Plan Estatal de Desarrollo. Este instrumento puede ser entendido como la hoja de ruta de las acciones que serán emprendidas por las dependencias, las entidades y los organismos estatales, con base en las demandas ciudadanas y que serán ejecutadas durante el periodo de gobierno. En su contenido se deben definir con precisión objetivos, estrategias y metas, con la finalidad de que contribuyan a la estructuración programática y la asignación presupuestal (Gobierno del Estado de Quintana Roo, n.d.).

En términos teóricos, la elaboración del PED favorece el desempeño gubernamental, al identificar las acciones prioritarias hacia las cuales se dirigirán los esfuerzos públicos. También, contribuye a un uso eficiente de los recursos públicos al jerarquizar las acciones en función de sus beneficios sociales; fortalece la transparencia y rendición de cuentas al dar a conocer a los ciudadanos en qué, por qué, cómo, cuándo y en dónde se realizarán las inversiones públicas; y “beneficia la relación estratégica entre ciudadanía y gobierno al estructurar alternativas de actuación socialmente compartidas” (Gobierno del Estado de Quintana Roo, n.d.).

De igual forma, el PED constituye un elemento articulador de la política nacional y local. A partir de su alineación con el PND, la aplicación del PED contribuirá a la consecución de los objetivos nacionales; asimismo, servirá de guía para orientar las acciones y políticas públicas en el ámbito local, lo cual se verá reflejado en los Planes Municipales de Desarrollo (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2004).

En la práctica, la planeación del desarrollo en las entidades federativas constituye una actividad institucionalizada. Los gobiernos estatales cuentan con periodos

establecidos para elaborar y publicar sus PED —los primeros seis meses de entrada en vigor de un nuevo gobierno—, así como procesos específicos definidos en la normativa, como la consulta o participación ciudadana, para su integración.

No obstante, el contenido y la orientación de los planes han variado de manera considerable desde los primeros documentos elaborados en la década de los años 80 y 90. A partir de un ejercicio de revisión de 14 PED, Mejía Lira (Mejía-Lira, n.d.) estableció una estructura de contenido mínimo de los planes, que se asemeja al contenido que se observa en los PED publicados en años recientes. Los elementos son los siguientes:

- El diagnóstico
- El establecimiento de relaciones causa efecto
- La definición de objetivos
- La existencia de programas
- La consideración de una normatividad
- El establecimiento de mecanismos de coordinación y organización
- La consideración de actores y,
- El señalamiento de sistemas de control y evaluación.

También, el estudio citado previamente, identificó una serie de áreas de oportunidad que continúan vigentes en la elaboración de los PED: privilegiar los enfoques descriptivos a los inferenciales; confundir los problemas con las causas; no definir los diferentes actores que intervienen en los procesos, ni sus niveles de responsabilidad y atribuciones; y, aplicar soluciones parciales a problemáticas complejas.

De igual forma, se observaron dos situaciones que caracterizaban a los PED en su momento, pero que en el contexto actual aún resultan fundamentales. La primera de ellas es que la elaboración de planes se realizaba sin hacer evidente la orientación y el esfuerzo para su cabal consecución, lo cual transforma a la planeación del desarrollo en un hecho político, es decir, mostrar que se conocen los

problemas y cómo resolverlos, aunque la realidad sea otra (Mejía-Lira, n.d.). La segunda situación es que los sistemas de control y evaluación no se encontraban bien definidos.

Para entender la importancia de los anteriores resultados, es necesario situarlos en el marco de la publicación de la *Ley General de Desarrollo Social* en 2004, la modificación del artículo 134 Constitucional en 2008, así como la incorporación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. La interacción de estos eventos evidenció la importancia de incorporar un enfoque de orientación a resultados durante los procesos de planificación, así como desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación para conocer los resultados de esa planeación de manera continua y en un momento específico.

Sobre el primer aspecto, para diseñar la mejor estrategia de atención resulta clave reconocer de forma clara un problema e identificar sus causas y sus efectos. Con base en esto, el CONEVAL desarrolló el análisis de Enfoque de Resultados (EdR) para los programas y acciones de desarrollo social. Para ello, definió el EdR como la cualidad que poseen los objetivos e indicadores de los programas y acciones sociales para plantear de forma clara la solución a un problema público (CONEVAL, 2019a).

De esta manera, el EdR busca que los programas presupuestarios sigan una lógica de planeación, establecimiento de objetivos, metas e indicadores que permitan hacer más eficiente la asignación de recursos públicos. Los programas y las acciones sociales estarán enfocados a resultados si: en su objetivo principal (propósito) identifican a su población objetivo y el cambio que se procura en ella; cuentan con indicadores que permiten medir el resultado que se busca alcanzar; y, existe congruencia entre los bienes y servicios (componentes) que entregan, y el resultado que buscan obtener (CONEVAL, 2019a).

En este contexto, los PED cumplen un papel de referencia, debido a que este documento sienta las bases y los principios sobre las cuales se organizaran las

acciones y los programas estatales. Para elaborar un PED, es necesario que se haga un análisis exhaustivo de los problemas abordados y una orientación hacia los resultados esperados. De igual forma, una vez que están bien definidos los objetivos, es necesario establecer al menos un indicador que mida de manera adecuada, clara y confiable los avances en su logro (CONEVAL, 2019a, 2019c).

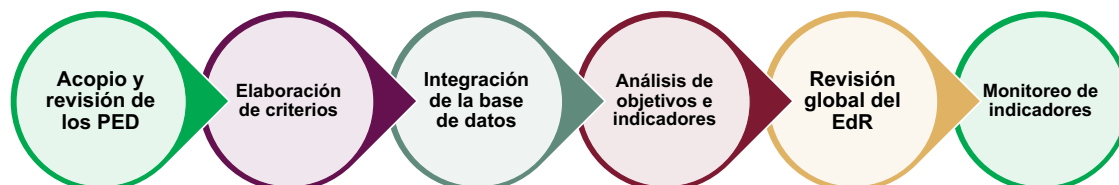
Por tanto, así como es relevante contar con un sistema de monitoreo y evaluación de los programas, también lo es del plan de gobierno, ya que en este sistema radica la posibilidad de disponer de información de manera oportuna para tomar decisiones que conduzcan a la eficiencia y eficacia en el gasto gubernamental, y una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos. Es la herramienta que permite a los gobiernos aprender, decidir y asignar recursos (Lopez-Acevedo, 2012).

En este sentido, el objetivo de este análisis es explorar si los objetivos de los PED están orientados a buscar un cambio sostenible en la situación de las personas, sectores económicos o territorios, y si los indicadores que dan seguimiento a estos objetivos permiten medir el avance este logro. En el siguiente apartado, se aborda la metodología que se empleó para el análisis de los objetivos, los indicadores y la revisión del enfoque de resultados de los PED.

Metodología del análisis de los Planes Estatales de Desarrollo

Para el desarrollo del análisis sobre la incorporación del EdR en los PED se establecieron seis etapas de investigación que se pueden observar en la Figura 1.

Figura 1. Etapas para el desarrollo del estudio

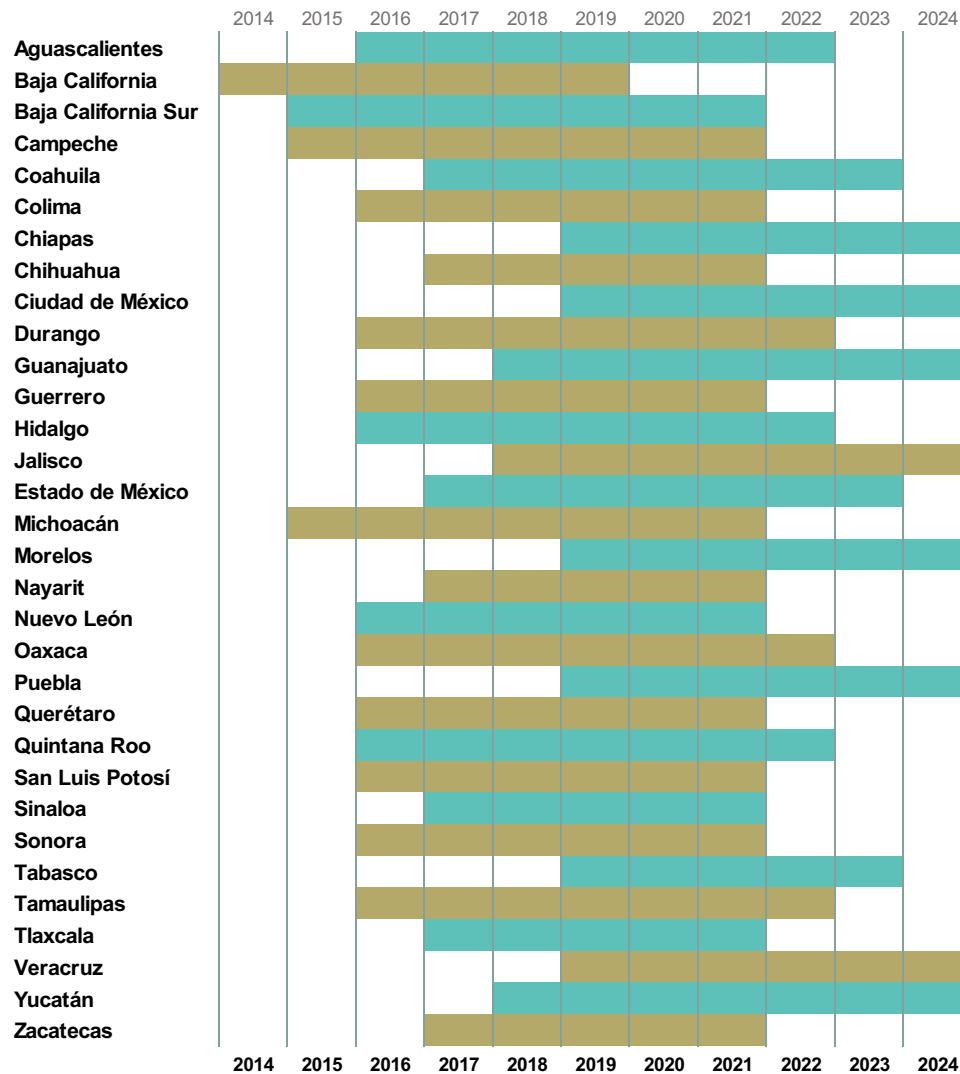


Fuente: Elaboración del CONEVAL

Acopio y revisión de los PED

Durante la primera etapa, se revisaron los 32 Programas Estatales de Desarrollo (PED) vigentes hasta diciembre de 2019. Debido a la diferencia en el inicio y término de los periodos de gobierno de las entidades federativas, cada PED varía en cuanto a su fecha de publicación y periodo de operación. El más antiguo corresponde al estado de Baja California que abarca el periodo de 2014 a 2019 y los más recientes son los planes de los estados de Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Puebla, Tabasco y Veracruz con el periodo 2019-2024 (**Figura 2**).

Figura 2. Distribución de los PED por entidad federativa según periodo de gobierno



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Esta primera etapa permitió conocer la heterogeneidad de los PED desde los procesos que fueron necesarios para su integración y la selección de temas prioritarios, hasta la estructura y el contenido final de los planes. A partir de esta revisión general se identificaron elementos comunes y específicos entre ellos, que permitieron determinar el alcance del estudio y la metodología a emplear.

Respecto a la estructura, el primer elemento que se identificó fue la división sectorial de los problemas y de sus mecanismos de atención. La nomenclatura empleada por las entidades federativas para la primera gran división de los PED es: Eje, Eje de política, Línea de política, o nombres específicos según el sector al que estuvieran dirigidos. Con la finalidad de homologar el lenguaje y comparar el contenido, se utilizó de manera genérica el término de uso más frecuente: Eje. De igual forma, dentro de cada sector se identificaron otros niveles de desagregación de la información, que con iguales fines de homologación en este documento, se denominan genéricamente como: Temas, Estrategias y Líneas de acción.

En cuanto a su contenido, los PED establecían un conjunto de objetivos en materia social, económica, política y ambiental. Para este estudio se consideraron la totalidad de estos, independientemente del tema al que se encuentran relacionados. Esta decisión se tomó por la interdependencia de los derechos humanos —garantizar un medio ambiente sano impacta en la calidad de vida de las poblaciones—, y porque a partir del PED se establecen los programas sectoriales, especiales o presupuestarios, los cuales pueden establecer una relación más directa con alguno de los derechos sociales que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza.

Un segundo elemento del contenido relacionado con los objetivos fue la identificación de niveles de especificidad, según su relación con el nivel de desagregación. Los objetivos que se vinculaban de manera directa a un Eje son menos específicos que aquellos vinculados a los niveles de desagregación Temas y Estrategias. De igual forma, algunos planes establecieron objetivos más específicos relacionados con sus programas sectoriales y presupuestarios.

Aplicación de criterios para la revisión de los objetivos, indicadores y del Enfoque de Resultados

Para conocer el EdR de los programas sociales se deben revisar dos elementos: el primero es que el **objetivo** comience con la **definición de la población que**

presenta el problema y que incorpore el cambio esperado a partir de la intervención gubernamental, es decir, debe reflejar la solución del problema público que atiende. Además, bajo este mismo enfoque, es importante que no se incorpore información sobre los medios y evitar el uso de verbos como “incentivar”, “propiciar” o “promover”, debido a que limitan la precisión del resultado y lo vuelven ambiguo (CONEVAL, 2019d).

El segundo elemento es la medición de resultados, es decir, monitorear el cumplimiento del objetivo a partir de los indicadores. Un indicador tendrá EdR si mide los aspectos relacionados con la solución de una problemática. De lo contrario, no se podrán conocer los avances o retrocesos en la solución de los problemas públicos, ya que la información podría reflejar la gestión de los programas, o bien, arrojar resultados que no correspondan a los objetivos planteados (CONEVAL, 2019d).

Por tal motivo, es necesario que los objetivos cumplan con criterios mínimos de calidad. De acuerdo con el CONEVAL (2019b), los criterios que permitirán que los indicadores sirvan como instrumentos de transparencia y rendición de cuentas son: la calidad, relevancia, pertinencia y que sean monitoreables.

El análisis de los PED a partir de un EdR ha sido poco abordado; por tal motivo, para analizar si los planes estatales incorporan este enfoque, se retomaron los criterios mencionados en los párrafos anteriores, pero se ajustaron a las necesidades exploratorias de este estudio. En este sentido, se establecieron criterios para describir los objetivos e indicadores en términos de estructura y criterios que valoran su contenido en cuanto a su orientación a resultados.

Criterios de objetivos

Como se observa en la **Figura 3**, para analizar los objetivos se plantearon tres criterios. Los dos primeros se establecieron con la finalidad de conocer cómo se plantean y cuál es la cantidad de información que incluyen. Para ello, se realizaron

algunas consideraciones sobre la definición de la población que presenta el problema: se toman en cuenta grupos poblacionales, regiones u otros elementos sobre los cuales se observan los cambios planteados en el objetivo.

En relación con la especificidad, se capturó información que permitiera conocer la incorporación de los medios para el cumplimiento de los objetivos o información adicional relacionada con su ubicación espacial y temporal. Lo anterior permite observar cómo operan estos elementos en la claridad del objetivo y qué efectos tienen en la definición de los indicadores.

De igual forma, es importante conocer el tipo de enfoque de los objetivos, es decir, si el objetivo está orientado a resultados, coordinación o gestión. Un objetivo tendrá enfoque de resultados si plantea la solución de un problema público o a un cambio efectivo en el bienestar de la población. El enfoque de coordinación, por su parte, obedece a la multicausalidad de los problemas sociales, los cuales requieren para su solución la intervención de distintos sectores y, por tanto, visibiliza las estrategias de coordinación entre entidades y dependencias, niveles de gobierno o entre el sector público y la sociedad civil. Por último, un objetivo tendrá enfoque de gestión si establece la provisión de bienes y servicios o procesos para la operación de programas (CONEVAL, 2019b).

Figura 3. Criterios para valorar los objetivos

Criterio	Descripción
Objetivos con factores relevantes	Identifica los objetivos que establecen claramente cuál es el cambio esperado y en quién se espera observar ese cambio.
Objetivo específico	Identifica el número de elementos, adicionales a los factores relevantes, que integran la redacción del objetivo, como pueden ser el cómo , cuándo y dónde se podrán observar los cambios en la población objetivo.
Tipo de objetivo	Valora a partir de la redacción de los objetivos si estos se encuentran enfocados a resultados , coordinación o gestión .

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Criterios de indicadores

Para el análisis de los indicadores, se establecieron seis criterios: claridad, entendido como logro, factores relevantes, monitoreable, pertinencia temática y relevancia. Los tres primeros están orientados a conocer su estructura a partir de la forma en que se encuentran redactados.

En los criterios de claridad e indicador entendido como logro, se observa la estructura del indicador y la forma en que se construye la relación gobierno-ciudadanía. Por ejemplo, en el caso de la claridad, el principal objetivo es identificar si la redacción de los indicadores incluye conceptos técnicos que no sean explicados en algún otro sitio como la descripción del indicador y que puedan ser ambiguos para lectores no especializados. En lo que concierne al criterio entendido como logro, este se refiere a la forma en que se presentan los indicadores y la posible interpretación que la ciudadanía pueda hacer de sus resultados. De acuerdo con CONEVAL (2013), es recomendable que los indicadores se muestren de manera positiva, sin por ello perder de vista la objetividad del indicador, o caer en la manipulación de la información.

En el caso específico del criterio sobre los factores relevantes, es importante identificar qué se va a medir y en quién se va a medir, ya que el proceso interno de la construcción de los indicadores permite conocer un indicador.

Los últimos tres criterios tienen por objetivo brindar información técnica sobre los indicadores, es decir, identificar áreas de oportunidad en la construcción de estos y generar evidencia para fortalecer su orientación a resultados. Por ejemplo, que un indicador sea monitoreable, permitirá dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y se tendrán los elementos necesarios para su replicabilidad. Por su parte, los criterios de relevancia y pertinencia temática, permitirán conocer si el indicador está dando información importante sobre el cumplimiento del objetivo y si estos se encuentran alineados a una temática de interés vinculada a los objetivos prioritarios.

Figura 4. Criterios para valorar los indicadores

Criterio	Descripción
Claridad	El nombre del indicador es entendible para cualquier persona
Entendido como logro	La redacción del nombre del indicador es positiva y no incluye connotaciones peyorativas.
Factores relevantes	En el nombre del indicador, la fórmula de cálculo o en su descripción se pueden identificar los factores relevantes: qué se va a medir y en quién se va a medir.
Monitoreable	El indicador cuenta con al menos dos de los siguientes elementos: línea base, meta, fórmula de cálculo o medios de verificación.
Pertinencia temática	El indicador aporta información sobre un resultado alcanzado y de una temática de interés vinculada a los objetivos prioritarios.
Relevante	El indicador aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado.

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Integración de la base de datos

Para la integración de la base de datos se empleó como fuente de información los 32 PED, a partir de los cuales se extrajo la información¹ que se presenta en la **Figura 5.**

Figura 5. Información recabada a partir de los PED.

Campos	Elementos
Datos generales del PED	Nombre de la entidad federativa, periodo de gobierno, nombre de los ejes, nombre de los ejes transversales, temas, estrategias y líneas de acción ¹
Información sobre los objetivos	Objetivos de los ejes de política, objetivos de los ejes transversales y objetivos de los indicadores. ¹
Información sobre los indicadores	Nombre de indicador, descripción, fórmula de cálculo, línea base, meta, frecuencia de medición, medios de verificación, responsable del indicador y tendencia ¹

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Nota: ¹ El llenado de estos campos en la base de datos se realizó de acuerdo con su disponibilidad en los PED.

¹ Para los campos de *Datos generales* y la *Información sobre los objetivos* se retomó de manera textual los datos contenidos en los planes.

Para identificar el nivel de especificidad de los objetivos, se construyó una clasificación de cuatro niveles de acuerdo con su relación con el nivel más general del PED, es decir, el Eje. **Figura 6.**

Figura 6. Tipificación de los objetivos estratégicos

Nivel	Descripción
Nivel 1	Objetivos relacionados directamente con el Eje que se caracterizan por su generalidad y carga valorativa (lo deseable).
Nivel 2	Objetivos relacionados directamente a Temas, presentan mayor especificidad.
Nivel 3	Objetivos relacionados a estrategias y líneas de acción del PED.
Nivel 4	Objetivos de mayor especificidad para los cuales se define al menos un indicador. Estos indicadores no se encuentran asociados a ninguno de los objetivos de niveles superiores.

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

En cuanto a los indicadores, se recopiló información sobre los elementos mínimos que deben ser tomados en cuenta durante la construcción de indicadores para garantizar que puedan estimar el grado de avance de los objetivos (CONEVAL, 2013):

- Nombre del indicador: se considera como nombre del indicador la información presentada como tal por el estado
- Fórmula de cálculo: expresión matemática definida de manera adecuada y de fácil comprensión
- Línea base: valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento
- Meta: valor que establece el límite o nivel máximo de logro, comunica el nivel de desempeño esperado por la organización y permite enfocarla hacia la mejora
- Frecuencia de medición: periodicidad con la cual es calculado un indicador
- Medios de verificación: fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y verificar que los objetivos se lograron

- Responsable: unidad, área o departamento responsable de la medición del indicador
- Tendencia: comportamiento del indicador

Finalmente, para conocer las poblaciones hacia las cuales se orientaron las acciones gubernamentales y los temas de desarrollo social que resultaron relevantes durante el proceso de planeación de los gobiernos estatales, se realizó una codificación a partir de conceptos predefinidos. En poblaciones se consideraron: adolescentes y jóvenes, adultos mayores, mujeres, niñas, niños, estudiantes, personas con discapacidad y familias. Mientras que en temas se incluyeron: los derechos sociales a la alimentación, bienestar económico, educación, vivienda, salud, seguridad social, medio ambiente sano y no discriminación.

Análisis de objetivos e indicadores

Como se hizo mención en los apartados previos de este documento, los 32 PED difieren en contenido y estructura, por lo que no se puede establecer un mismo nivel de análisis para todos los PED. Para dar respuesta a esta heterogeneidad, se diseñó una ruta de análisis diferenciado, con la finalidad de contar con al menos un elemento a valorar para el plan de cada entidad federativa. Los diferentes niveles de análisis se realizaron partir de la disponibilidad de información de cada plan.

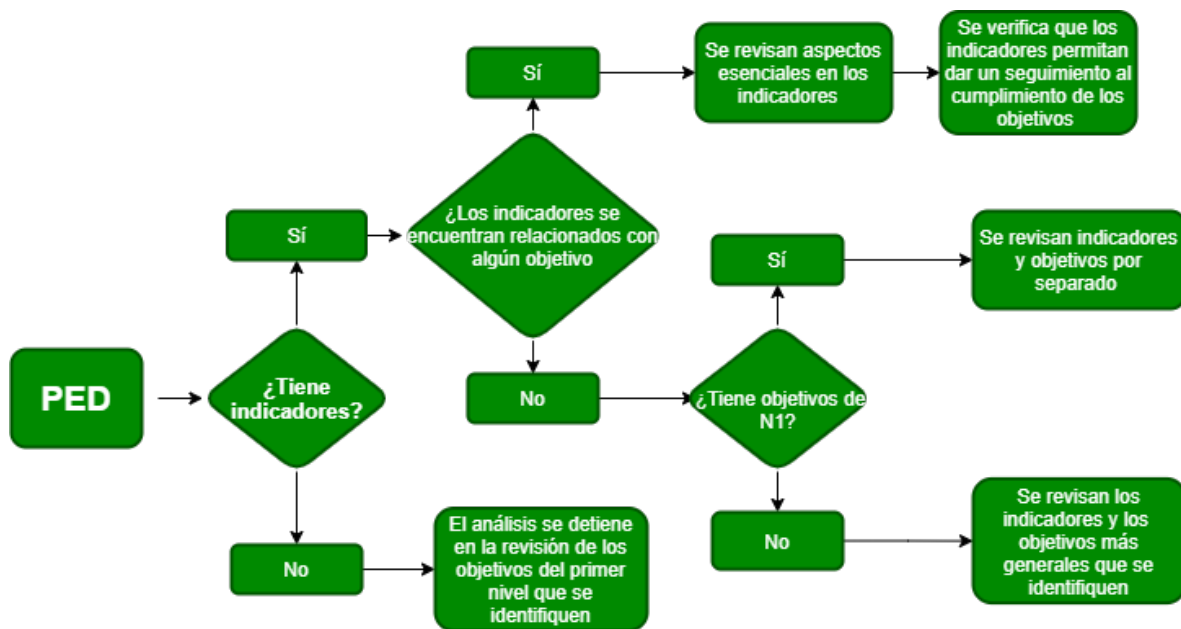
Un primer hallazgo fue que todas las entidades federativas incluyen objetivos de diferentes niveles en sus PED, por lo que para este análisis solo se consideraron aquellos vinculados al Eje, o, en su caso, aquellos que se encuentren más cerca de este nivel; por tal motivo, no se considera la totalidad de los objetivos que se incluyen en cada uno de los PED. En otras palabras, se consideraron los objetivos menos específicos. Esta elección de objetivos se basa en el supuesto de que a este nivel se encontrarán los objetivos con un enfoque a resultados, y entre más lejos se encuentre del Eje, existirá una mayor posibilidad de que se trate de objetivos específicos asociados a un instrumento de política más que de planeación.

A partir de lo anterior, como se observa en la Figura 7, se plantean cuatro niveles de análisis, los cuales se centran en la presencia o ausencia de indicadores. Para los PED que no tienen indicadores, se analizan únicamente los objetivos de mayor nivel identificados, es decir, los del nivel Eje.

En el segundo y tercer nivel de análisis se consideraron los planes que incluyeron indicadores pero que no estaban relacionados con algún objetivo. En estos casos la revisión de objetivos e indicadores se realizará de manera independiente.

Por último, el cuarto nivel de análisis se realizó para aquellos PED en los que se identificó una relación entre objetivos e indicadores. Para este nivel, se realizó el análisis desarrollado en los niveles previos y, además, se revisó de manera conjunta la relación entre los objetivos e indicadores, es decir, la existencia de un enfoque global de resultados.

Figura 7. Estructura de análisis de los PED



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Nota: Los objetivos de N1 (Nivel 1) se refiere a aquellos se encuentran relacionados al Eje.

Revisión global del Enfoque de Resultados

De acuerdo con el CONEVAL (2019), el EdR es “la cualidad que poseen los objetivos e indicadores [...] para plantear la solución a un problema público, en términos de los resultados esperados, y ser capaces de medir los logros alcanzados” (p. 11).

En este sentido, para la operacionalización de este concepto, en este estudio se entenderá el EdR como objetivos orientados a la solución de una problemática que cuenta con un indicador que mide un elemento relevante del objetivo y además es pertinente temáticamente, es decir, que mide un resultado de interés sectorial (**Figura 8**).

Figura 8. Criterios para determinar el enfoque de resultados.

Enfoque de resultados	<ul style="list-style-type: none">• El objetivo es de resultados• Los indicadores son claros, relevantes y pertinentes temáticamente.
------------------------------	--

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Monitoreo de indicadores

Un elemento adicional que resultó relevante conocer fue si, además de los elementos encontrados en los PED, las entidades federativas cuentan con plataformas para el monitoreo de los indicadores de sus planes. Para conocer esta información, se buscaron los sitios electrónicos relacionados con la publicación de los PED.

La existencia de estos sitios fortalece la transparencia y rendición de cuentas y permite que los estados tengan información oportuna para la toma de decisiones con base en evidencia.

Análisis de los Planes Estatales de Desarrollo

El PED es el producto de la planeación estratégica del gobierno en turno, a partir del cual se define el rumbo que tomará la gestión pública durante ese periodo. En él se resumen las expectativas y demandas sociales y de grupos de interés, por lo que no puede considerarse un proceso en sí mismo que termina con su publicación (Rivera, Kirkand, & Berumen, 2013).

El PED se debe vincular con las acciones de las dependencias públicas, y requiere del establecimiento de un sistema de medición del desempeño. Es decir, a partir de este documento, se deben articular una serie de actividades orientadas a mejorar la gestión pública estatal. Un plan con objetivos claros, indicadores confiables y con un sistema de seguimiento permite evaluar la eficacia y efectividad de las acciones, brindar información para la presupuestación, detectar tendencias, reubicar recursos y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas (Rivera et al., 2013).

Panorama de objetivos

En la administración pública los recursos son escasos y las necesidades múltiples, por lo cual, el planteamiento de objetivos se vuelve una tarea fundamental. Los objetivos que se establezcan en los PED tendrán repercusiones directas en la forma en que se estructuran los programas presupuestarios. Si los objetivos no son claros o se encuentran fuera de las capacidades de la propia entidad, los programas presupuestarios por lo general reflejarán estas inconsistencias.

Ahora bien, durante la revisión de los PED de las 32 entidades federativas, se observó que todas definieron Ejes, es decir, establecieron grandes temas prioritarios de atención, redactados como principios morales o situaciones deseadas: “Tranquilidad, Justicia y Paz”, “Unidad y armonía para los [habitantes del estado]” y “Gobierno eficaz y transparente”, por poner algunos ejemplos. No obstante, 23 entidades establecieron objetivos para estos ejes; en algunos casos, mantenían una relación uno a uno; sin embargo, era más frecuente encontrar más de un objetivo por eje. Independientemente del número, el establecimiento de

objetivos en los ejes otorgaba claridad a aquello que se pretendía alcanzar y facilitaba el establecimiento de objetivos más específicos.

En contraste, en las 9 entidades que no definieron objetivos a nivel Eje en sus PED, se identificó que éstas incluyeron temas particulares en cada uno de los ejes -por ejemplo "Gobierno con sentido humano y social"-, y a partir de ellos se construyeron objetivos de un nivel inferior (más específicos) para cada tema. Si bien esta desagregación aporta más especificidad de la política, el no contar con objetivos a nivel Eje dificulta evaluar de forma integral la articulación y el resultado de la política llevada a cabo por la entidad.

Además, 21 entidades federativas establecieron ejes transversales, entendidos como principios o valores socialmente reconocidos que deberán estar presentes en cada uno de los objetivos generales o específicos de los PED (transparencia, equidad de género, sustentabilidad, entre otros). De estas entidades, 9 precisaron al menos un objetivo para cada uno de ellos. Estos resultados se resumen en la **Figura 9**.

Aunque el uso de ejes transversales se observó en 2 de cada 3 entidades federativas, solo 14 definieron objetivos. Algunos PED justificaban la falta de objetivos en los ejes transversales al indicar que el enfoque se incorporaría en cada una de las acciones emprendidas; sin embargo, no había manera de conocer, por ejemplo, la forma en que había permeado el enfoque de "Equidad de género" en la "Productividad y competitividad del estado", por citar un ejemplo.

Finalmente, como se hizo mención en la metodología, en los PED en los que no se identificaron objetivos de nivel Eje, se consideraron para el análisis aquellos objetivos del siguiente nivel jerárquico.

Figura 9. Resumen de los objetivos más generales por entidad federativa

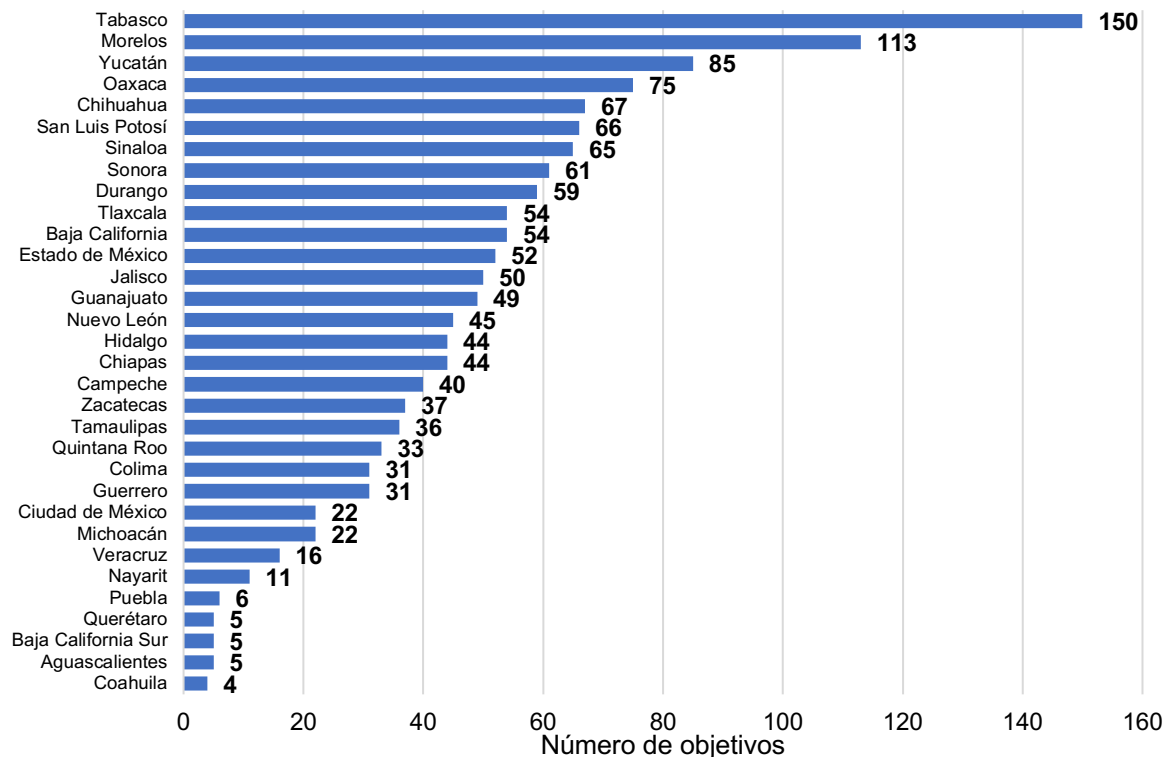
Entidad	Ejes	Número de objetivos por eje	Ejes transversales	Número de objetivos por eje transversal
Aguascalientes	5	5	4	NI
Baja California	7	7	NI	NI
Baja California Sur	5	5	4	NI
Campeche	5	NI	2	NI
Chiapas	5	NI	2	NI
Chihuahua	5	67	4	NI
Ciudad de México	7	22	NI	NI
Coahuila	4	4	NI	NI
Colima	3	28	3	3
Durango	4	NI	3	NI
Estado de México	4	33	3	3
Guanajuato	6	16	3	3
Guerrero	5	32	6	4
Hidalgo	5	44	3	3
Jalisco	6	15	6	6
Michoacán	9	22	NI	NI
Morelos	5	NI	3	0
Nayarit	4	11	4	4
Nuevo León	5	45	4	NI
Oaxaca	5	18	3	3
Puebla	5	6	4	NI
Querétaro	5	5	NI	NI
Quintana Roo	5	5	NI	NI
San Luis Potosí	5	NI	NI	NI
Sinaloa	5	NI	NI	NI
Sonora	4	61	2	2
Tabasco	3	NI	3	0
Tamaulipas	3	NI	4	NI
Tlaxcala	5	NI	NI	NI
Veracruz	3	16	NI	NI
Yucatán	5	13	5	5
Zacatecas	4	4	NI	NI
Total	156	484	75	36

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.
Nota: No se identificó la información (NI)

Análisis de objetivos

Para el análisis de los PED, se consideraron 1,437 objetivos que aportaban información general sobre los resultados a mediano y largo plazo a los cuales las entidades federativas buscaban alcanzar (o contribuir) al concluir su administración². De esta forma, para el análisis de objetivos se consideraron en promedio 45 objetivos por entidad federativa. La entidad que presentó un mayor número de objetivos fue Tabasco, con 150 y la que presentó menos fue Coahuila, con 4 objetivos. La distribución de objetivos por entidad federativa se puede observar en la **Gráfica 1**.

Gráfica 1. Total de objetivos seleccionados de los PED por Entidad Federativa



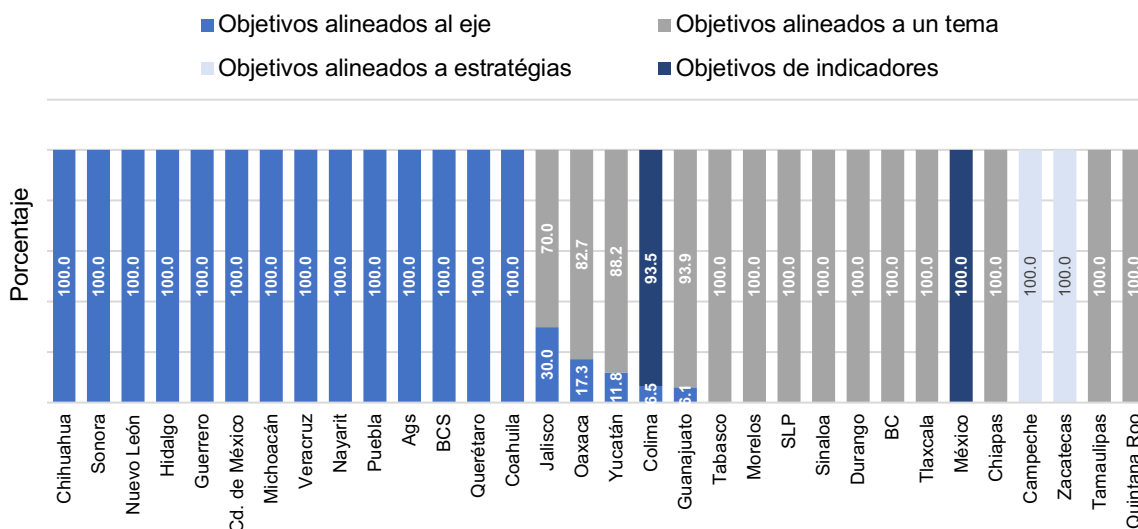
Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Nota: para este análisis se consideraron los objetivos de mayor nivel que se identificaron en los PED y que tenían alineado al menos un indicador; en el caso que no hubiera indicadores en el PED se consideraron los objetivos de mayor nivel (Eje). Para mayor detalle consultar figura 7 del documento.

² Como se señala en la metodología, si el PED no incluye indicadores, se analizan los objetivos de mayor nivel de agregación (objetivos de eje). Para los PED que incluyen indicadores, se seleccionaron los objetivos de mayor nivel de agregación que tenían asociado al menos un indicador, en los casos donde no se cumplía este criterio, también se incluyeron objetivos de los siguientes tres niveles.

Es importante destacar que la mayoría de los objetivos seleccionados para el análisis se refieren a temas específicos y solo algunos aportan información más general sobre los resultados a mediano y largo plazo de las políticas planteadas. En el análisis a los PED, 73.1% de los objetivos están asociados a temas específicos (alineados a temas, estrategias o indicadores); mientras que los relacionados a alguno de los ejes representan el 26.9% del total. Esto se debe principalmente por dos razones: 1) no se incluyen objetivos a nivel Eje en los PED; 2) en los casos que sí tienen objetivos de eje, no se incluyen indicadores que permitan su seguimiento; estos se incluyen en los siguientes niveles. Por entidad federativa, la composición de los objetivos por nivel de análisis se muestra en la **Gráfica 2**:

Gráfica 2. Porcentaje de objetivos analizados según su jerarquía por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

De igual forma, se observa que las entidades federativas que presentan el mayor número de objetivos en el análisis se refieren a cuestiones relacionadas a un tema o una estrategia, por ejemplo, todos los objetivos de Tlaxcala corresponden a un tema **específico**. Es importante señalar que, en la medida en que se incrementa el número de objetivos, es más fácil encontrar a objetivos relacionados con un problema **específico, de sobre especialización o fragmentación de la actividad**

gubernamental, es decir, políticas que atienden problemas cada vez más delimitados en poblaciones muy puntuales. **Esta situación puede dificultar la atención integral de las problemáticas y generar un problema de ineficiencia en las personas que las enfrentan** (Cejudó, 2016).

Finalmente, se debe considerar que el número de objetivos debe estar determinado por las propias necesidades de las entidades federativas. Esto implica que los objetivos deben guardar concordancia con los resultados de los diagnósticos y no realizarse de manera arbitraria. Se debe tener en cuenta que el principal objetivo de los PED es establecer las directrices del desarrollo que serán instrumentadas por las entidades, dependencias y organismos estatales.

¿Cuáles son las prioridades en las planeaciones estatales?

De los 1,437 objetivos seleccionados³ de los PED, 19.0% está relacionado con alguna de las dimensiones que integran la medición multidimensional de la pobreza, tales como bienestar económico y carencias sociales⁴. Además de las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza, los objetivos de los PED presentaron otros temas relevantes como crecimiento económico, medio ambiente, desarrollo humano, buen gobierno y seguridad pública⁵.

Específicamente sobre los temas relacionados al desarrollo social, como se observa en la **Gráfica 3**, los que se presentan con mayor frecuencia en los objetivos de los PED son los relacionados al derecho a la educación y al bienestar económico, con

³ Para más detalle sobre el proceso de selección de los objetivos ver figura 7.

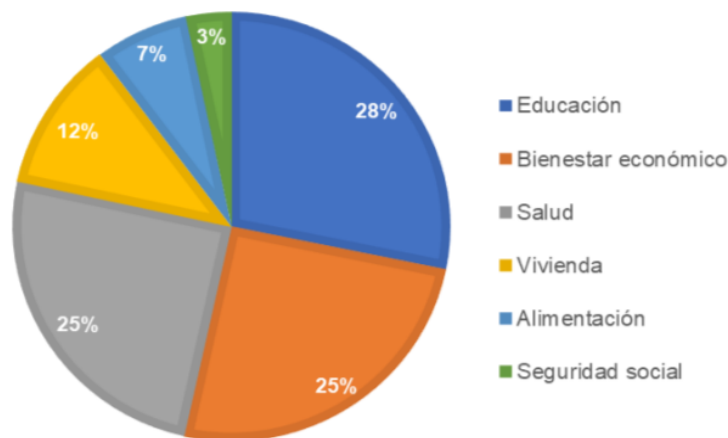
⁴ De acuerdo con los resultados de la medición multidimensional de la pobreza, entre 2008- 2018, las carencias de calidad y espacios de la vivienda y el acceso a la salud son las dimensiones que más se han reducido durante este periodo; además, son las carencias que se presentan en el menor porcentaje de la población⁴. Mientras que las carencias que continúan siendo un reto, a pesar de que también han presentado un comportamiento a la baja, son el acceso a la seguridad social y el acceso a la alimentación.

En relación con el bienestar económico, durante el mismo periodo se redujo el porcentaje de la población con un ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria y no alimentaria y se mantuvo el porcentaje de la población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria. Estos resultados son importantes debido a que ofrecen información útil para la planeación de la política pública a nivel nacional y por entidad federativa.

⁵ Como se hizo mención en la sección de metodología, para este análisis se consideraron la totalidad de los objetivos, independientemente de su enfoque, debido a la interdependencia de los derechos humanos.

un 28.2% y 25.3% respectivamente, del total de la dimensión; mientras que los que presentan menor relevancia en los objetivos de los PED son el derecho a la alimentación y a la seguridad social, con un 7.0% y 3.3% respectivamente.

Gráfica 3. Composición de los objetivos según la dimensión de bienestar económico y carencias sociales



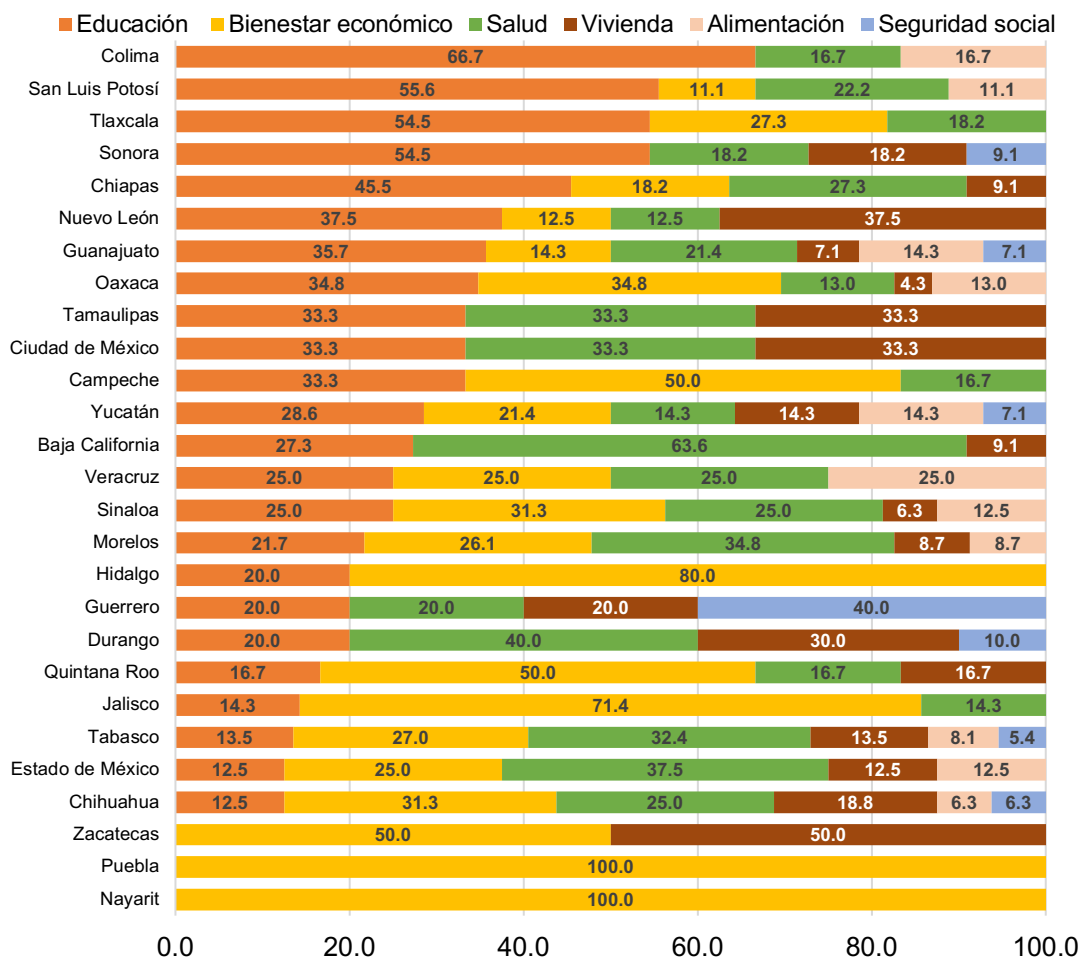
Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.
Nota: El porcentaje se calculó considerando el 19.0% del total de los objetivos analizados

El acceso a la seguridad social es la dimensión de la medición multidimensional de la pobreza que presenta los menores porcentajes de cobertura en la población nacional. Si bien el cumplimiento de este derecho social es responsabilidad de la federación, las entidades federativas pueden llevar a cabo acciones complementarias para su disminución; por ejemplo, entregar pensiones no contributivas a las y los adultos mayores que no cuenten con una jubilación, servicios de guardería para la población que no cuenta con esta prestación, entre otras.

En las entidades federativas, de los objetivos que se alineaban a alguna de las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza, en proporción, Colima y San Luis Potosí establecieron más objetivos relacionados con educación; Puebla y Nayarit con bienestar económico; Baja California y Durango con salud; Zacatecas y Nuevo León con vivienda; Veracruz y Colima con alimentación; y los estados de

Guerrero y Durango con seguridad social. De manera adicional, es importante señalar que los estados de Guanajuato, Yucatán, Tabasco y Chihuahua integraron objetivos relacionados con cada una de las dimensiones de la pobreza. Es decir, incorporaron una visión integral para la atención de sus problemáticas sociales. Este comportamiento se puede observar en la **Gráfica 4**.

Gráfica 4. Distribución de objetivos orientados a las dimensiones bienestar económico y carencias sociales en los PED por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.
Nota: El porcentaje se calculó considerando el 19.0% del total de los objetivos analizados, no el total de objetivos por entidad federativa.

Por otro lado, de los 1,437 objetivos, el 11.8% está relacionado con acciones para el crecimiento económico, como el fortalecimiento del sector agropecuario, acuícola, industrial, comercial y turístico en el estado.

El 11.4% de los objetivos corresponden a acciones para favorecer la calidad del aire, el uso sustentable del agua, incrementar la cobertura forestal, disminuir la pérdida de biodiversidad y fomentar el ordenamiento territorial; cada una de las cuales contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6, 11, 13 y 15 de la Agenda 2030. Lo anterior, aunado a la alineación de los PED a la Agenda 2030, visibiliza el compromiso de las entidades federativas para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales.

El 8.8% corresponden a acciones para la protección de los derechos humanos, mismas que se englobaron en la categoría de desarrollo humano⁶; el 8.6% acciones para promover el buen gobierno, una categoría que abarcaba el desarrollo institucional de las dependencias estatales, la formación de capital humano, el manejo eficiente de los recursos públicos, entre otras.

Finalmente, el 5.3% de los objetivos están orientados a garantizar la seguridad pública o integridad física de la población. En esta categoría no solo se incluyó la reducción de la incidencia delictiva y el fortalecimiento institucional de las dependencias encargadas, también la protección de la población ante desastres naturales como inundaciones y la capacidad de respuesta de las autoridades.

Del total de objetivos que incorporaron las entidades federativas, los principales temas en que se organizaron se muestran en la siguiente figura:

Figura 10. Principales temas identificados en los objetivos de los PED por entidad federativa

Entidad federativa	Tema
Aguascalientes	Buen gobierno, Crecimiento económico, Desarrollo Humano y Medio ambiente sano

⁶ Esta categoría se integró a partir de aquellos elementos que no correspondían a alguna dimensión de la medición multidimensional de la pobreza pero que contribuían al bienestar de los individuos

Baja California	Salud y Desarrollo humano
Baja California Sur	Crecimiento económico, Desarrollo humano, Erradicación de la corrupción y Seguridad
Campeche	Crecimiento económico y Buen gobierno
Coahuila	Desarrollo humano, Acceso a la justicia y Buen gobierno
Colima	Crecimiento económico, Educación, Buen gobierno y Medio ambiente sano
Chiapas	Crecimiento económico, Medio ambiente sano y Educación
Chihuahua	Buen gobierno y Medio ambiente sano
Ciudad de México	Medio ambiente sano, Buen gobierno y Seguridad
Durango	Desarrollo humano y Crecimiento económico
Guanajuato	Medio ambiente sano, Educación, Buen gobierno y Crecimiento económico
Guerrero	No discriminación y Desarrollo humano
Hidalgo	Desarrollo humano y Buen gobierno
Jalisco	Medio ambiente sano y Bienestar económico
Estado de México	Crecimiento económico y Medio ambiente sano
Michoacán	Transparencia y rendición de cuentas, Desarrollo humano y Medio ambiente sano
Morelos	Medio ambiente sano, Desarrollo humano, Transparencia y rendición de cuentas, Salud, Buen gobierno y Crecimiento económico
Nayarit	Medio ambiente sano, Bienestar económico y Buen gobierno
Nuevo León	Desarrollo humano, Medio ambiente sano y Crecimiento económico
Oaxaca	Educación, Desarrollo Humano, Bienestar económico y Buen gobierno
Puebla	Bienestar económico
Querétaro	Desarrollo humano
Quintana Roo	Buen gobierno y Seguridad
San Luis Potosí	Medio ambiente sano y Crecimiento económico
Sinaloa	Crecimiento económico, Transparencia y rendición de cuentas, Bienestar económico y Medio ambiente sano
Sonora	Medio ambiente sano, Desarrollo humano y Crecimiento económico
Tabasco	Crecimiento económico y Medio ambiente sano
Tamaulipas	Crecimiento económico y Buen gobierno
Tlaxcala	Seguridad, Educación, Crecimiento económico y Medio ambiente sano
Veracruz	Crecimiento económico y Desarrollo humano
Yucatán	Crecimiento económico y Medio ambiente sano
Zacatecas	Medio ambiente sano, Crecimiento y Desarrollo económico

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.
Nota: Se consideraron los dos primeros lugares según el número de objetivos. En el caso de las entidades con pocos objetivos solo se consideró el más alto.

En la distribución de los objetivos por temas en las entidades federativas, también es posible identificar la importancia de garantizar un medio ambiente sano para la ciudadanía y el crecimiento económico del estado, los cuales representan intereses compartidos en los PED de 19 entidades federativas.

De igual forma, se observaron intereses particulares por entidad según sus características específicas. Por ejemplo, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz establecieron al menos un objetivo relacionado con la protección de sus ciudadanos ante emergencias propias de su ubicación geográfica, tales como: riesgos por inundación, huracanes, sequías y otros fenómenos naturales.

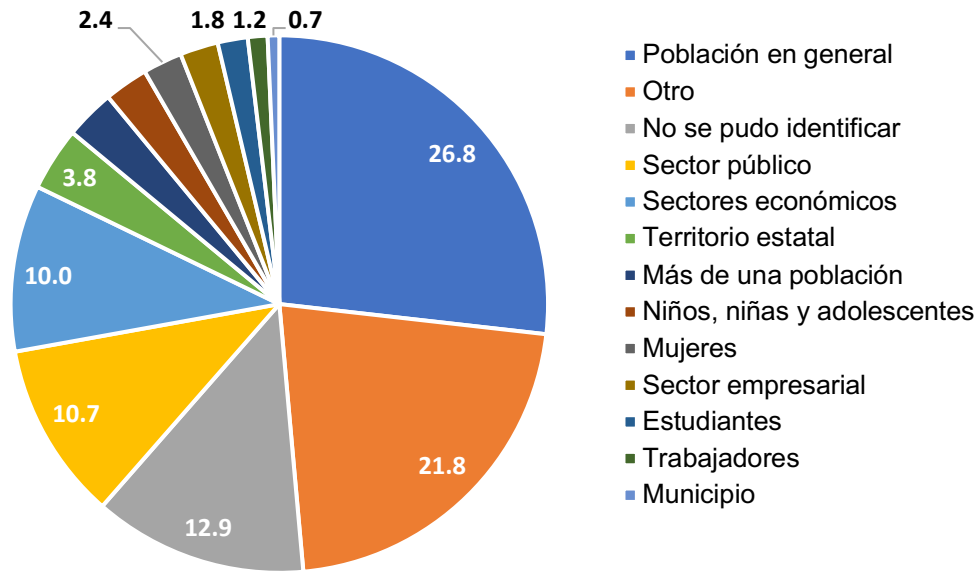
Por otro lado, solo Colima y Morelos establecieron objetivos relacionados a garantizar los derechos sexuales y reproductivos con la finalidad de reducir la tasa de embarazo adolescente. Es importante que las entidades que se encuentran en los primeros lugares de embarazo adolescente por cada 100 mil mujeres retomen esta iniciativa.

¿En quiénes se está priorizando?

A partir del análisis de las poblaciones establecidas en los objetivos establecidos en los PED, se identificó que 26.8% corresponde a la población en general, es decir, no fue posible identificar un grupo poblacional específico al cual se brindará atención.

En relación con la identificación de grupos prioritarios, 10.7% de los objetivos estaban orientados a atender necesidades del sector público, lo cual implicaba el mejoramiento de las capacidades institucionales; 10.0% estaban orientados a sectores económicos y 3.8% contemplaban el territorio (**Gráfica 5**).

Gráfica 5. Categorías de las poblaciones objetivo que se identificaron en los objetivos analizados del PED



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.
Nota: En la categoría “Otros” se identifica a población que fue definida como vulnerable, víctimas, adultos mayores, personas con discapacidad y población en situación de pobreza; sin embargo, se agruparon en una sola categoría debido que los porcentajes eran bajos y solo reconocibles a escala entidad federativa.

Figura 11. Principales poblaciones objetivo por entidad federativa y número de categorías

Entidad federativa	Número de categorías	Población
Aguascalientes	2	Población en general
Baja California	16	Población en general, Sector público y Sectores económicos
Baja California Sur	1	Población en general
Campeche	6	Población en general, Sectores económicos y Sector público
Coahuila	2	Población en general
Colima	8	Sector público, Población en general y Niños, niñas y adolescentes
Chiapas	10	Población en general, Sectores económicos y Sector público
Chihuahua	13	Población en general, Sectores económicos y Población en situación de pobreza
Ciudad de México	5	Población en general y Población vulnerable
Durango	11	Población en general, Población vulnerable y Sectores económicos
Guanajuato	10	Población en general, Sector público y Sectores económicos
Guerrero	8	Población en general, Sectores económicos y Población vulnerable
Hidalgo	9	Población en general, Mujeres, Niños, niñas y adolescentes

Jalisco	11	Población en general, Sector público y Sectores económicos
Estado de México	10	Sector público, Población en general y Población en situación de pobreza
Michoacán	2	Población en general
Morelos	11	Población en general, Población vulnerable y Estado como territorio
Nayarit	5	Población en general
Nuevo León	9	Población en general y Sectores económicos
Oaxaca	13	Sector público, Población vulnerable y sectores económicos
Puebla	2	Población en general
Querétaro	1	Población en general
Quintana Roo	8	Sector público, Población en general y Sectores económicos
San Luis Potosí	11	Sector público, Sectores económicos y Población en general
Sinaloa	10	Población en general, Sectores económicos y Población vulnerable
Sonora	10	Población en general, Estado como territorio y Sectores económicos
Tabasco	12	Población en general, Sectores económicos y Población vulnerable
Tamaulipas	8	Sector público, Población en general y Sectores económicos
Tlaxcala	8	Población en general, Estado como territorio y Estudiantes
Veracruz	5	Población en general, Sectores económicos y Población vulnerable
Yucatán	12	Población en general, Sectores económicos y Estado como territorio
Zacatecas	8	Población en general y Sectores económicos

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

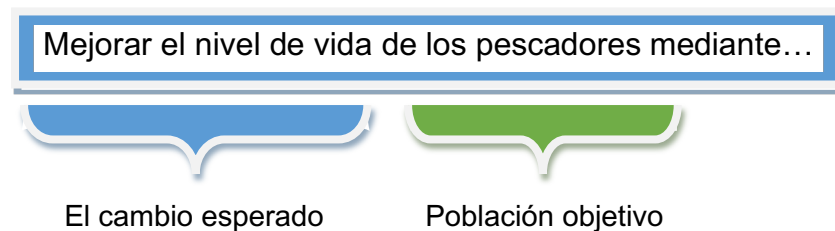
Nota: En el número de categorías se contabilizaron 20 de las 23 categorías establecidas en el análisis. Las categorías "Otro", "Más de un grupo poblacional" y "No se pudo identificar", no se tomaron en cuenta.

Valoración de los objetivos

Factores relevantes

En términos generales, para que un objetivo cuente con Enfoque de Resultados (EdR) es necesario que en su redacción se pueda identificar de manera clara los factores relevantes relacionados con la problemática pública a resolver, la cual deberá ser planteada como un cambio en las condiciones de vida de la población objetivo (CONEVAL, 2019d). Por lo anterior, un primer paso en la identificación de objetivos con EdR es determinar sus factores relevantes, independientemente de si estos cambios constituyen un resultado.

Figura 12. Factores relevantes



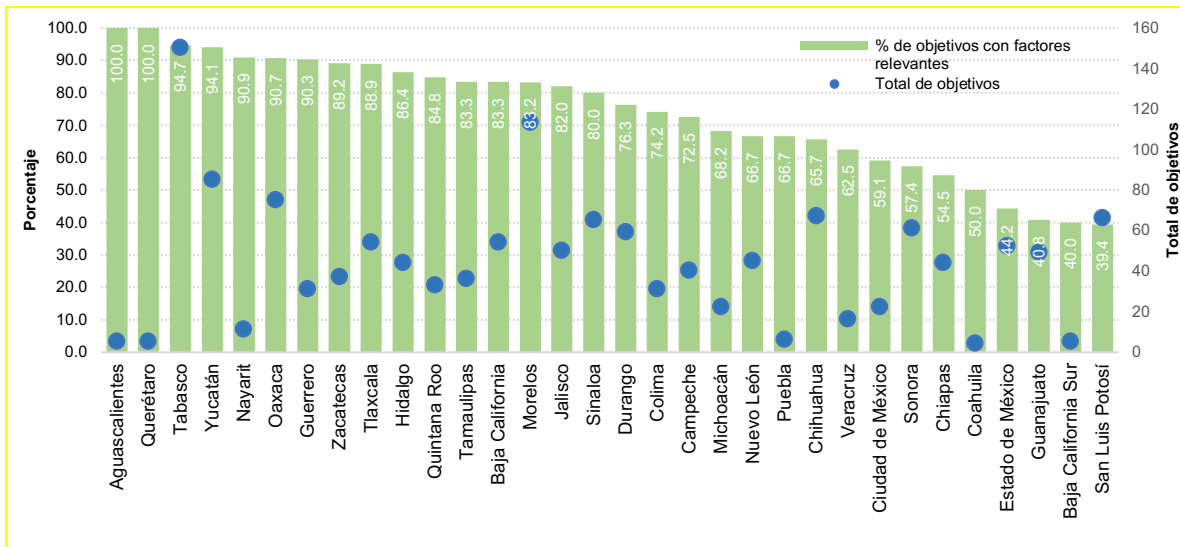
Fuente: elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL (2013).

En primer lugar, en cuanto a la identificación de los factores relevantes, de los 1,437 objetivos, en promedio, el 76.0% incluyen en su redacción cuál es el cambio esperado y en quién se espera observar tal cambio. En algunos casos, el quién venía implícito en la redacción, principalmente en los objetivos relacionados con temas de salud, gobierno o territorio.

Al revisar por entidad federativa (**Gráfica 6**), se puede observar que todos los objetivos de los estados de Aguascalientes y Querétaro presentaron estos elementos. Sin embargo, es importante matizar este resultado, debido a que las entidades de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Puebla y Querétaro fueron las entidades para las cuales se consideró el menor número de objetivos.

Entre las entidades que presentaron menos del 50% de sus objetivos con factores relevantes fueron Estado de México, Guanajuato, Baja California Sur, y San Luis Potosí.

Gráfica 6. Porcentaje de objetivos en los que se identifican factores relevantes por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

16 de las 32 entidades federativas incluyeron factores relevantes en más del 80% de los objetivos, no obstante, existen retos relacionados con la claridad de estos. En algunos casos, los objetivos no eran únicos, en ocasiones establecían dos o más poblaciones a atender y el mismo número de cambios esperados, por ejemplo:

“Fortalecer la unión de las familias [del estado], así como el desarrollo de habilidades y destrezas en cada uno de sus miembros, a través de...”

Si bien es entendible que los objetivos de la planeación estatal sean extensos y ambiciosos, principalmente aquellos relacionados con los Ejes, es deseable que estos incluyan factores relevantes. Por ejemplo, entidades como Hidalgo y Guerrero, en los que la totalidad de sus objetivos analizados estaban asociados al Eje, fue posible identificar factores relevantes en 86.4% y 90.3% de sus objetivos, respectivamente.

En segundo lugar, se identificó el uso de verbos que no expresan un cambio permanente en la población o en la materia de intervención, por ejemplo:

“**Impulsar** la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los ámbitos educativo...”

“**Potenciar** el sector de comercio y servicios en [el estado], mediante...”

“**Promover** la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y **estimular** aquellas acciones de gobierno...”

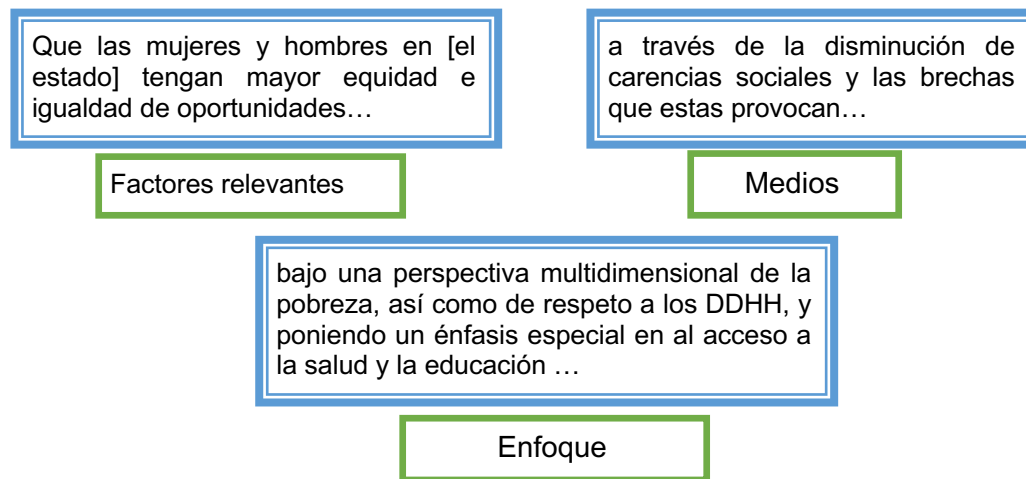
“**Alentar** la especialización en la procuración de justicia...”

El uso de verbos que expresan intenciones o deseos en lugar de cambios permanentes resultan ambiguos. Lo que se entiende por “impulsar” puede ir desde acciones como el cabildeo, hasta la promulgación de reglamentos a favor de la igualdad o el seguimiento de acuerdos, la diferencia es que el cabildeo puede no tener efectos en la población que se busca beneficiar. Además, de acuerdo con CONEVAL (2019d), es posible argumentar cualquier logro basado en que se “fomentó” a través de acciones, lo cual desincentiva el esfuerzo gubernamental de generar acciones más comprometidas.

Además del cambio sobre la población objetivo, es frecuente encontrar en la redacción de los objetivos elementos adicionales que brindaban una mayor especificidad a aquello que se quiere lograr; por ejemplo, expresando los medios, realizando acotaciones en el tiempo o el espacio, estableciendo el fin o un enfoque específico.

Una estructura que se observa con frecuencia en la redacción de los objetivos se muestra en la **Figura 13**:

Figura 13. Modelo de objetivos



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL (2013).

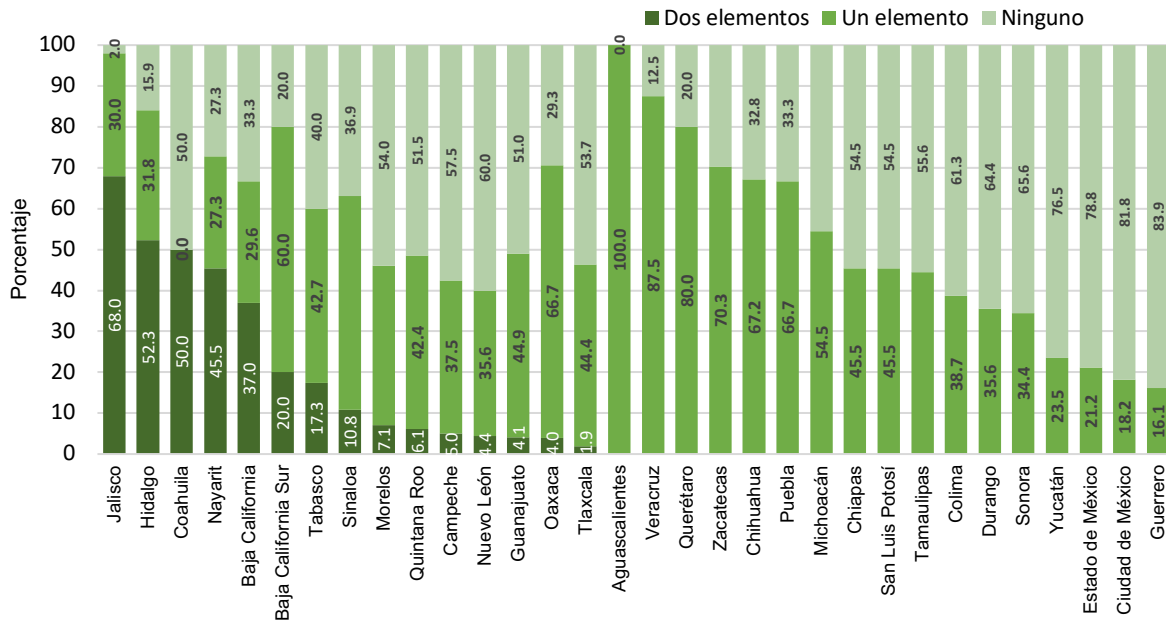
Por último, dentro de un mismo PED era posible identificar diferentes estilos de redacción en los objetivos; por un lado, algunos incorporaban medios, enfoques, fines; y, por otro lado, incluían objetivos muy sintéticos. Lo cual puede deberse a que los PED son elaborados mediante la intervención de varios actores. En estos casos, es importante diseñar una estrategia de coordinación que permita a todos los involucrados tener la misma información para diseñar objetivos homogéneos.

Especificidad

Del total de los objetivos, 51.6% brindan mayor especificidad, es decir, considera uno o dos elementos adicionales en su redacción que responden a las preguntas del cómo, cuándo y dónde se espera observar el cambio en la población objetivo. No obstante, al considerar únicamente los objetivos que incluyen dos o más elementos, solo el 9.6% cumplen con este criterio. Por otro lado, el 48.4% no considera elementos adicionales que incorporen especificidad a su redacción. Como se observa en la **Gráfica 7**, la entidad que incorporó más elementos en la

redacción de sus objetivos, sobre el cómo, cuándo y dónde se observarán los cambios fue el estado de Jalisco, con 98% de objetivos con al menos un elemento, en contraste, la entidad que incorporó menos elementos de especificidad en sus objetivos fue el estado de Guerrero.

Gráfica 7. Porcentaje de objetivos en los que se pueden identificar elementos que brinden especificidad (ninguno, uno o dos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Finalmente, a partir de este análisis se observó que, por sí mismo, el hecho de que se incorporen más elementos a la redacción no proporciona mayor claridad a los objetivos. Los objetivos que no diferenciaban de manera explícita el fin del propósito y los medios dificultaban la comprensión de aquello que se busca lograr:

“Contribuir a reducir los niveles de pobreza, con políticas públicas que amplíen las oportunidades de acceso a infraestructura y servicios básicos, para elevar el bienestar de individuos y familias en situación vulnerable y de localidades en condición de rezago social”.

La incorporación de elementos que brinden especificidad a los objetivos debe ser sopesada en función de su pertinencia y evitar el abuso de estos. Para ello, es importante priorizar la incorporación de pocos elementos sobre la redundancia, diferenciar de manera clara los objetivos de los fines y los medios e incorporar, solo cuando resulte necesario, las acotaciones en torno a la ubicación geográfica.

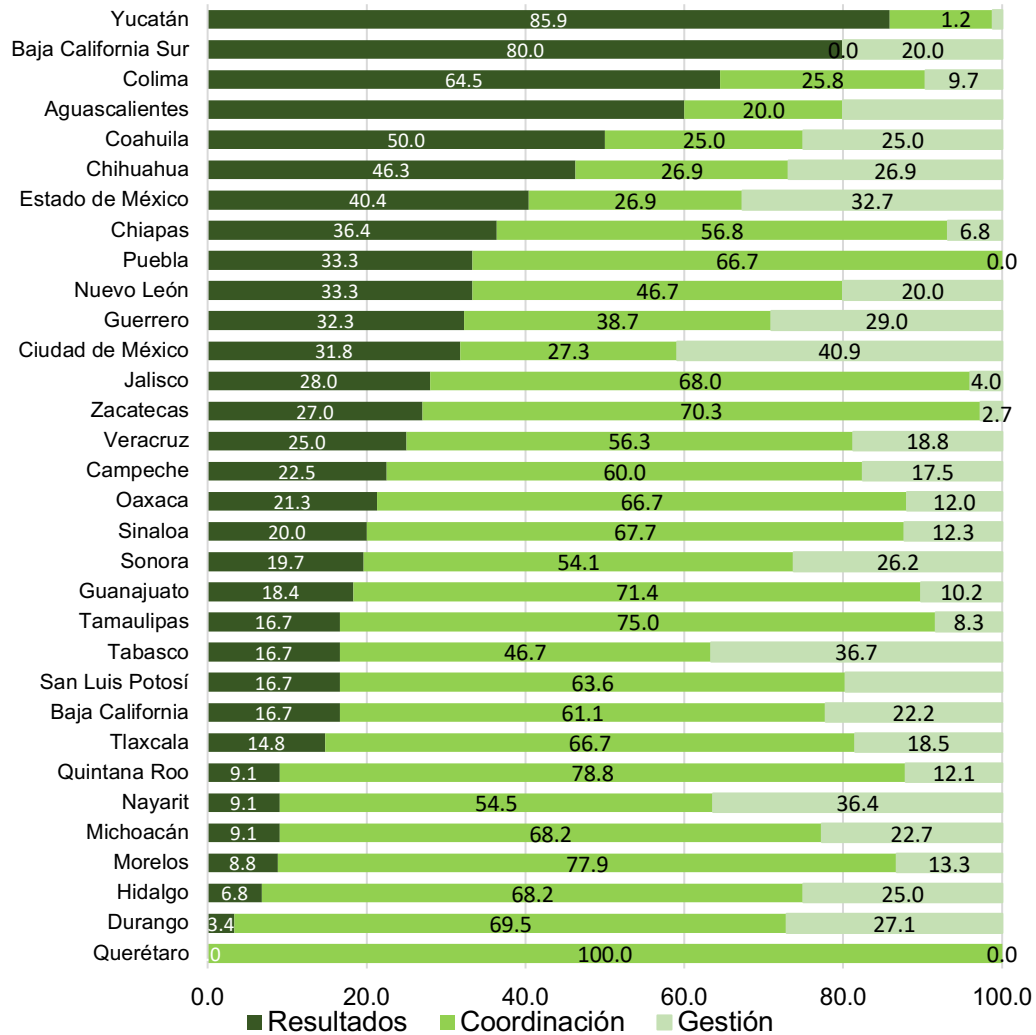
Objetivos con enfoque de resultados

A partir de la clasificación de los 1,437 objetivos, por un lado, se identificó que 25.8% correspondían a objetivos con enfoque de resultados, es decir, planteaban la solución a un problema público. Por otro lado, 55.3% tenían un enfoque de coordinación, que se refiere a acciones que requirieren ser desarrolladas desde diversas dependencias o entidades, o bien con la participación de diversos actores sociales. La importancia de estos objetivos es que, aunque no resuelven por sí mismos una problemática, su implementación puede ser complementaria a los objetivos con Enfoque de Resultados, lo que podría reforzar el efecto de estos.

El porcentaje restante, 18.9% del total de los objetivos, presentaba un enfoque de gestión. En este caso es preferible que este tipo de objetivos no se observen en los PED debido a que se relacionan con acciones concretas o finitas que deben ser incorporadas en los programas derivados del plan. De igual forma, se identificaron seis objetivos para los cuales no fue posible determinar un enfoque debido a que representaban conceptos.

A nivel desagregado por entidad federativa (**Gráfica 8**), se observan composiciones diversas de enfoques de los objetivos. Por ejemplo, en el estado de Yucatán poco más de 85% de sus objetivos están orientados a la solución de un problema público que puede ser de índole social, económica o ambiental. En tanto, estados como Ciudad de México, Nayarit y Tabasco presentan entre 36 y 40% un enfoque de gestión en sus objetivos.

Gráfica 8. Porcentaje de objetivos con enfoque de resultados, coordinación y gestión



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

De manera adicional a estos resultados, es importante mencionar algunas de las particularidades que se observaron durante la clasificación según el enfoque, como la existencia de objetivos que respondían a situaciones de emergencia, tales como el resguardo de la población ante fenómenos naturales, la reconstrucción de viviendas o el apoyo ante pérdidas materiales de las familias. En este caso, se trataba de objetivos que aparentemente constituían acciones de gestión, sin

embargo, generaban cambios permanentes en las condiciones de vida de la población afectada.

Consideraciones sobre objetivos para la definición d PED

- ❖ **Uso de evidencia:** los objetivos de los PED deben ser el resultado de un diagnóstico que considere un análisis exhaustivo de las principales problemáticas que aquejan a la ciudadanía.
- ❖ **Objetivos de resultados:** mayoritariamente los objetivos del PED deben orientarse a resolver un problema en la población. Se debe disminuir la proporción de objetivos de gestión o de coordinación.
- ❖ **Niveles de objetivos:** una estructura conveniente consiste en generar objetivos generales y objetivos de menor jerarquía para aspectos específicos. Esto facilitará el diseño de los programas, líneas de acción y estrategias específicas que se definirán para atenderlos.
- ❖ **No necesariamente más objetivos es mejor:** se debe plantear el número de objetivos con base en los problemas públicos identificados en el diagnóstico. Un número reducido de objetivos puede entenderse como una atención parcial, mientras que un alto número de objetivos puede señalar una fragmentación de la planeación estatal.
- ❖ **Menos, es más:** el objetivo debe estar redactado como la solución a un problema público e identificar qué se va a hacer y en quién. Los elementos adicionales de especificidad deben limitarse o ser usados con cuidado.
- ❖ **Las excepciones:** en el caso de generar objetivos orientados a la atención de poblaciones históricamente discriminadas o en condiciones de vulnerabilidad, las acotaciones sobre su ubicación territorial, sin duda, son información relevante, por lo que el uso de elementos que brinden mayor o menor especificidad al objetivo es una cuestión que depende del tema.
- ❖ **Coordinación:** es importante que exista conjunción entre las personas responsables de la elaboración de los objetivos de los PED con la finalidad de garantizar que la redacción de los objetivos sea homogénea, ello debido a que se observó heterogeneidad dentro de un mismo plan.

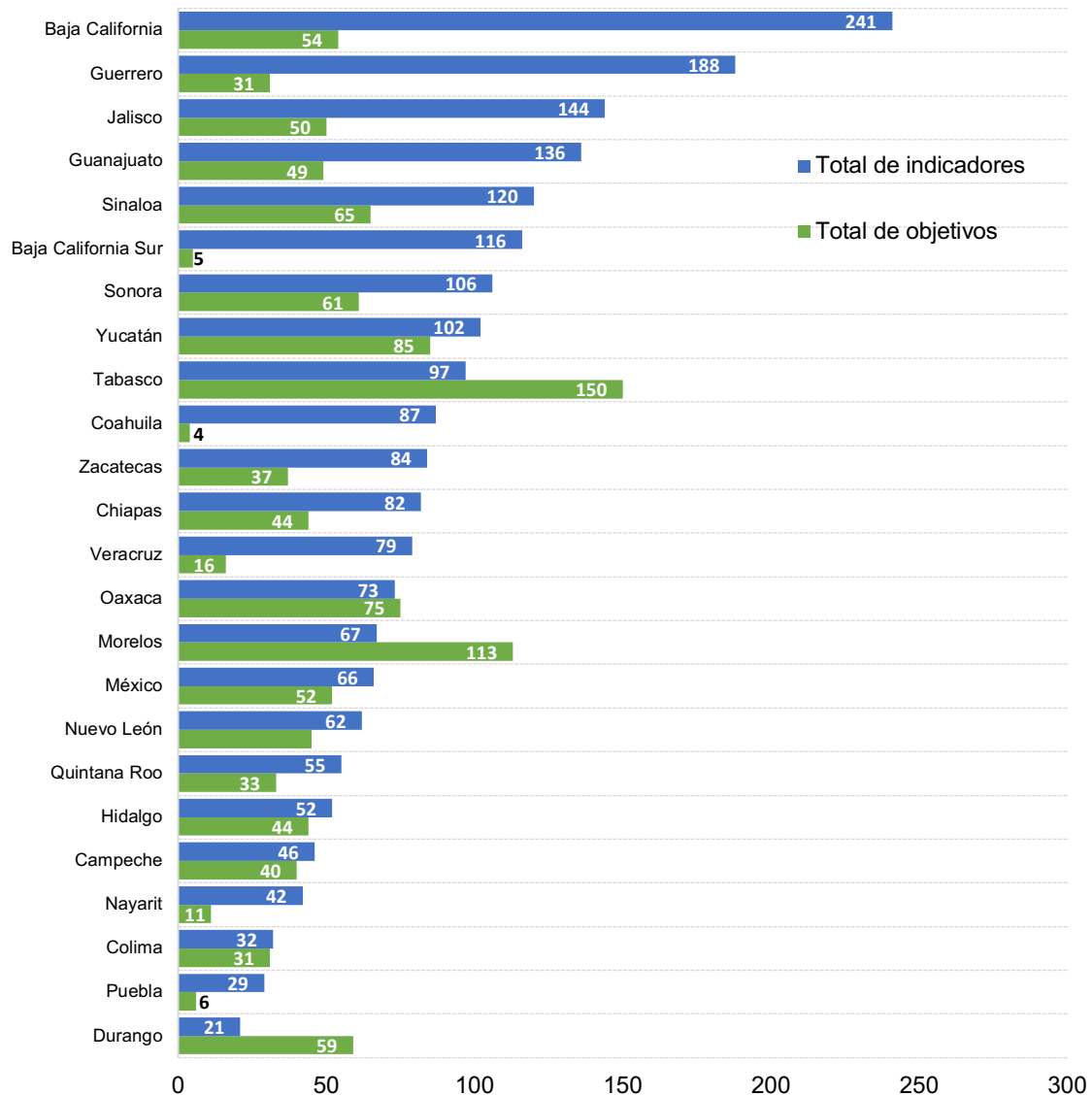
Panorama de indicadores

Una vez que el objetivo está definido —es claro y relevante, acotado en el tiempo y se conoce cómo se llevará a cabo—, el paso siguiente es identificar cómo se le dará seguimiento. Lo primero que se necesitará será conocer la situación actual, el punto de partida y a partir de eso fijar una meta final, ambiciosa pero realista, y probablemente metas intermedias que permitan reorganizar la estrategia en caso de que no se vean los resultados deseados.

En la política pública, esta actividad aparentemente intuitiva, adquiere un matiz técnico que se aterriza en el diseño de indicadores. Un indicador es una herramienta, cuantitativa o cualitativa, que permite mostrar indicios o señales de una situación, una actividad o un resultado específico. Para garantizar la calidad de un indicador, este debe ser claro, relevante, económico, monitoreable, adecuado y, en caso de que exista más de un indicador para medir un objetivo, se deberá seleccionar el indicador que provea información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos, es decir, aquel que presente un aporte marginal (CONEVAL, 2013).

De los 32 PED, se identificó que 24 de ellos contaban con indicadores para dar seguimiento a sus objetivos de política, lo que resultó en un total de 2,127 indicadores identificados en los PED y, en promedio, 88.6 por entidad federativa.

Gráfica 9. Total de indicadores por entidad federativa y número de objetivos



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020.

Como se puede observar en la **Gráfica 9**, 20 entidades federativas cuentan con un número igual o mayor de indicadores que objetivos, mientras que en los estados de Durango, Morelos, Oaxaca y Tabasco el número de indicadores es inferior, lo que dificulta dar seguimiento a los objetivos planteados.

Por otro lado, al establecer una relación entre los objetivos e indicadores, en cuatro entidades federativas no fue posible relacionar los indicadores con sus objetivos. Estas entidades son Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco. En los casos de Oaxaca y Guerrero, los indicadores se enlistaban al final del documento y solo se relacionan con el Eje, pero no con un objetivo específico.

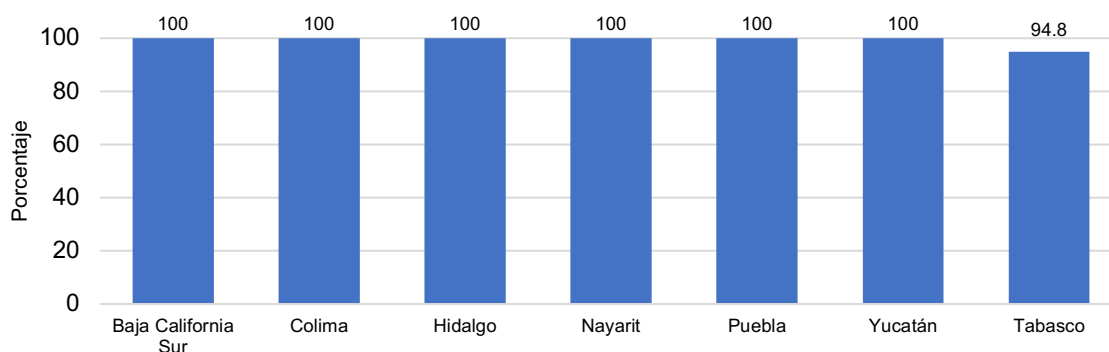
En este caso, es importante señalar que cada objetivo debe contar con al menos un indicador que dé cuenta de su desempeño. Si bien es relevante conocer algunas otras dimensiones como la calidad o la oportunidad en los objetivos ligados a componentes o actividades de un programa, en el caso de los indicadores del PED, estos deben permitir observar los resultados globales de las políticas públicas.

De igual manera, es importante señalar que contar con un alto número de indicadores no garantizará que se dé un mejor seguimiento al objetivo planteado. Por el contrario, se requiere que los indicadores aporten información relevante sobre el cumplimiento del objetivo.

En los siguientes párrafos se analizan qué elementos se incluyen en los indicadores que forman parte de los PED.

Descripción

Incluir una descripción para un indicador es importante porque brinda mayor detalle y abona al entendimiento de lo que se busca medir. En este sentido, solo 7 entidades federativas de las 24 que tienen indicadores en su PED establecieron un apartado específico para definir variables, conceptos o establecer con mayor claridad qué es lo que se pretende medir (**Gráfica 10**). Estos elementos otorgaron claridad a los indicadores, especialmente para aquellos que mencionaban índices o conceptos especializados como tasas de mortalidad, fecundidad o carencias sociales.

Gráfica 10. Porcentaje de indicadores que presentaron descripción


Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

Un área de oportunidad que se observó en la descripción de los indicadores fue que se encontraban redactados como objetivos, sin dar mayores elementos detallados del indicador. Por ejemplo, para el indicador *Porcentaje de acciones de mejoramiento de vivienda con materiales de construcción* se estableció la siguiente descripción:

“Contribuir a que las familias de escasas posibilidades económicas dispongan de financiamientos adecuados para consolidar un patrimonio digno”.

Método de cálculo

Al revisar los elementos mínimos que deberían tener los indicadores, se identificó que el principal método de cálculo empleado fue el porcentaje (35%). Este método se señalaba de manera explícita, aunque también se presentaron algunos casos que hacían referencia a proporciones (**Gráfica 11**).

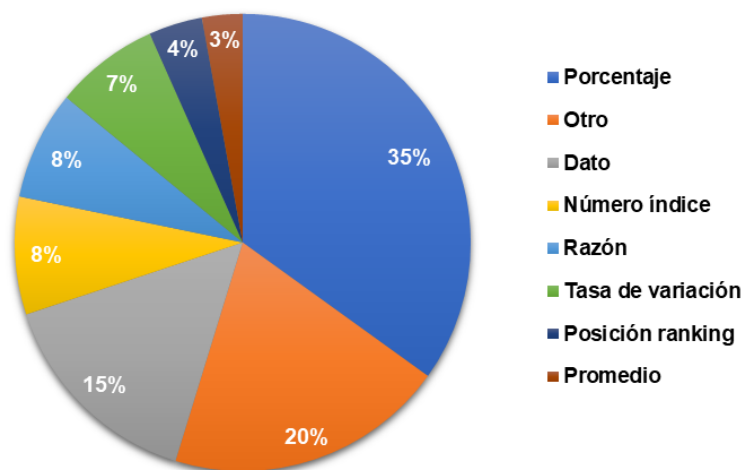
En segundo lugar, se utilizaron números índice⁷ (8.3%) y razones⁸ (7.7%). El número índice se observó con frecuencia en los indicadores de los objetivos de Eje,

⁷ Un índice (número índice) es una medida estadística diseñada para estudiar las variaciones de una magnitud o de más de una en relación con el tiempo o el espacio

⁸ La razón es el cociente entre dos variables cualesquiera en un cierto periodo y es la forma de expresar un tanto de unidades del numerador por cada unidad del denominador

algunos ejemplos son el Índice de Paz México, Índice de Competitividad Estatal, Índice de Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas, Índice General de Avance en PbR-SED y el Índice de Desarrollo Humano.

Gráfica 11. Composición de indicadores por método de cálculo



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

En el caso de los indicadores que se miden con números índices, se sugiere establecer la unidad de medida y acompañar esta información con la línea base y la meta, debido a que no es claro qué es lo que se buscaba medir: el valor del número índice, la posición en el ranking o si se refiere al comportamiento de un indicador particular dentro del índice. El porcentaje de indicadores que utilizaron este método se incrementa si se considera que el 4% de los indicadores categorizados como “Posición ranking”, consistían en identificar la posición que ocupaban las entidades en el índice. Al respecto, es importante señalar que la posición en un listado no permite valorar de manera real los esfuerzos realizados por la entidad para la solución de una problemática. En este caso, lo que se muestra es el lugar que ocupa determinado estado en comparación con otras entidades que presentan un comportamiento dinámico, por lo cual el resultado no será real sino relacional.

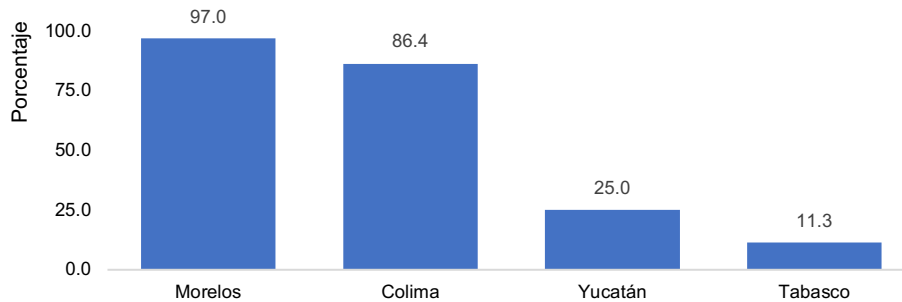
Un resultado que es importante señalar es que el 15% de los indicadores encontrados en los PED corresponden a valores absolutos, es decir, no expresaban una relación entre dos o más variables, o por lo menos no fue posible identificar una relación entre variables en el método de cálculo o la descripción del indicador; entre estos, es posible mencionar “Organismos ciudadanos”, “trámites en línea”, “delitos ocurridos” o “cifra negra”.

De igual forma, en 20% de los indicadores no fue posible identificar con claridad el método de cálculo, debido a que la unidad de medida no correspondía a la fórmula empleada o a la descripción del indicador.

Mantener la consistencia en todo momento en las unidades de medida, los métodos de cálculo y las variables empleadas es una cuestión indispensable para la construcción y el cálculo del indicador. Además, es importante tener en cuenta que la consistencia tiene impactos positivos en la percepción de transparencia y rendición de cuentas.

Fórmula de cálculo

Otro de los elementos importantes que se deben incluir en la construcción de indicadores es la fórmula de cálculo, que hace referencia a la expresión matemática del indicador y permite que cualquier persona tenga los elementos necesarios para su replicabilidad. De esta manera, de las 24 entidades federativas que reportaron indicadores, solo 4 incluyeron esta información para algunos de sus indicadores (**Gráfica 12**).

Gráfica 12. Porcentaje de indicadores que presentaron fórmula de cálculo

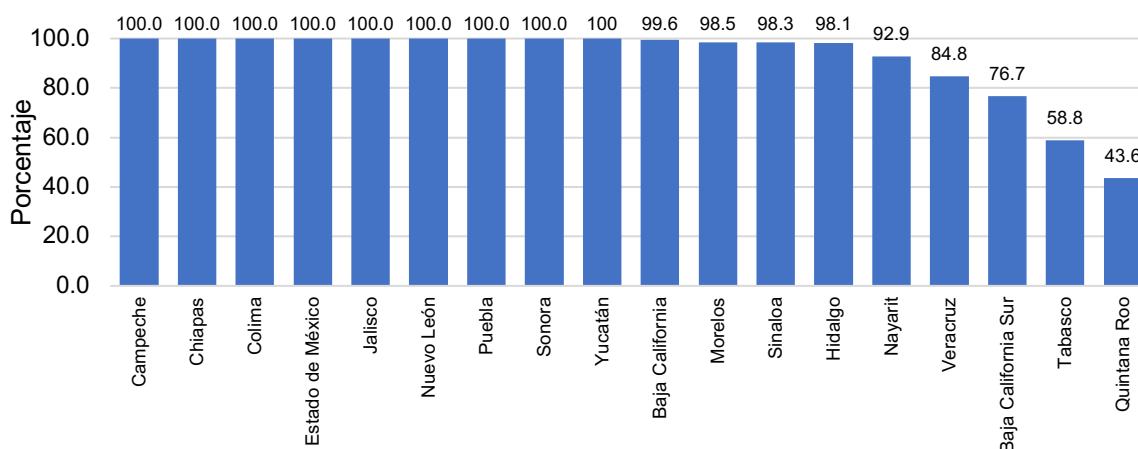
Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

En algunos casos, la fórmula solo se expresaba como A/B y era utilizada de manera estandarizada en un conjunto de indicadores, lo cual dificultaba identificar si realmente existía una apropiación en términos conceptuales y técnicos de la relevancia de la fórmula de cálculo en términos de monitoreo y evaluación.

Medios de verificación

Otro elemento importante para la transparencia y replicabilidad de los indicadores son los medios de verificación, es decir, el establecimiento de las fuentes de información a partir de las cuales se construyen los indicadores. Esta característica fue la más frecuente en los PED: de las 24 entidades con indicadores, 18 incluyeron medios de verificación, no obstante, solo 9 estados cuentan con una fuente de información específica para cada uno de los indicadores. Por ejemplo, en el caso del PED de Quintana Roo menos de la mitad de los indicadores incluyeron esta fuente de información (**Gráfica 13**).

Gráfica 13. Porcentaje de indicadores que presentaron medios de verificación



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

Responsables de seguimiento de los indicadores

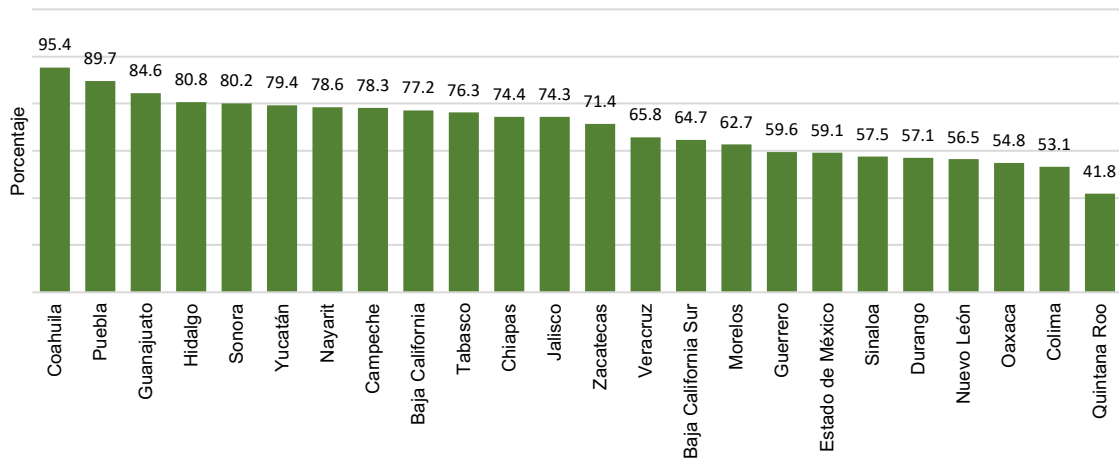
Para concluir esta sección de generalidades de los indicadores, un elemento que no se puede omitir por su importancia es la asignación de responsabilidades, mismo que permite conocer sobre quién recaen las obligaciones de monitoreo. Guanajuato, Tabasco y Yucatán fueron las únicas entidades que definieron de manera precisa la unidad responsable, dirección o cargo del responsable del monitoreo de los indicadores, información que brinda certidumbre y sostenibilidad del monitoreo en el estado.

Valoración de los indicadores

Claridad

La importancia de contar con indicadores claros para el seguimiento de los objetivos tiene una gran relevancia en términos de transparencia, debido a que esta condición les permite ser comprendidos por la ciudadanía en general. Con base en los datos obtenidos de los PED, se puede decir que, del total de indicadores, 70.8% tenían una redacción clara o, en el caso de haber incluido tecnicismos o siglas, estos se explicaban en la descripción o en las fórmulas de cálculo.

Gráfica 14. Porcentaje de indicadores claros por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

De acuerdo con la **Gráfica 14**, las entidades que contaban con un mayor porcentaje de indicadores claros fueron Coahuila, Puebla, Guanajuato, Hidalgo y Sonora. En cambio, los PED que tenían el menor porcentaje de indicadores claros fueron Quintana Roo, Colima y Oaxaca.

Uno de los elementos que restaban claridad a los indicadores fue el uso de siglas como “PbR-SED”, “MiPyMES”, “PIB” y “PIBE”. En estos casos es importante que

cada sigla o acrónimo vaya acompañado de su definición para que cualquier persona que decida consultar el PED pueda conocer con facilidad qué es lo que se va a medir.

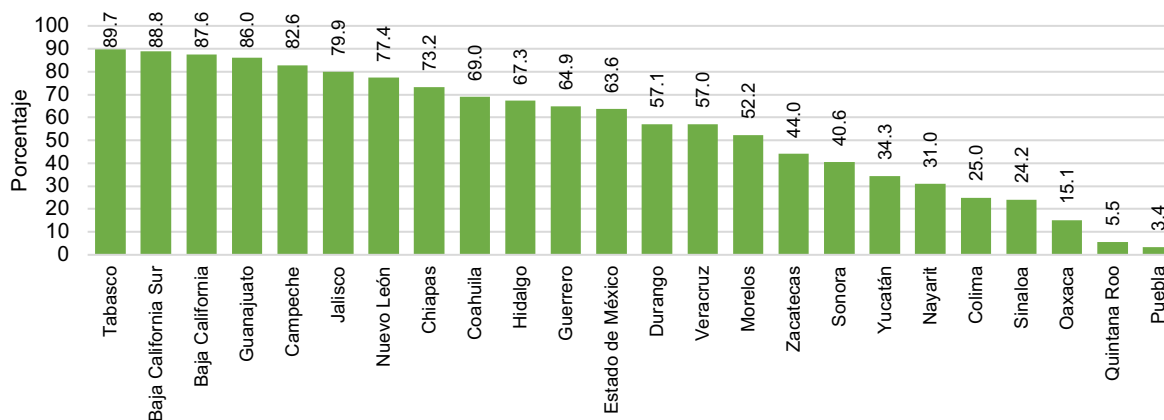
Indicadores entendidos como logros

Un concepto relacionado con la claridad del indicador es si este es entendido como logro, es decir, que la redacción del indicador se presenta de manera positiva y que no existe una connotación peyorativa. En este sentido, el 61.6% de los nombres de los indicadores estaban redactados en términos de logros. Es importante que los indicadores estén redactados entendidos como logros porque esto permitirá reforzar la idea de los avances y evitará malinterpretaciones de los indicadores (CONEVAL, 2013).

Por otro lado, de los indicadores para los que no se identificó la redacción del nombre en términos del logro esperado, se identificaron tres tipos: a) aquellos que contenían conceptos inadecuados o despectivos en su redacción como “Porcentaje de *Ninis* respecto a la Población de 15 a 24 años”; b) aquellos cuyo nombre era tendencioso y; c) aquellos en los que el cambio a una redacción positiva los hacía perder objetividad. Si bien esta característica no tiene efectos prácticos en la calidad de los indicadores, sí tiene un impacto importante en la percepción que la ciudadanía tiene sobre el desempeño gubernamental.

Los PED de los estados de Tabasco, Baja California Sur, Baja California, Guanajuato y Campeche son quienes, en mayor proporción, redactaron el nombre de sus indicadores entendidos como logros. Por otro lado, los estados que tuvieron un porcentaje más bajo de indicadores escritos en términos positivos fueron Oaxaca, Quintana Roo y Puebla (**Gráfica 15**).

Gráfica 15. Porcentaje de indicadores con nombres entendidos como logros

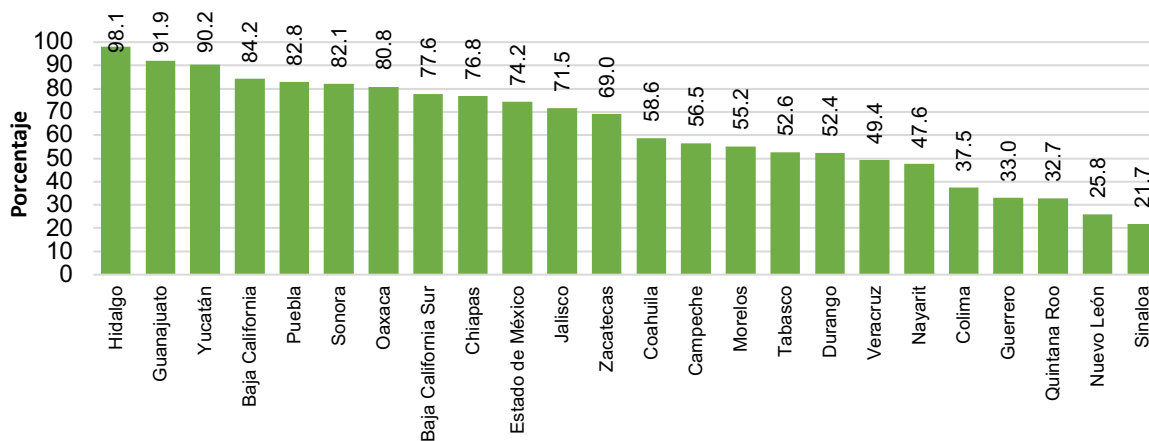


Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

Factores relevantes

En relación con la identificación de los factores relevantes en la redacción de los indicadores de los PED de las entidades federativas, fue posible identificar en 64.6%, ya sea en el nombre o descripción del indicador, el qué y en quién se iba a medir. La identificación de estos factores en los indicadores es importante porque, a partir de estos conceptos, se puede identificar una relación directa con los objetivos para los que fueron planteados (**Gráfica 16**).

Gráfica 16. Porcentaje de indicadores con factores relevantes



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

En las entidades federativas de Hidalgo, Guanajuato y Yucatán más de 90% de los indicadores presentan factores relevantes, es decir, establecen qué se va a medir y en quién se va a realizar la medición. Por su parte, los PED de Nuevo León y Sinaloa fueron los únicos que tuvieron menos de 30% de sus indicadores con factores relevantes.

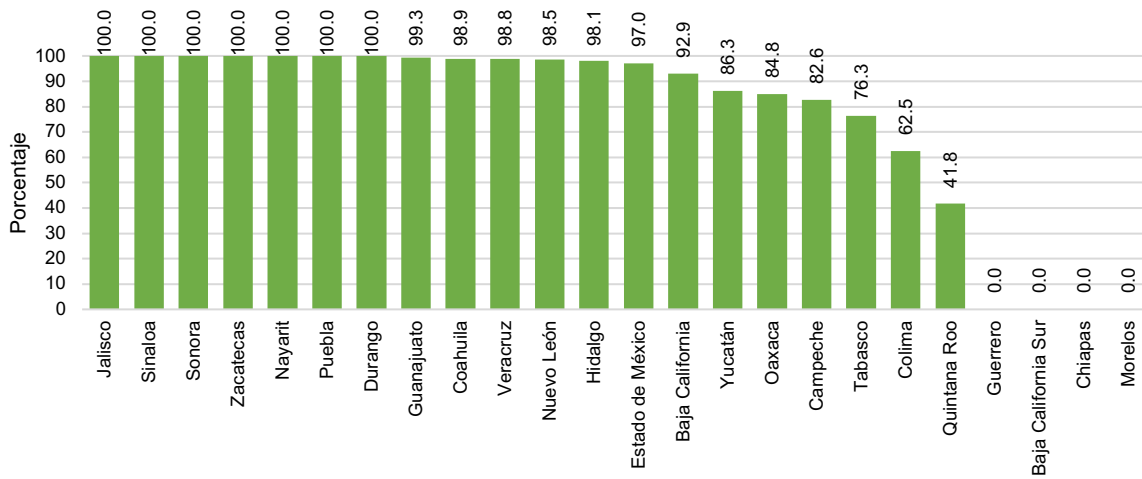
Monitoreables

Otro aspecto importante para evaluar dentro de los indicadores es que se puedan monitorear, es decir, que cualquier persona tenga los elementos para dar seguimiento al indicador. Sobre esta cualidad, 72.4% de los indicadores de los 24 PED incluyeron al menos dos de los siguientes elementos: línea base, metas o medios de verificación apropiados, es decir, cuya información era válida y consistente con lo que se quería medir (**Gráfica 15**).

Como se puede observar en la gráfica, la incorporación de elementos que permitan monitorear los indicadores es una práctica más usual entre las entidades federativas: en 14 PED más del 90% de los indicadores incluyeron dos o más elementos para llevar a cabo actividades de monitoreo y en 7 se establecieron para el total de los indicadores.

En los estados de Baja California, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas no se identificaron en sus PED elementos suficientes para el monitoreo de sus indicadores. No obstante, en el caso de Zacatecas, el gobierno estatal cuenta con esta información en sus portales de internet sobre los elementos que permiten monitorear los indicadores y publica de manera regular los resultados obtenidos de los indicadores de su PED a través de la plataforma INDYCE.

Gráfica 17. Porcentaje de indicadores que presentan dos o más elementos que permiten el monitoreo



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

Pertinencia temática

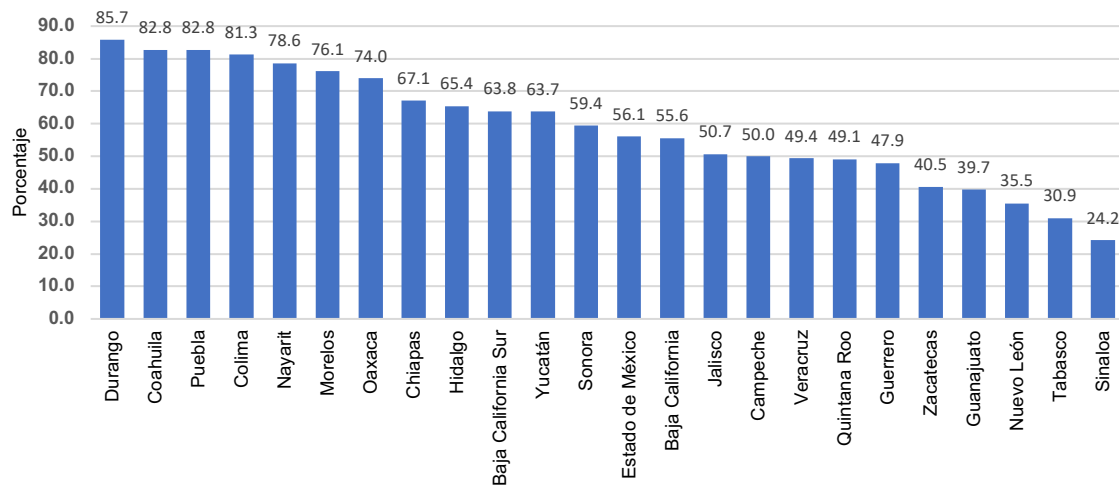
La pertinencia temática es importante en el análisis de los indicadores porque *aporta información sobre un resultado alcanzado y de una temática de interés sectorial vinculada a los objetivos* (CONEVAL, 2019b). A diferencia del criterio de relevante, que se analiza en el siguiente apartado, la pertinencia temática no considera la relación con el objetivo al cual se encuentra vinculado, pero sí aporta información para la solución de problemas públicos.

De las 24 entidades federativas que tienen indicadores en sus PED, en promedio, poco más de la mitad de los indicadores que se incluyen en los Planes Estatales de Desarrollo, presentan el criterio de pertinencia temática (54.6%). Por entidad federativa, Durango, Coahuila, Puebla y Colima son las que tienen los porcentajes más altos, con más de 80% indicadores con pertinencia temática.

Respecto a las entidades que tienen menor proporción de indicadores con pertinencia temática se encuentran Nuevo León, Tabasco y Sinaloa. En algunos casos, por mencionar un ejemplo, los indicadores están enfocados a un tema de gestión más que de resultados; por ejemplo, *“Gasto en ciencia y tecnología”* o

“Cobertura del Programa de Verificación Vehicular” que, si bien son importantes para analizar el desempeño de la administración pública en cuanto al ejercicio del gasto o la cobertura, no dan cuenta sobre un cambio esperado de la población en la que se presenta el problema público.

Gráfica 18. Porcentaje de indicadores pertinentes temáticamente según entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

Relevancia

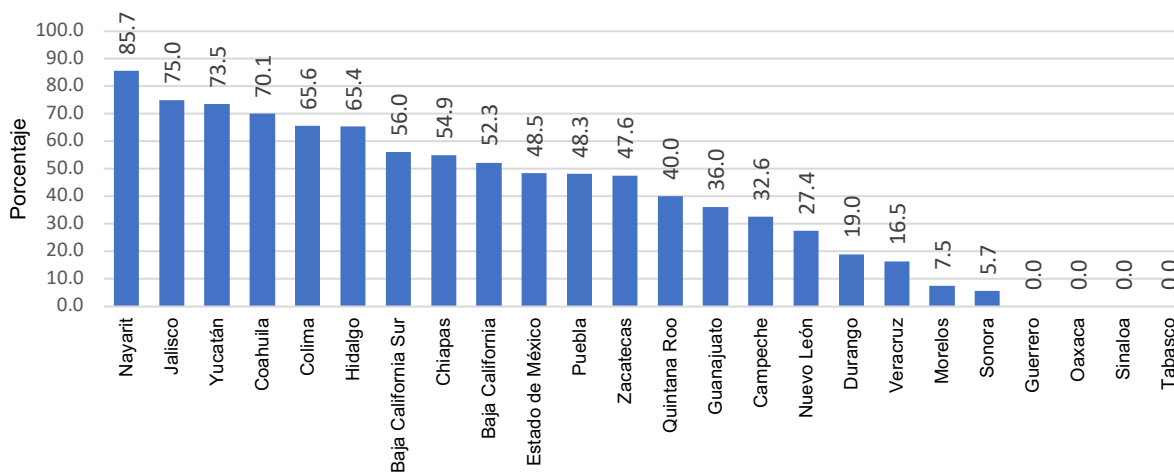
La relevancia es otro de los elementos mínimos que deben contener los indicadores, ya que, a partir de este criterio, se puede identificar el cumplimiento del objetivo y en quién se espera alcanzar el logro, es decir, el indicador aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cuál se encuentra asociado.

Es importante mencionar que el análisis de relevancia se realizó solo para aquellos indicadores en los que se puede establecer una relación con algún objetivo del PED, ya que se busca conocer la forma en la cual el indicador permitirá identificar cómo se logrará el objetivo (CONEVAL, 2019d). Dicho esto, de los 24 Planes Estatales de Desarrollo que incluyen indicadores, en 20 se pudo identificar una relación directa entre un objetivo y al menos un indicador que permitiera ver si se cumple o no el

objetivo. De las cuatro entidades federativas en las que no se identificó esta relación (Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco) se debe a que, tanto objetivos como indicadores, se encuentran en secciones independientes en el PED.

Por lo anterior, se identificó que 37.0% de los indicadores son relevantes con el objetivo al que se encuentran asociados. Por un lado, las entidades que presentaron la proporción más alta de indicadores relevantes en el PED son: Nayarit, Jalisco, Yucatán y Coahuila, con poco más del 70% de los mismos. Por otro lado, las entidades con la proporción más baja de indicadores relevantes con su objetivo son Morelos y Sonora.

Gráfica 19. Porcentaje de indicadores relevantes según entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

Es importante que los indicadores se encuentren alineados al objetivo que se planteó, ya que de otra forma no se podrá conocer si se está mejorando la situación de las personas que enfrentan el problema público que se busca resolver. En algunos casos, por ejemplo, el objetivo planteado busca resolver un problema público (“Mejorar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas”); además, se seleccionó un indicador pertinente temáticamente (“Porcentaje de la población analfabeta en los municipios indígenas”); sin embargo, al establecer una relación

entre ambos, el indicador sobre el analfabetismo solo mide una pequeña parte de los problemas socioeconómicos que se plantearon en el objetivo.

Consideraciones sobre indicadores para la definición de PED

- ❖ Es importante incluir al menos un indicador que permita medir el cumplimiento de los objetivos.
- ❖ Los indicadores deben ser claros, con la finalidad de que cualquier persona pueda entenderlo y no exista ambigüedad en su redacción.
- ❖ Es importante incluir elementos que permitan monitorear el indicador, esto se logra a partir de la definición de medios de verificación precisos y que permitan la replicabilidad de los datos.
- ❖ Los indicadores deben estar relacionados con una temática de interés general y vinculados al objetivo que buscan medir.

El enfoque de resultados en la planeación del desarrollo

En los apartados previos, el análisis de los objetivos e indicadores se centró en una revisión de manera independiente, con la finalidad de identificar fortalezas y debilidades propias. Sin embargo, para conocer qué tanto se ha avanzado en la incorporación del Enfoque de Resultados (EdR) en el diseño de los PED es necesario analizar la relación entre los objetivos e indicadores.

El CONEVAL desarrolló la metodología de EdR, la cual “consiste en incorporar en los objetivos de los programas sociales el problema público que se busca solucionar como resultado de la intervención y la población que experimenta esta problemática. Asimismo, debe permitir medir los resultados alcanzados y garantizar la ejecución de las acciones suficientes encaminadas a lograrlos” (CONEVAL, 2019b).

A partir de esta metodología, en esta sección se analiza la existencia del EdR en los Planes de Estatales de Desarrollo. Este enfoque parte de los siguientes principios: que los objetivos deben estar orientados a la solución de una problemática pública, que cuentan con al menos un indicador claro, que sea temáticamente pertinente, que sea relevante con su objetivo y que existan elementos para su monitoreabilidad (CONEVAL, 2019b).

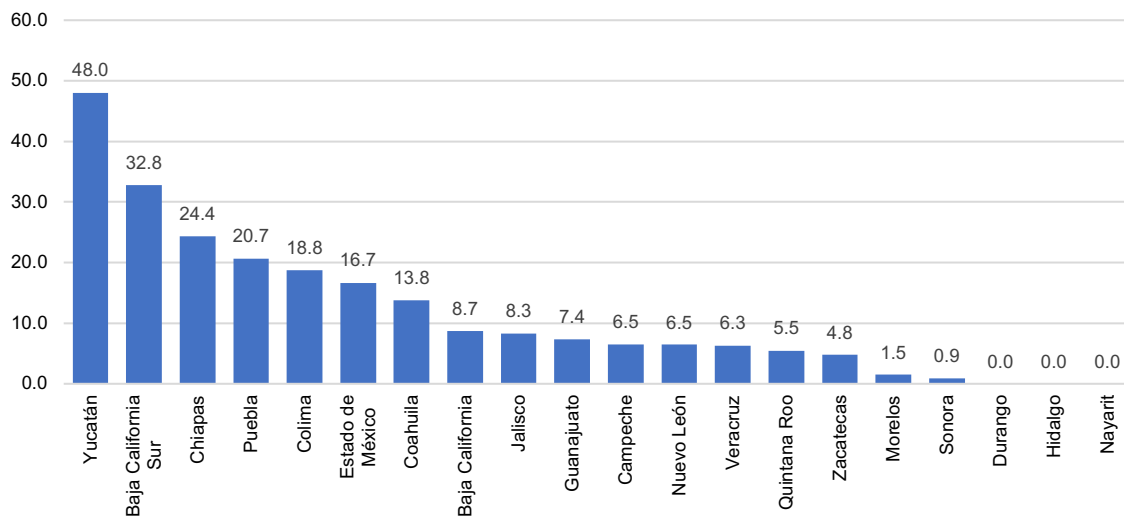
Es importante recordar que, de los 32 Planes Estatales de Desarrollo, 24 de ellos incluían indicadores que permiten dar seguimiento a su avance, de los cuales, solo en 20 se identificaron indicadores que tienen una relación directa con un objetivo orientado a resultados. En estas 20 entidades, los indicadores de su PED incluyen, en mayor o menor medida, indicadores con factores relevantes y con pertinencia temática.

En este sentido, del total de indicadores que se identificaron en los PED, solo 206 se encuentran alineados con un objetivo de resultados, son claros, se puede

identificar una pertinencia temática y son relevantes con el objetivo al que se encuentran alineados, es decir, el 9.7% del total⁹.

A partir de la gráfica 20, se puede observar que la entidad que presentó el porcentaje más alto de indicadores y objetivos con EdR fue Yucatán (48%), seguido de Baja California Sur (32.8%) y Chiapas (24.4%). En estas entidades fue posible identificar una alineación entre objetivos de resultados e indicadores claros, relevantes y pertinentes.

Gráfica 20. Porcentaje de indicadores con enfoque de resultados



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de base de datos de objetivos e indicadores de los PED, 2020

⁹ Si bien, es importante que los indicadores cuenten con elementos que permitan su monitoreabilidad, no se incluyó para este cálculo debido a que las entidades federativas pueden contar con plataformas electrónicas donde se definan los criterios para monitorear su avance.

Consideraciones para incorporar el enfoque de resultados en los PED

- ❖ Es importante que los objetivos surjan a partir de un diagnóstico de las principales problemáticas de la entidad.
- ❖ Es deseable que los objetivos de resultados se encuentren en mayor proporción respecto de los de gestión o coordinación.
- ❖ Para cada objetivo, es preciso incluir al menos un indicador claro, relevante y con pertinencia temática que permita medir el cumplimiento del objetivo planteado.

Plataformas digitales para dar seguimiento a los indicadores del PED

Uno de los elementos que favorecen el monitoreo, la transparencia y rendición de cuentas son las plataformas digitales que concentran los indicadores del PED: sitios en los cuales se pone a disposición de la ciudadanía los resultados de las políticas, programas y acciones de la administración estatal.

Actualmente, se encuentran disponibles plataformas electrónicas en las cuales se da seguimiento a los indicadores de los PED de 10 entidades federativas. 9 de estos sitios se encuentran vigentes para el periodo de estudio y 1 de ellos corresponde a un sitio que se ha mantenido a pesar del cambio de gobierno. De igual forma, aún es posible consultar 2 plataformas que dieron seguimiento a los PED vigentes hasta 2018 y que corresponden a gobiernos que ya concluyeron su periodo, sin embargo, se retomaron en la **Figura 14** por motivos ilustrativos.

A pesar de que estos sitios comparten el objetivo de visibilizar los esfuerzos de la administración y el cumplimiento de sus objetivos, la presentación de su contenido difiere. En algunos casos existe un claro enfoque hacia la ciudadanía y en otros el contenido es más técnico y especializado. En los apartados anteriores se ha enfatizado la importancia de la claridad para mejorar el acceso a la información, en otras palabras, garantizar que la información no solo se encuentre disponible, sino que sea comprensible para todas las personas.

Con base en el contenido y la presentación de estos sitios, se clasificaron en tres grupos. En primer lugar, se identifican las entidades que cuentan con plataformas públicas para dar a conocer los logros alcanzados para la planeación vigente como son Coahuila mediante su sitio Indicadores Coahuila, y Guanajuato en su Observatorio de Indicadores; en ambos casos es posible consultar el avance de los indicadores de cada eje de su PED y, además, dan seguimiento a los indicadores estatales asociados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dentro de este primer grupo también destacan los portales electrónicos de Sonora (Plataforma de Información para la Evaluación de la Estrategia de Gobierno) y Zacatecas (INDYCE Zacatecas); en los cuales es posible verificar el avance de los indicadores por cada Eje, eje rector o transversal contenidos en sus PED. De igual forma, los sitios de Aguascalientes (Planes Sexenales), Hidalgo (Plan Estatal de Desarrollo), Baja California Sur (Seguimiento de Indicadores del Plan Estatal de Desarrollo), y Chihuahua (Plan Estatal de Desarrollo) cuentan con portales donde se ofrece información contextual de los PED, pero no es posible identificar el avance en sus indicadores.

En un segundo grupo se encuentran los sitios electrónicos de Baja California (Monitor de Seguimiento Ciudadano), la Ciudad de México (Monitoreo, Sigue Decide y Mejora) y Chiapas (Monitor Chiapas. Cruzada Nacional contra el Hambre). En estos tres casos, las plataformas no dan seguimiento a la planeación vigente, pero en ellas es posible verificar el cumplimiento de los indicadores del PED del anterior gobierno.

Por último, el sitio electrónico que ha permanecido a pesar de los cambios de gobierno es Mide Jalisco, el cual continúa el seguimiento de los indicadores del PED del periodo de gobierno actual y del gobierno anterior.

Es importante señalar que tanto Mide Jalisco como Monitor Chiapas han sido reconocidos como buenas prácticas de monitoreo y evaluación en los años 2013 y 2015, respectivamente, por parte del CONEVAL.

Finalmente, es importante que el seguimiento de los indicadores de resultados de los PED y la difusión de sus resultados transite de ser una práctica ocasional de un gobierno en turno a una práctica sostenida y sistematizada de todas las entidades federativas.

Figura 14. Plataformas de monitoreo por entidad federativa

Estado	Periodo de Gobierno	Institución responsable	Nombre de la plataforma
Aguascalientes	2016-2022	Coordinación General de Planeación y Proyectos	Seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo
Baja California	2014-2019	Secretaría de Hacienda	Monitor de Seguimiento Ciudadano
Baja California Sur	2015-2021	Gobierno del estado de Baja California Sur	Sistema de indicadores del Plan Estatal de Desarrollo
CDMX	2013-2018	Gobierno de la Ciudad de México	Monitoreo. Sigue, decide, mejora
Chiapas	2012-2018	Gobierno del estado de Chiapas	Monitor Chiapas. Cruzada nacional contra el hambre
Chihuahua	2017-2021	Gobierno del estado de Chihuahua	Plan Estatal de Desarrollo
Coahuila	2017-2023	Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza	Indicadores Coahuila
Guanajuato	2018-2024	Instituto de Planeación Estadística y Geográfica	Observatorio de indicadores de Guanajuato
Hidalgo	2016-2022	Unidad de Planeación y Prospectiva	Plan Estatal de Desarrollo
Jalisco	Más de un periodo de gobierno	Planeación y Participación Ciudadana	MIDE Jalisco
Sonora	2016-2021	Coordinación Ejecutiva de la Oficina del Ejecutivo Estatal	Plataforma de Información para la Evaluación de la Estrategia de Gobierno
Zacatecas	2017-2021	Coordinación Estatal de Planeación	INDYCE Zacatecas

Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la revisión de los sitios electrónicos en agosto de 2020.

Nota: * Los portales pertenecen a un periodo de gobierno anterior, pero se conservaron en la tabla debido a que aún se encuentran disponibles.

Conclusiones generales

El Plan Estatal de Desarrollo es un documento de gran relevancia en la planeación estatal, ya que es la hoja de ruta de las políticas y programas de desarrollo que se implementarán a lo largo de una administración estatal. En este sentido, resulta necesario contar con instrumentos que permitan mejorar su diseño e incorporar herramientas que den seguimiento a los objetivos que se establecen, con la finalidad de conocer si se están alcanzando los resultados planteados al inicio de la administración.

Como se observó en el análisis, las entidades federativas incorporan en mayor o menor medida elementos de monitoreo en sus Planes Estatales de Desarrollo; no obstante, existen retos en cuanto al diseño de los objetivos, así como en el planteamiento de los indicadores a partir de los cuales se les dará seguimiento.

Respecto al diseño de los PED, es importante que se consolide una visión unánime sobre el resultado final que se busca alcanzar, a partir de un diagnóstico que permita visibilizar las principales problemáticas que enfrenta la entidad. Esto permitirá el establecimiento de objetivos e indicadores con un enfoque de resultados.

Es importante que la definición de objetivos se realice a partir de las prioridades y los principales problemas públicos que enfrenta la entidad, ya que contar con un número reducido de objetivos puede no abarcar los grandes temas que enfrenta la entidad; al mismo tiempo, un gran número de objetivos de un nivel general puede estar asociado a una fragmentación de la planeación gubernamental.

En relación con la orientación a los derechos sociales de los PED, es necesario que los programas incluyan cada una de las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza de manera concreta, o al menos aquellas en las que han presentado un mayor rezago de acuerdo con la medición de pobreza estatal más reciente.

También, en la definición de los objetivos, es importante reducir la carga valorativa en la descripción de estos, es decir, limitar la consideración de elementos que son deseables, y optar por la redacción de objetivos situados en realidades concretas. Por tal motivo, es importante definir con claridad el cambio que se espera lograr y la población, áreas geográficas o elementos que se verán beneficiados.

Los Planes Estatales de Desarrollo, además de contar con objetivos, deben incluir indicadores. De esta manera, se podrá dar un seguimiento al cumplimiento de estos. Respecto a este tema, 24 entidades federativas incluyeron indicadores en sus PED o los desarrollaron en sistemas independientes; sin embargo, es necesario que los indicadores definidos cuenten con los elementos mínimos de calidad y que sean comprensibles por para cualquier ciudadano interesado.

Otro aspecto relevante es que los PED incorporen un vínculo directo en la relación objetivo-indicador, con la finalidad de que funcionen como un verdadero instrumento de monitoreo y que brinde información sobre el cumplimiento del objetivo planteado. En este sentido, en la incorporación del Enfoque De Resultados en los PED, también es pertinente identificar a los actores implicados que serán responsables de impulsar y desarrollar las actividades derivadas del plan y del seguimiento de los indicadores. La delimitación de responsabilidades y atribuciones es indispensable para alcanzar las metas establecidas.

Finalmente, con este documento no se pretende establecer un contenido o sentido único a las administraciones públicas estatales, sino realizar propuestas que contribuyan al uso del PED como un instrumento para la superación de la pobreza. Este objetivo se puede alcanzar si realmente se considera el PED como un documento de apoyo que establezca hacia dónde irán los principales esfuerzos de la administración y visibilice el vínculo entre agentes y beneficiarios, entre intención y ejecución, y entre objetivos y evaluación.

Bibliografía

- Cejudo, G. (2016). La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos, (October).
- CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Ciudad de México: CONEVAL. Retrieved from file:///C:/Users/youhe/Downloads/kdoc_o_00042_01.pdf
- CONEVAL. (2019a). *¿Qué resultados buscan alcanzar los programas sociales en México? Informe de Enfoque de Resultado 2019*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2019b). *Consideraciones para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo. Guía técnica para el diseño de objetivos e indicadores de programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo*. Retrieved from <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
- CONEVAL. (2019c). Diseño de objetivos e indicadores. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 1689–1699. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- CONEVAL. (2019d). *Guía Enfoque de Resultados para la construcción objetivos e indicadores de resultados de programas sociales*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Coquis-Velasco, F. J. (2015). Sistema Nacional De Planeación. In I. de I. Jurídicas (Ed.), *La Constitución y el derecho administrativo* (p. 230). Ciudad de México. Retrieved from <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/>
- Gobierno del Estado de Quintana Roo. (n.d.). *¿Qué es el Plan Estatal de Desarrollo?* Retrieved from <https://www.qroo.gob.mx/introduccion/que-es-el-plan-estatal-de-desarrollo>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2004). *Tomo VI. El Plan Municipal de Desarrollo. Guía para el Buen Gobierno Municipal*. (Primera ed). México.
- Lopez-Acevedo, G. (2012). *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. (G. Lopez-Acevedo, P. Krause, & K. Mackay, Eds.), *International Bank for Reconstruction and Development* (Vol. 113). Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8777-1>
- Mejía-Lira, J. (n.d.). Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.
- Mejía-Lira, J. (1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Gestión y Política Pública*, 1(1), 157–174.
- Rivera, S. D., Kirkand, A. S., & Berumen, M. L. (2013). *Instrumentos De Gestión*

Participativa En La Administración Pública: Propuesta De Un Sistema De Indicadores Para La Planeación Estatal En Baja California/Instruments of Participatory Management in Public Administration: a Proposal for a System of Indicator. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, 6(2), 89–100. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/1242453647?accountid=14495%5Cnhttp://diana.uca.es:4550/resserv?genre=article&issn=1933608X&title=Revista+Internacional+Administraci?n+&+Finanzas&volume=6&issue=2&date=2013-02-01&atitle=INSTRUMENTOS+DE+GESTI?N+PARTICIPATI>