

Análisis exploratorio de los indicadores de cobertura de los programas y acciones sociales

2021



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigaciones y Docencia

Económicas

Salomón Nahmad Sittón

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

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

José Manuel del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnico

José Manuel del Muro Guerrero

Fernando García Mora

Hugo Alberto Acuña Cruz

Luis Angel Cancino Jiménez

Saúl Enrique González Rodríguez

Análisis exploratorio de los indicadores de cobertura de los programas y acciones sociales 2021

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle

Alcaldía de Benito Juárez CP 03100

Ciudad de México

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Contenido | 3 |
| Índice de gráficas y figuras | 4 |
| Resumen ejecutivo..... | 5 |
| Introducción | 8 |
| Capítulo 1. Antecedentes y panorama actual de la medición de cobertura de los programas y acciones sociales | 10 |
| Antecedentes | 10 |
| Concepto de cobertura..... | 10 |
| Capítulo 2. Análisis exploratorio de los indicadores de cobertura..... | 14 |
| Universo de indicadores..... | 14 |
| Análisis de los indicadores de cobertura 2021 | 16 |
| Tipos de beneficiarios en los indicadores de cobertura | 19 |
| Evolución de los indicadores de cobertura 2020-2021 | 20 |
| Seguimiento a la cobertura de los programas con más presupuesto..... | 23 |
| Capítulo 3. Consideraciones finales..... | 26 |
| Conclusiones | 26 |
| Retos vigentes | 27 |

Índice de gráficas y figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Conceptos de población atendida e indicador de cobertura. | 12 |
| Figura 2. Conceptos de indicadores de aproximación a la medición de cobertura. | 12 |
| Figura 3. Ejemplos de indicadores de cobertura. | 13 |
| Figura 4. Ejemplos de indicadores de población atendida respecto a población objetivo. ... | 18 |
| Figura 5. Ejemplo de un indicador de población atendida respecto a población total. | 18 |

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Distribución de indicadores de propósito y componente según medición de cobertura, 2021 | 14 |
| Gráfica 2. Distribución de indicadores de programas y acciones sociales según sus indicadores de cobertura por dependencia, 2021 | 15 |
| Gráfica 3. Clasificación de indicadores de cobertura según su nivel de la MIR, 2021 | 16 |
| Gráfica 4. Clasificación de indicadores de entrega de bienes y servicios, 2021 | 17 |
| Gráfica 5. Tipo de beneficiarios de los indicadores de cobertura, 2021 | 19 |
| Gráfica 6. Clasificación de beneficiarios identificados como “Personas” de los indicadores de cobertura, 2021 | 20 |
| Gráfica 7. Distribución de indicadores de propósito y componente según medición de cobertura, 2019-2021 | 21 |
| Gráfica 8. Ejemplos de indicadores de cobertura, 2019-2021 | 22 |
| Gráfica 9. Programas y acciones sociales con mayor presupuesto y sus indicadores de cobertura, 2021 (MDP) | 24 |
| Gráfica 10. Clasificación de programas y acciones sociales por el tipo de indicadores de cobertura y su presupuesto ejercido, 2021 (MDP) | 25 |

Resumen ejecutivo

Los programas y acciones sociales deben estar orientados a la atención de algún problema público que afecte a una población específica. Por ello, una de las grandes interrogantes es si efectivamente están mitigando los problemas públicos a partir de los cuales fueron creados. En ese sentido, es preciso que los indicadores den cuenta de sus distintos resultados, es decir, de sus efectos en las condiciones de vida de una determinada población.

Asimismo, también es importante conocer la proporción de la población que ha recibido los beneficios de los programas y acciones sociales, ya que permite tener una idea respecto de si se están logrando los objetivos de cobertura o si es necesario acelerar, ralentizar, incrementar o disminuir la entrega de dichos beneficios. De ahí, la relevancia de que sus indicadores den cuenta de la cobertura, es decir, la proporción de una población que presenta un problema público y que tiene acceso a una serie de beneficios públicos destinados a mitigarlos. Esto, con la finalidad de conocer el grado de avance en la atención a la población que padece el problema público.

En ese contexto, el objetivo de este análisis es conocer el panorama actual del seguimiento que los programas y acciones sociales efectúan respecto de su cobertura a partir de valorar los indicadores contenidos en su Matriz de Indicadores para Resultados.

Para lograr este objetivo, se analizaron los indicadores de nivel propósito y componentes de los 123 programas y acciones sociales del Listado Coneval 2021, con la finalidad de conocer sus principales características y, en algunos casos, su evolución en el tiempo. Asimismo, dada la heterogeneidad de los indicadores, se establecieron una serie de definiciones sobre la cobertura y sus indicadores para facilitar su aplicación en el análisis del universo de indicadores.

En particular, se hace énfasis en la medición de la población atendida o beneficiarios respecto a la población objetivo, la cual brinda información sobre la cobertura de los programas y acciones sociales. El seguimiento de esta población ayudó a entender el comportamiento de una población que presenta un problema público y que tiene acceso a una serie de beneficios públicos destinados a mitigarlo.

Al respecto, los principales resultados fueron los siguientes:

- A partir de la revisión de la normatividad asociada a la cobertura de los indicadores de los programas y acciones sociales, fue posible desarrollar conceptos y categorías que facilitan su identificación del universo de indicadores de los programas y acciones sociales de la Administración Pública Federal.
- Se establecieron tres categorías de indicadores de cobertura de los indicadores: indicador de cobertura de la población objetivo, indicadores de entrega de bienes y servicios relacionados con las necesidades de la población objetivo e indicador de atención programada. Cabe resaltar que solo el primero de estos mide la relación entre la población atendida y la población objetivo.
- De los 855 indicadores de nivel propósito y componente analizados, se identificaron 45 (5%) indicadores de cobertura de la población objetivo; 120 (14%) de atención programada; 180 (21%) de entrega de bienes y servicios; y 510 (60%) como otro tipo de indicadores. Es decir, se identificó que del total de los indicadores solo el 40% (345) miden algún tipo de cobertura.
- En 2021 solo 44 (35.8%) programas y acciones sociales contaban con un indicador de cobertura según la normativa, es decir, un indicador que mide la población atendida respecto la población objetivo.
- Es posible que, las poblaciones de los programas y acciones sociales no están integradas por personas o individuos. En la práctica, es común encontrarse con poblaciones que consideran otro tipo de beneficiarios: instituciones, organismos, localidades, entre otros. De manera particular, al analizar los 45 indicadores de cobertura, se identificó que 30 (67%) se refieren a personas o individuos, mientras que los 15 (33%) restantes a otro tipo de beneficiarios.
- Referente a la trayectoria de los indicadores en el tiempo, se encontró que de los 345 que miden algún tipo de cobertura, 111 cuentan con información disponible para el periodo 2019-2021. De estos, 50 (45%) son indicadores de entrega de bienes y servicios; 50 (45%) de atención programada; y 11 (10%) de cobertura.
- En 2021 hubo 24 programas que no contaron con indicadores que den cuenta de su cobertura o de los bienes y servicios entregados, los cuales en su conjunto agruparon el 13.8% del presupuesto ejercido, es decir, son programas que nos brindan información sobre la atención que brindan.

Si bien hay avances, a partir de estos resultados es notable la necesidad de trabajar en la cobertura de los indicadores de los programas y acciones sociales. Por ejemplo, es crucial que todos estos cuenten con al menos un indicador de cobertura que permita conocer el grado de avance en la atención de la población que presenta la problemática pública.

Asimismo, los indicadores de cobertura que establezcan los programas y acciones sociales deben ser coherentes con el nivel de la MIR en el que se empleen. De esta forma, a nivel propósito se deben privilegiar indicadores de cobertura, es decir, que midan la población atendida respecto a la población objetivo; mientras que a nivel componentes se deben considerar indicadores de entrega de bienes y servicios.

Además, una gran proporción de los indicadores que miden algún tipo de cobertura, presentan como beneficiarios a instituciones, superficies, localidades, entre otros. El ideal es que cada programa y acción social pueda identificar su población objetivo a nivel de personas.

Por último, es importante que cada uno de los programas y acciones sociales cuente con un indicador de cobertura o al menos plantee indicadores que den cuenta de la entrega de bienes y servicios, lo cual ayuda a conocer el grado de atención que se brinda, de forma contraria no es posible conocer el grado de avance en la atención de la problemática pública.

Introducción

El diseño de los programas y acciones sociales se orienta a la solución de alguna problemática identificada que afecta a una población en específico y que debe reflejarse en una mejora en el desarrollo social de la población. Por ello, una de las grandes interrogantes en torno a los programas y acciones sociales es si efectivamente están mitigando los problemas públicos a partir de los cuales fueron creados. En ese sentido, es preciso que los indicadores den cuenta de sus distintos resultados, es decir, de sus efectos en las condiciones de vida de una determinada población.

Como referencia, hoy en día es sumamente relevante conocer los resultados de las estrategias en materia de vacunación ante el virus SARS-CoV-2 que provoca la enfermedad COVID-19, dado que mediante esos resultados es posible conocer la atención que se está brindando a la población y que se puede considerar protegida ante la enfermedad. Es decir, se da seguimiento a la cobertura de atención que se brinda y es posible tomar decisiones con esta información.

En este contexto, conocer la proporción de la población que presenta un problema público y que ha recibido los beneficios de los programas y acciones sociales, permite tener una idea respecto de si se están logrando los objetivos de cobertura o si es necesario acelerar, ralentizar, incrementar o disminuir la entrega de dichos beneficios. Por ende, el monitoreo de la cobertura en los programas y acciones sociales es una condición necesaria para conocer su desempeño, sin embargo, no es suficiente para que se alcancen los mejores resultados, para ello es necesario darles seguimiento a los indicadores de resultados de los programas y acciones sociales.

De ahí, la relevancia de que los indicadores de los programas y acciones sociales estimen la cobertura, es decir, la proporción de una población que presenta un problema público y que tiene acceso a una serie de beneficios públicos destinados a mitigarlos. Esto, con la finalidad de conocer el grado de avance en la atención a la población.

En ese sentido, el objetivo de este análisis es conocer el panorama actual del seguimiento que los programas y acciones sociales efectúan respecto de su cobertura a partir del análisis de los indicadores contenidos en su Matriz de Indicadores para Resultados.

Para lograr dicho objetivo, el análisis se divide en tres capítulos. En el primero, se abordan brevemente los antecedentes, conceptos y categorías de análisis vinculados con la cobertura de los indicadores. En el segundo capítulo, se describe el universo de indicadores analizados, así como los principales hallazgos. En el último, se presentan las principales conclusiones y retos vigentes.

Capítulo 1. Antecedentes y panorama actual de la medición de cobertura de los programas y acciones sociales

Antecedentes

A partir de la revisión de la normatividad asociada a la cobertura de los indicadores de los programas y acciones sociales, es posible identificar algunos documentos que hacen alusión al concepto de **cobertura**:

El artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social¹ establece que, para la evaluación de sus resultados, los programas deben considerar indicadores de resultados, gestión y servicios que permitan medir su **cobertura**, calidad e impacto. En el mismo sentido, el artículo 76 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social señala que, el CONEVAL deberá definir los criterios para la elaboración de dichos indicadores, los cuales permitan medir su **cobertura**, calidad e impacto.

El numeral 12 de los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Pp 2022², menciona que los programas de modalidad “S” y “U” deben adicionar en su MIR, en el nivel de propósito, un **indicador de cobertura**. En adición, establece que el método de cálculo genérico para dicho indicador es el siguiente:

$$\text{Cobertura del Pp} = \frac{\text{Población atendida del Pp}}{\text{Población objetivo del Pp}} * 100$$

Si bien estas breves descripciones sobre la cobertura de los indicadores permiten tener un acercamiento al concepto, resulta conveniente profundizar en él, así como desarrollar otros conceptos y categorías que faciliten su aplicación en el universo de indicadores de los programas y acciones sociales de la Administración Pública Federal.

Concepto de cobertura

Para la construcción del concepto de cobertura es necesario partir de los indicadores, los cuales son herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran indicios respecto de una

¹ [Ley General de Desarrollo Social.](#)

² [Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Pp 2022.](#)

determinada situación. En el contexto de los programas y acciones sociales, arrojan información oportuna y precisa la cual permite monitorear y evaluar su operación y desempeño.

De ahí que los indicadores pueden tener un enfoque de resultados o de gestión y servicios. Por una parte, los indicadores de resultados miden el cambio en las condiciones de vida de la población como un resultado de la intervención pública. Por otra parte, los de gestión y servicios se limitan a medir los procesos vinculados con la entrega de bienes o servicios, así como a valorar la gestión interna de las intervenciones públicas³.

De manera específica, los indicadores de resultados permiten a los programas y acciones sociales dar cuenta del nivel de cumplimiento de sus objetivos, ya que muestran sus efectos en las condiciones de vida de una determinada población. Al vincular esto con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), es deseable que los indicadores guarden relación con el nivel de la MIR al que se vinculan. De ahí que, los objetivos de nivel componente y actividades suelen contemplar indicadores de gestión y servicios; mientras que los objetivos de fin y propósito suelen favorecer el uso de indicadores de resultados.

En ese sentido, para medir sus resultados, es deseable que los indicadores de los programas y acciones sociales de nivel fin, propósito e inclusive componente estimen su cobertura. Esto, con la finalidad de valorar la eficacia del programa o acción social respecto del grado de avance en la atención a su población.

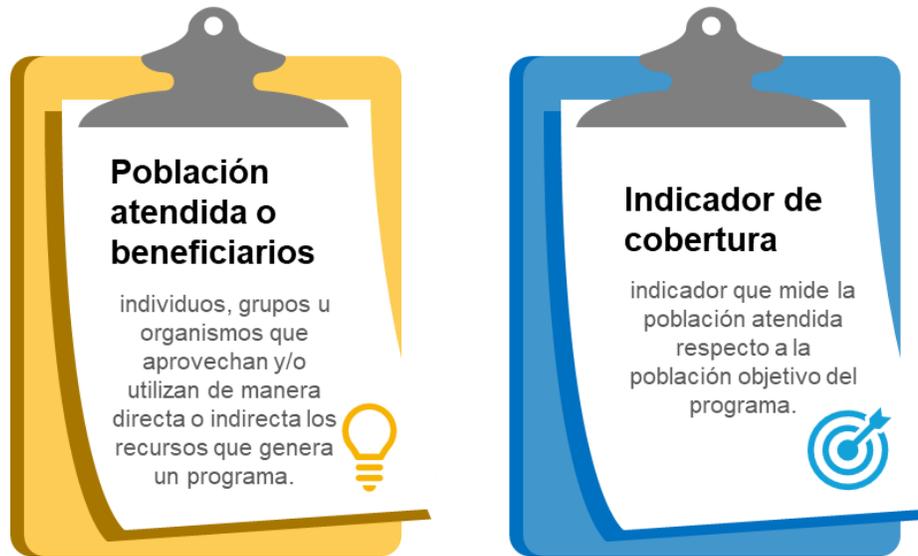
Este documento aborda la cobertura a partir de lo señalado en los Términos de Referencia de la evaluación en materia de diseño con trabajo de campo publicados por el CONEVAL⁴. Por tanto, la cobertura se entiende como la proporción de una población que presenta un problema público y que tiene acceso a una serie de beneficios destinados a mitigarlos. Asimismo, se entiende por acceso a la facilidad con la que dicha población puede recibir los beneficios.

Ahora bien, a partir de esta simple pero útil idea, en la **Figura 1** se precisan el resto de los conceptos y categorías que serán empleados en el análisis.

³ [Guía Enfoque de Resultados para la construcción de objetivos e indicadores de resultados de programas sociales.](#)

⁴ [Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo.](#)

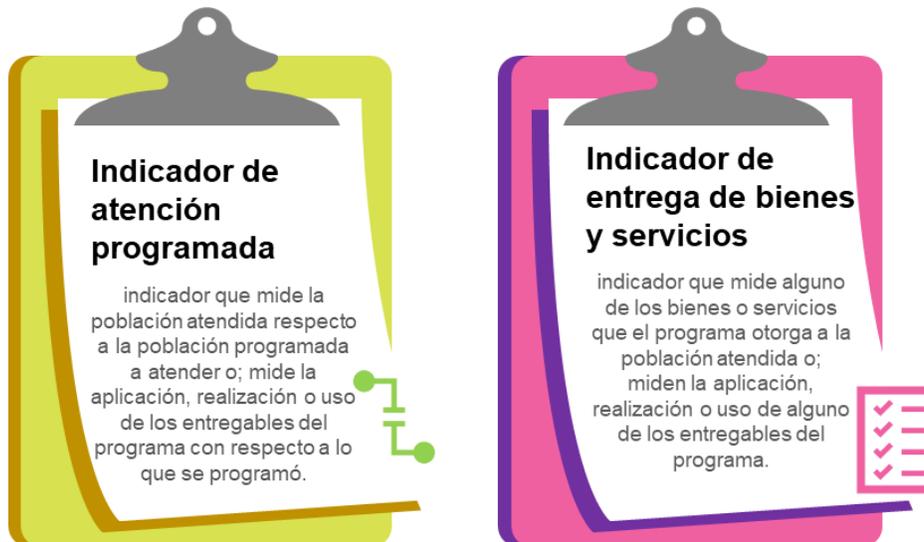
Figura 1. Conceptos de población atendida e indicador de cobertura.



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Adicional a la definición de población atendida y al concepto de indicador de cobertura se definen dos tipos de indicadores adicionales, los cuales pueden generar una aproximación a la cobertura del programa en ocasiones en las que no se cuenta con un indicador específico, estos se presentan en la **Figura 2**.

Figura 2. Conceptos de indicadores de aproximación a la medición de cobertura.



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Asimismo, se presentan en la **Figura 3** una serie de ejemplos para aclarar la diferencia entre los tres tipos de indicadores definidos previamente.

Figura 3. Ejemplos de indicadores de cobertura.

| | | |
|--|--|---|
| Indicador de Cobertura | Nivel: Propósito | Nombre: Porcentaje de cobertura de la población mexicana de 6 años y más atendida a través de Cultura Física y Deporte |
| | $\left(\frac{\text{Población mexicana de 6 años y más atendida a través de las estrategias de Cultura Física y Deporte en el año } t}{\text{Total de Población objetivo de 6 años y más en el año } t} \right) \times 100$ | |
| Indicador de atención programada | Nivel: Componente | Nombre: Porcentaje de becas otorgadas de nivel posgrado |
| | $\left(\frac{\text{Total de becas otorgadas de nivel posgrado en el año } t}{\text{Total becas programadas de nivel posgrado en el año } t} \right) \times 100$ | |
| Indicador de entrega de bienes y servicios | Nivel: Componente | Nombre: Porcentaje de centros de investigación en mejora genética apoyados con recursos |
| | $\left(\frac{\text{Número de centros de investigación en mejora genética apoyados con recursos al periodo } t}{\text{Total de centros de investigación en mejora genética que solicitaron apoyo al periodo } t} \right) \times 100$ | |

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

En primer lugar, se muestra un indicador de cobertura que mide la población atendida respecto de la población objetivo. En segundo lugar, un indicador de atención programada, es decir, que mide la entrega de un bien o servicio del programa respecto a lo que se programó⁵. Por último, un indicador de entrega de bienes y servicios que da cuenta de alguno de los entregables del programa de conformidad con la demanda de este por parte de la población objetivo.

Es necesario mencionar que, con frecuencia, las poblaciones de los programas y acciones sociales no están integradas necesariamente por personas o individuos. En la práctica, es común encontrarse con poblaciones que consideran Instituciones, Entidades, Organismos, entre otros. Por tanto, este análisis contempla una dimensión amplia de **población atendida**.

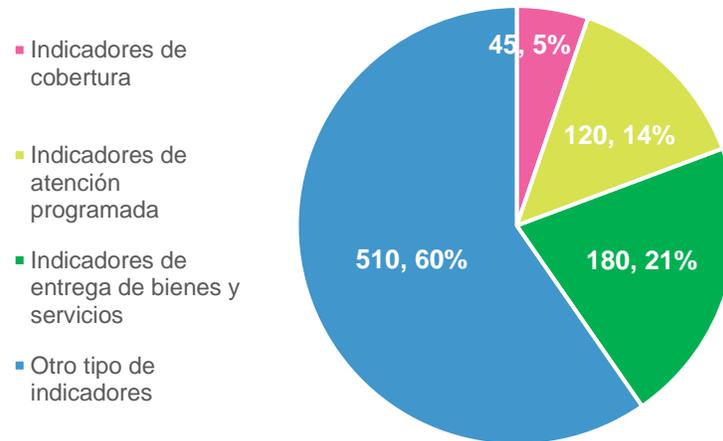
⁵ Cabe destacar que el CONEVAL no considera apropiado el uso de indicadores de este tipo, ya que los indicadores que consideran lo programado en el denominador siempre van a presentar cumplimientos cercanos al 100%, lo cual oculta el desempeño real del programa; sin embargo, para este análisis se presentan como una práctica que realizan los programas y acciones sociales para dar seguimiento a sus entregables.

Capítulo 2. Análisis exploratorio de los indicadores de cobertura

Universo de indicadores

El universo de análisis se compone de 855 indicadores de nivel propósito y componente que dan cuenta de la cobertura de los 123 programas y acciones sociales del listado CONEVAL 2021⁶. Al respecto, en la **Gráfica 1** se distribuyen estos indicadores en cuatro categorías: aquellos que miden cobertura (miden la población atendida respecto de la población objetivo), los que pueden ser una aproximación de esta última (miden la atención programada del programa, así como la entrega de bienes y servicios) y otro tipo de indicadores (en esta categoría hay indicadores que pueden medir resultados, la calidad de los servicios, entre otros).

Gráfica 1. Distribución de indicadores de propósito y componente según medición de cobertura, 2021



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Se observa que 1 de cada 3 indicadores de nivel propósito y componente miden la cobertura de los programas o una aproximación de esta, mientras que el resto de los indicadores hacen otro tipo de seguimiento.

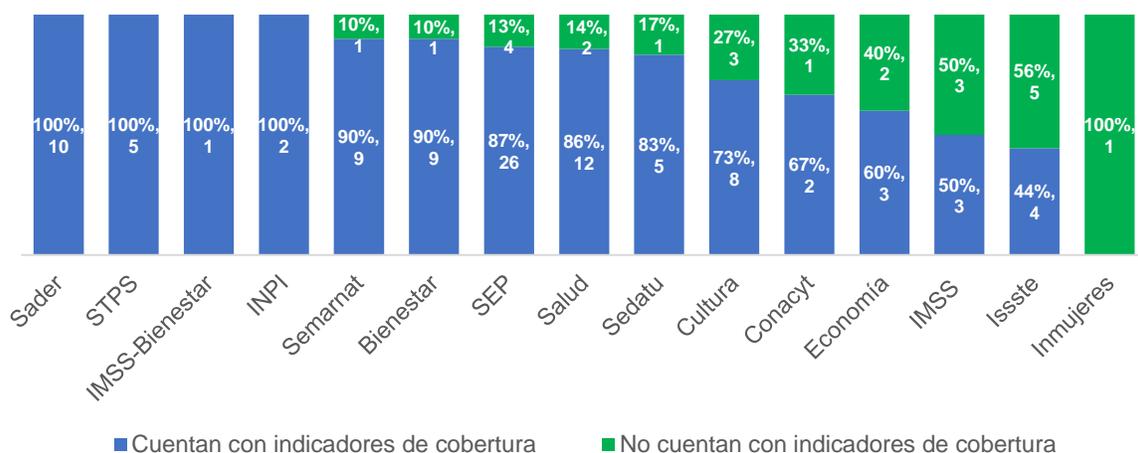
Es importante aclarar que a partir de los [lineamientos](#) en los que se menciona que se debe adicionar al menos un indicador de cobertura a nivel propósito la información indica que

⁶ El análisis se realizó con los últimos datos de cuenta pública disponibles, correspondientes a 2021.

solo 44 (35.8%) programas y acciones sociales cumplen con este criterio⁷. Sin embargo, para 24 (19.5%) programas y acciones sociales no se encontró algún tipo de indicador que dé cuenta de la cobertura del programa o de indicadores que se aproximen a esa medición.

Por otra parte, la **Gráfica 2** presenta la información de las 16 dependencias y entidades coordinadoras de los programas y acciones sociales en 2021 y si estas cuentan con algún tipo de indicador para medir la cobertura o dar seguimiento a la entrega de sus bienes o servicios.

Gráfica 2. Distribución de indicadores de programas y acciones sociales según sus indicadores de cobertura por dependencia, 2021



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

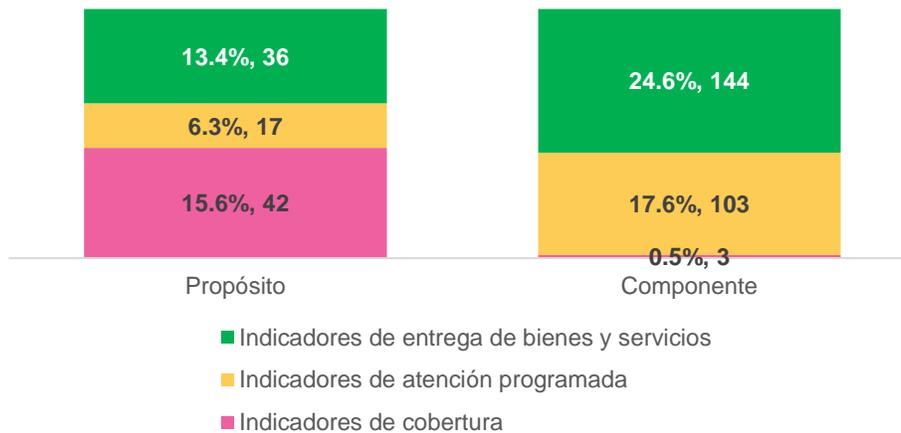
Del total de dependencias y entidades solo en el caso de Inmujeres (que cuenta con 1 programa) no se cuenta con indicadores que den seguimiento a la cobertura de su programa. Por el contrario, Sader, STPS, IMSS-Bienestar e INPI son las que cuentan con la totalidad de sus programas con algún indicador que dé cuenta de la atención que brindan. Esta información es la base a partir de la cual se parte para analizar los indicadores de cobertura de los programas y acciones sociales.

⁷ Estos indicadores de cobertura considerados son aquellos que mantienen como fórmula de cálculo su población atendida respecto a la población objetivo.

Análisis de los indicadores de cobertura 2021

Al considerar solo los indicadores que miden algún tipo de cobertura nos encontramos con la información de la **Gráfica 3**⁸. En esta se observa la clasificación de indicadores por su nivel en la MIR. En particular de los 269 indicadores de propósito, 95 (35.3%) miden algún tipo de cobertura, mientras que, de los 586 indicadores de componentes, 250 (42.7%) dan seguimiento a los bienes y servicios que entrega el programa.

Gráfica 3. Clasificación de indicadores de cobertura según su nivel de la MIR, 2021



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

De los indicadores de propósito, el 15.6% presentan indicadores que dan cuenta de la población atendida respecto la objetivo, en el caso de nivel componente solo representan el 0.5%, es decir, la normativa ha modificado que estos indicadores se coloquen en el nivel de resultados de la MIR.

Por otra parte, de los indicadores que se aproximan a la medición de cobertura a través del seguimiento de sus entregables tenemos que la mayoría (247 de los 300) se encuentran en el nivel de componentes, esto es normal dado que se espera que en ese nivel de la MIR se dé cuenta de los bienes y servicios del programa. Por su parte, los 53 indicadores que dan cuenta de la entrega de bienes y servicios a nivel propósito se esperaría que se ajusten para considerarse indicadores de cobertura o que modifiquen su nivel en la MIR.

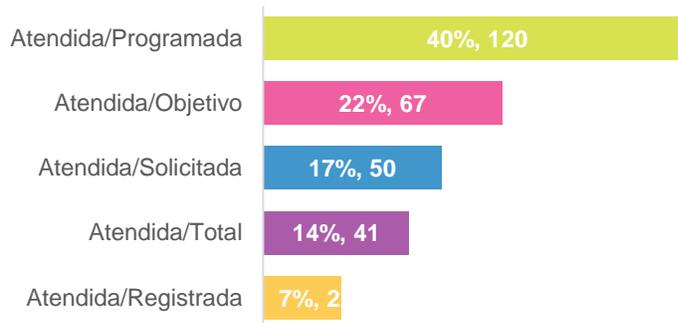
Como se ha mencionado, los indicadores de cobertura son los que miden la población atendida (PA) respecto a la población objetivo (PO). Sin embargo, los indicadores que dan

⁸ En la gráfica las columnas no representan el 100% debido a que no se colocan los indicadores que no miden cobertura.

cuenta de la entrega de bienes y servicios (no miden necesariamente la totalidad de la PA respecto la PO) pueden encontrarse de diversas formas. La **Gráfica 4** presenta la información correspondiente.

De los 300 indicadores que miden la entrega de los bienes y servicios de los programas sociales cerca de la mitad (40%) son indicadores que dan cuenta de la PA respecto a la población programada, la cual no necesariamente implica que sea la población objetivo.

Gráfica 4. Clasificación de indicadores de entrega de bienes y servicios, 2021



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Hay 67 casos de indicadores que miden la PA respecto la PO pero que no se consideran de cobertura. Estos se clasifican así debido a que por lo general son indicadores que no miden el total de la población atendida y solo se refieren a la población atendida de un cierto componente. La **Figura 4** presenta un ejemplo de esta diferencia.

Figura 4. Ejemplos de indicadores de población atendida respecto a población objetivo.



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Es decir, en ambos casos se mide la PA respecto a la PO, no obstante, en el primer caso el indicador de propósito hace referencia a la población atendida total del programa, por tanto, se considera un **indicador de cobertura**. En el segundo caso, solo se hace referencia a la población atendida para el componente de leche, es decir, se considera un **indicador de entrega de bienes y servicios**.

Otra clasificación particular es la que se refiere a la población atendida respecto a la población total, sin embargo, esta última no se refiere a la población objetivo o potencial, sino a la **población total atendida**. Es decir, este tipo de indicadores hacen referencia a un entregable particular de la población atendida, la **Figura 5** plantea un ejemplo.

Figura 5. Ejemplo de un indicador de población atendida respecto a población total.



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

En este caso el indicador no da cuenta del total de la población atendida, sino solo de las consultas de menores de 5 años y de estas consultas solo se miden aquellas que detectaron padecimientos relacionados a la nutrición. Es decir, se mide el servicio que se brinda, mas no da seguimiento de la cobertura del programa. En general, esas son las **diferencias**

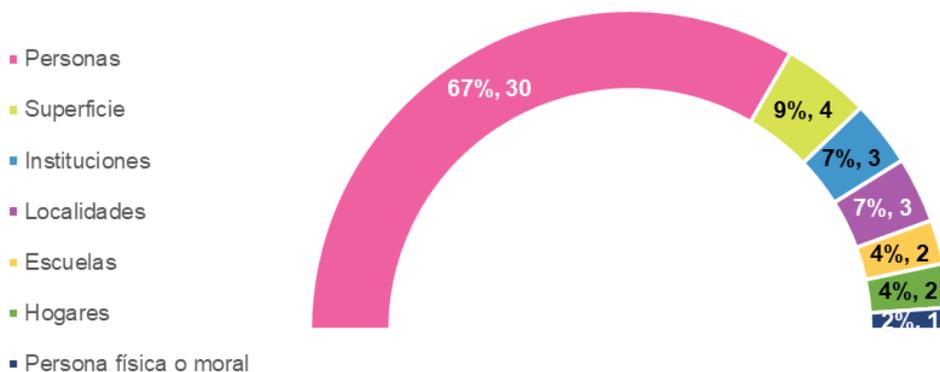
encontradas entre los **indicadores de cobertura** y de los **indicadores de entregas de bienes y servicios**.

Estos últimos indicadores son útiles para monitorear de forma particular algún entregable de los programas y pueden brindar información útil para generar una aproximación a la medición de cobertura del programa en caso de que no se tenga un indicador particular.

Tipos de beneficiarios en los indicadores de cobertura

Al analizar a detalle los 45 indicadores de cobertura identificados previamente es posible hacer la clasificación de las poblaciones atendidas; para esto se agrupan por distintos tipos de beneficiarios; la información de cómo se componen estos grupos se presenta en la **Gráfica 5**. Destaca que 2 de cada 3 grupos de población atendida se refieren a personas o individuos, es decir, el resto de los indicadores (un tercio) de cobertura dirigen su atención a otros tipos de beneficiarios como son: superficies, localidades, hogares, instituciones, entre otros.

Gráfica 5. Tipo de beneficiarios de los indicadores de cobertura, 2021

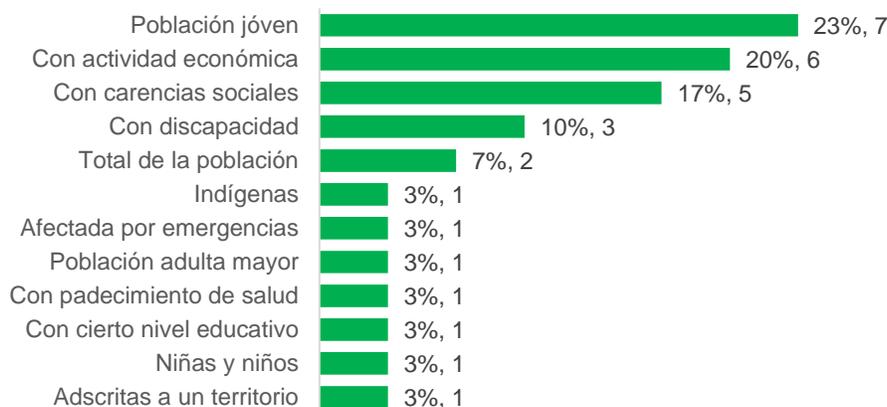


Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Debido a que los programas sociales son programas presupuestarios que se encuentran asociados con la atención de alguno de los derechos sociales y la dimensión de Bienestar Económico, el ideal es lograr que los beneficiarios identificados en cada uno de los indicadores que dan seguimiento a la atención de los programas se puedan definir y delimitar a nivel de personas. Por tal motivo, es importante que algunos programas y acciones sociales que actualmente no consideran personas como su PO, revisen ésta a partir de la identificación de la problemática pública y de la población que la padece, de conformidad con la Metodología de Marco Lógico.

Al continuar con el análisis de los indicadores de cobertura que tienen como beneficiarios a personas, en la **Gráfica 6** se presentan sus características. El rubro con mayor participación es el de personas jóvenes con 23%; esto es que, en 7 programas los indicadores de cobertura hacen referencia a dichos beneficiarios.

Gráfica 6. Clasificación de beneficiarios identificados como “Personas” de los indicadores de cobertura, 2021



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Destacan cuatro categorías con al menos 3 indicadores que identifican beneficiarios con características similares, estas son: población joven (23%), personas con actividad económica (20%), personas con carencias sociales (17%) y personas con discapacidad (10%), que en total agrupan 70% de los indicadores de cobertura que identifican personas como su población atendida. Por último, existen 7 categorías que solo se identifican con un indicador.

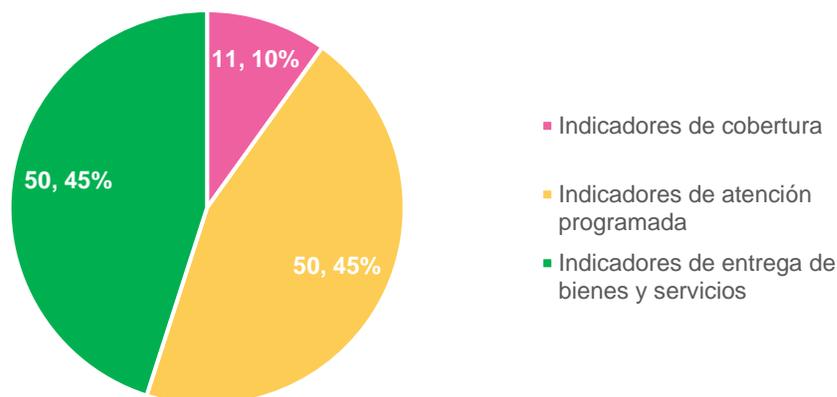
Evolución de los indicadores de cobertura 2020-2021

Como ya se comentó, el análisis contempla los 855 indicadores de propósito y componente de los programas y acciones sociales en 2021. Al tratar de analizar su evolución solo se consideran aquellos indicadores que dan seguimiento a la cobertura o a los entregables de los programas y que se hayan identificado en los dos periodos previos. De forma que, para el análisis de evolución se identificaron 111 indicadores que miden algún tipo de cobertura de 43 programas y acciones sociales en el periodo 2019 - 2021.

La clasificación de los 111 indicadores identificados se presenta en la **Gráfica 7**. Se observa que solo el 10% representan indicadores que miden la PA respecto a la PO, es decir hay

10 programas de los cuales se puede conocer la trayectoria de su cobertura en el periodo 2019 - 2021.

Gráfica 7. Distribución de indicadores de propósito y componente según medición de cobertura, 2019-2021



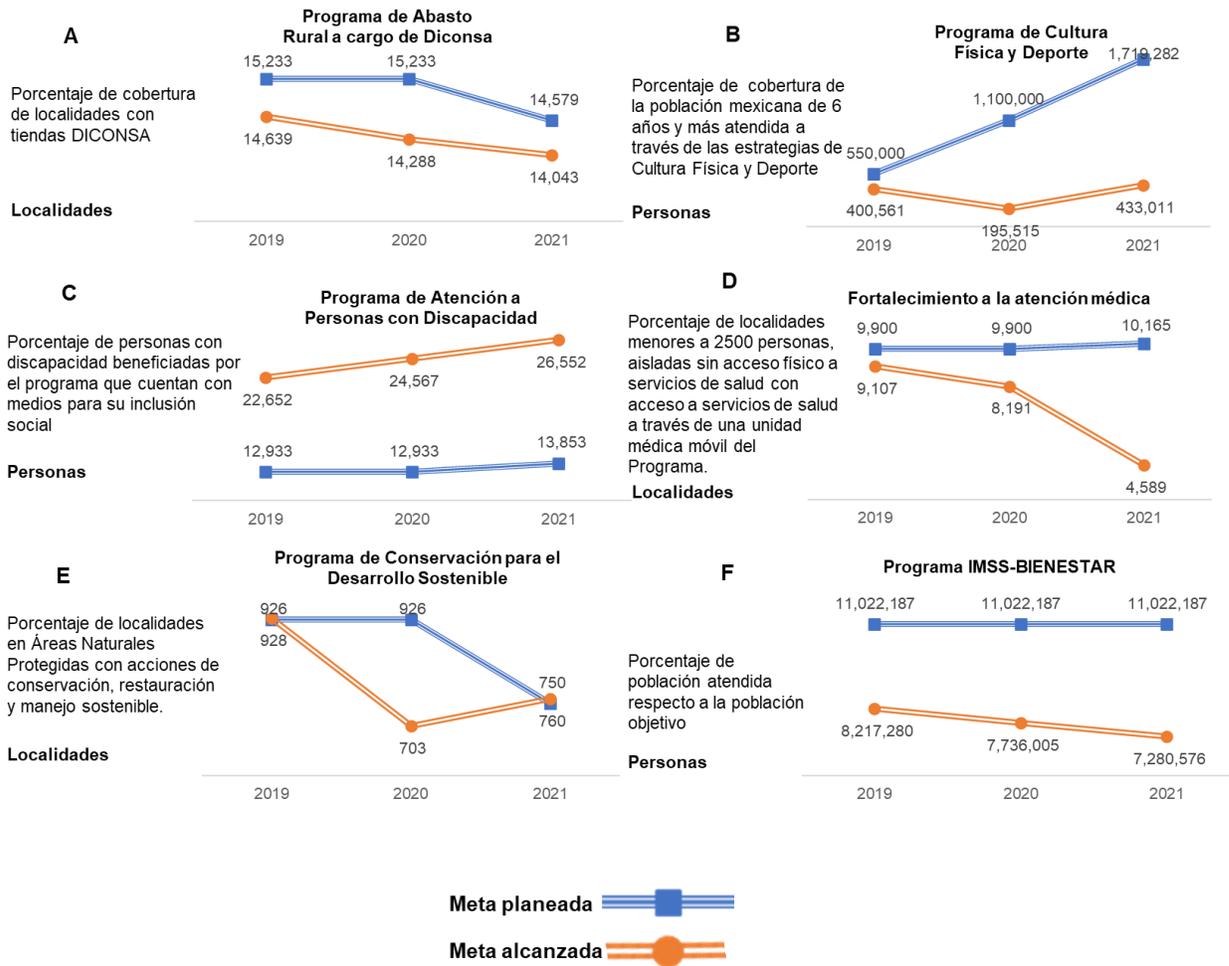
Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Por su parte, los 100 indicadores restantes se dividen entre los que dan cuenta de la atención programada y los indicadores que dan seguimiento a la entrega de bienes y servicios. En general se encontró que cada uno de estos programas tiene en promedio 2.6 indicadores para dar seguimiento a la atención que brindan.

El objetivo de contar con indicadores que se mantienen a través del tiempo es **contar con información para conocer su evolución y trayectoria** de esta forma es posible conocer qué tanto se han logrado cumplir las metas establecidas por los programas. En particular, la **Gráfica 8** presenta 6 indicadores de cobertura (PA respecto PO) y cuál ha sido su trayectoria en el tiempo⁹.

⁹ Todos los indicadores presentan un sentido ascendente.

Gráfica 8. Ejemplos de indicadores de cobertura, 2019-2021



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Se observa que el comportamiento de los indicadores es heterogéneo, hay casos en los que las metas alcanzadas han aumentado cada año como en la gráfica C, mientras que en otros casos se observan algunos retrocesos como en la gráfica A, D o F. Asimismo se puede destacar que tres de estos indicadores el A, D y E miden localidades, mientras que el B, C y F dan seguimiento a personas.

Los casos A, B, D y F presentan indicadores en los cuales en el periodo analizado no han logrado cubrir la población objetivo que el programa planteó, eso debería ser un incentivo para realizar ajustes. Por el contrario, en la gráfica C se observa que la meta planeada se ha alcanzado cada año, esta información también puede incentivar a plantear metas más retadoras.

Se espera que todos los programas y acciones sociales cuenten con indicadores de cobertura y que estos se puedan mantener en el tiempo con el fin de seguir dando cuentas del avance de su atención y que la información derivada de estos permita tomar decisiones para la mejora de la política social.

De acuerdo con la MML, el objetivo central de un programa presupuestario corresponde al nivel de Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), dado que este refleja la razón de ser del programa e indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población que atiende. Por ello, es fundamental que en este nivel se incorpore un indicador de cobertura que mida la población atendida respecto a la población objetivo. Por otra parte, a nivel de Componentes se debe contar con indicadores de entrega de bienes y servicios de conformidad con la demanda o necesidad de la población objetivo¹⁰.

Seguimiento a la cobertura de los programas con más presupuesto

En 2021, el presupuesto total asignado originalmente a los 123 programas y acciones sociales fue de \$1,113,605.2 millones de pesos (MDP) que ascendió a un presupuesto ejercido de \$1,208,879.1 millones. De este total, los 15 programas y acciones con el mayor presupuesto concentran 80.4%, mientras que los 80 con el presupuesto más bajo agrupan 5.8% del presupuesto que se ejerció¹¹.

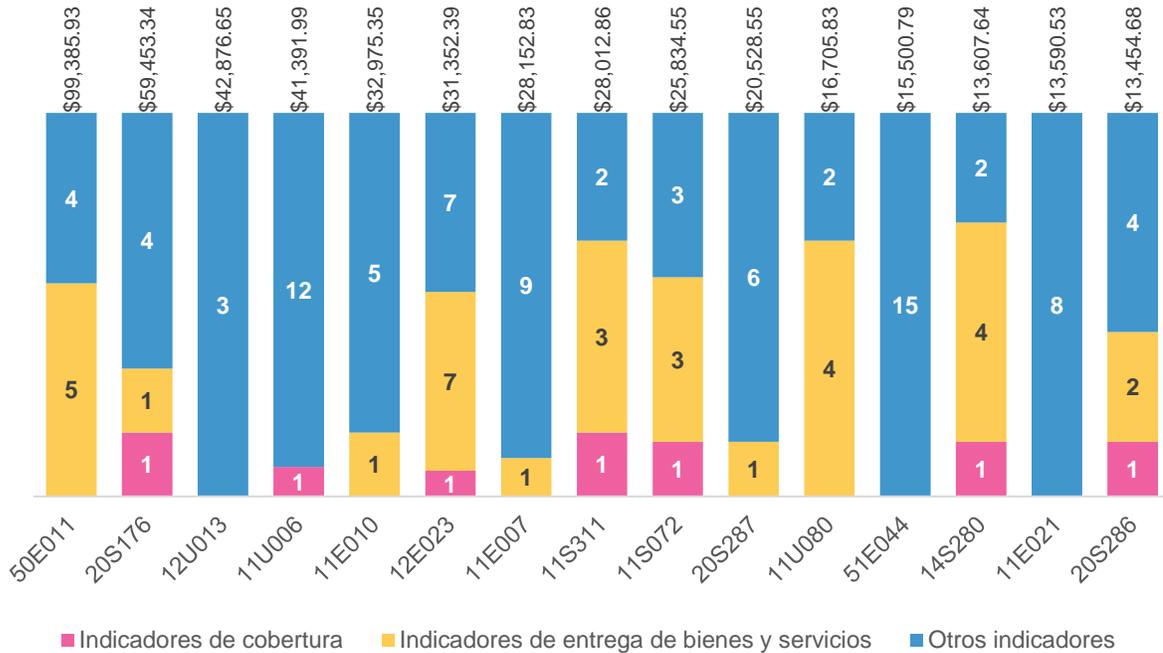
En la **Gráfica 9** se presentan los 15 programas y acciones sociales con mayor presupuesto ejercido y se detalla la información de la cobertura de sus indicadores, es decir, cuántos hacen referencia a una medición de cobertura, de entrega de bienes y servicio o de otro tipo de indicadores.

De los 15 programas con mayor presupuesto, 3 (20%) no cuentan con ningún indicador que permita dar seguimiento a la cobertura del programa o a la entrega de sus bienes y servicios. Por su parte, 7 (47%) programas cuentan con un indicador específico para medir la cobertura, es decir la relación entra la PA y la PO. Por último, hay 5 (33%) programas que, si bien no cuentan con indicadores de cobertura específicos, sí cuentan con indicadores que dan cuenta de la entrega de los bienes y servicios, por lo que a través de estos es posible tener una idea de la atención que brinda el programa.

¹⁰ Como ya se señaló la recomendación del CONEVAL es no utilizar indicadores que consideren lo programado en el denominador, en los niveles de Fin, Propósito y Componentes.

¹¹ Los montos reportados en esta sección corresponden a datos nominales.

Gráfica 9. Programas y acciones sociales con mayor presupuesto y sus indicadores de cobertura, 2021 (MDP)



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Respecto al total de programas incluidos en el Listado CONEVAL 2021, se encontró que 44 (35.8%) programas y acciones sociales cuentan con indicadores que dan cuenta de su cobertura de forma directa; hay 55 (44.7%) programas y acciones sociales con indicadores que aproximan su cobertura a partir de indicadores de entrega de bienes y servicios; por último 24 (19.5%) programas y acciones sociales no cuentan con indicadores para dar seguimiento a la atención que realizan. Con esta clasificación, la **Gráfica 10** presenta la información de la clasificación agregada por el presupuesto que representan cada una de estas categorías.

El 35.8% de programas con indicadores de cobertura cuenta con un presupuesto en conjunto de más de 484 mil MDP, lo que representa el 40.1%. Por su parte los programas con indicadores de entrega de bienes y servicios que, en conjunto son el 44.7% del total, ejercieron un presupuesto en 2021 de más de 557 mil MDP lo que representó 46.2% del total. Y los programas sin indicadores de cobertura que en su conjunto representaron 19.5%, ejercieron 166 mil MDP, es decir el 13.8% del presupuesto total.

Gráfica 10. Clasificación de programas y acciones sociales por el tipo de indicadores de cobertura y su presupuesto ejercido, 2021 (MDP)



Fuente: Elaboración de CONEVAL.

Capítulo 3. Consideraciones finales

Conclusiones

- Se espera que, con el impulso en la normativa, los programas y acciones sociales implementen indicadores de cobertura en su MIR que dé cuenta de la atención que brinda el programa.
- A nivel de Propósito se deben incorporar indicadores de cobertura que midan la población atendida respecto a la población objetivo. Por otra parte, a nivel de Componentes se debe contar con indicadores de entrega de bienes y servicios de conformidad con la demanda o necesidad de la población objetivo.
- Este análisis exploratorio coloca los cimientos para profundizar en el concepto de cobertura en el sistema de monitoreo de la política social en México, asimismo, las definiciones presentadas pueden retomarse para mejorar el análisis.
- En 2021 solo se identificaron 45 indicadores de cobertura para los 123 programas y acciones sociales, se debe avanzar en el establecimiento de indicadores que den cuenta de la relación entre la población atendida y población objetivo de cada programa.
- Existen a nivel propósito indicadores que dan cuenta de la entrega de bienes y servicios, en este nivel solo se deberían encontrar indicadores de cobertura de la población atendida respecto a la población objetivo, además de los indicadores de resultados.
- 2 de cada 3 indicadores de cobertura tienen como beneficiarios a personas, el ideal es que cada programa y acción social pueda identificar su población objetivo a nivel de individuos.
- Se debe enfatizar en que los indicadores existentes de cobertura se mantengan en el tiempo para contar con información relevante que dé cuenta de los avances de los programas y acciones sociales
- Es crucial que los programas cuenten con al menos un indicador de cobertura o que dé cuenta de sus entregables. En 2021 se identificó un presupuesto ejercido de 166 mil MDP en programas a los que no es posible darle seguimiento a su entrega de bienes o servicios.

Retos vigentes

- Impulsar a los programas que aún no incorporan indicadores de cobertura para que generen información que les permita dar seguimiento a la atención de sus beneficiarios. La situación ideal es que cada programa social pueda conocer la situación de cobertura desde su MIR.
- Fortalecer la definición del concepto de cobertura a nivel institucional – incluirlo en el glosario CONEVAL.
- Impulsar el avance de los programas en la definición de su Población Atendida y Población Objetivo, lo que permitirá contar con mejores mediciones de cobertura. El CONEVAL puede tener un papel central en lograr este cometido.
- Continuar estimulando desde la normatividad que los programas incorporen un indicador para darle seguimiento a la atención de sus beneficiarios, de forma complementaria al monitoreo de sus resultados.
- A nivel institucional, reforzar la colaboración entre áreas para proveer a los programas de información que les sirva para incorporar indicadores de cobertura.
- Mantener una postura de reducir el uso de indicadores que midan respecto a lo programado e impulsar otro tipo de indicadores para dar seguimiento a la entrega de bienes y servicios.