




**HISTORIA DE  
LOS PROGRAMAS  
SOCIALES A TRAVÉS  
DE SUS INDICADORES.  
DIAGNÓSTICO  
DE LA PERMANENCIA  
DE INDICADORES  
2008-2016**

**CONeVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social



**HISTORIA DE  
LOS PROGRAMAS  
SOCIALES A TRAVÉS  
DE SUS INDICADORES.  
DIAGNÓSTICO  
DE LA PERMANENCIA  
DE INDICADORES  
2008-2016**

**CONSEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Historia de los programas sociales a través de sus indicadores.  
Diagnóstico de la permanencia de indicadores 2008-2016

Primera edición 2017

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Bulevar Adolfo López Mateos 160  
CP 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Historia de los programas sociales a través de sus indicadores. Diagnóstico de la permanencia de indicadores 2008-2016*. Ciudad de México: CONEVAL, 2017.

# DIRECTORIO

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Integrantes de la Comisión Ejecutiva

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Thania Paola de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## **EQUIPO TÉCNICO**

Gonzalo Hernández Licona

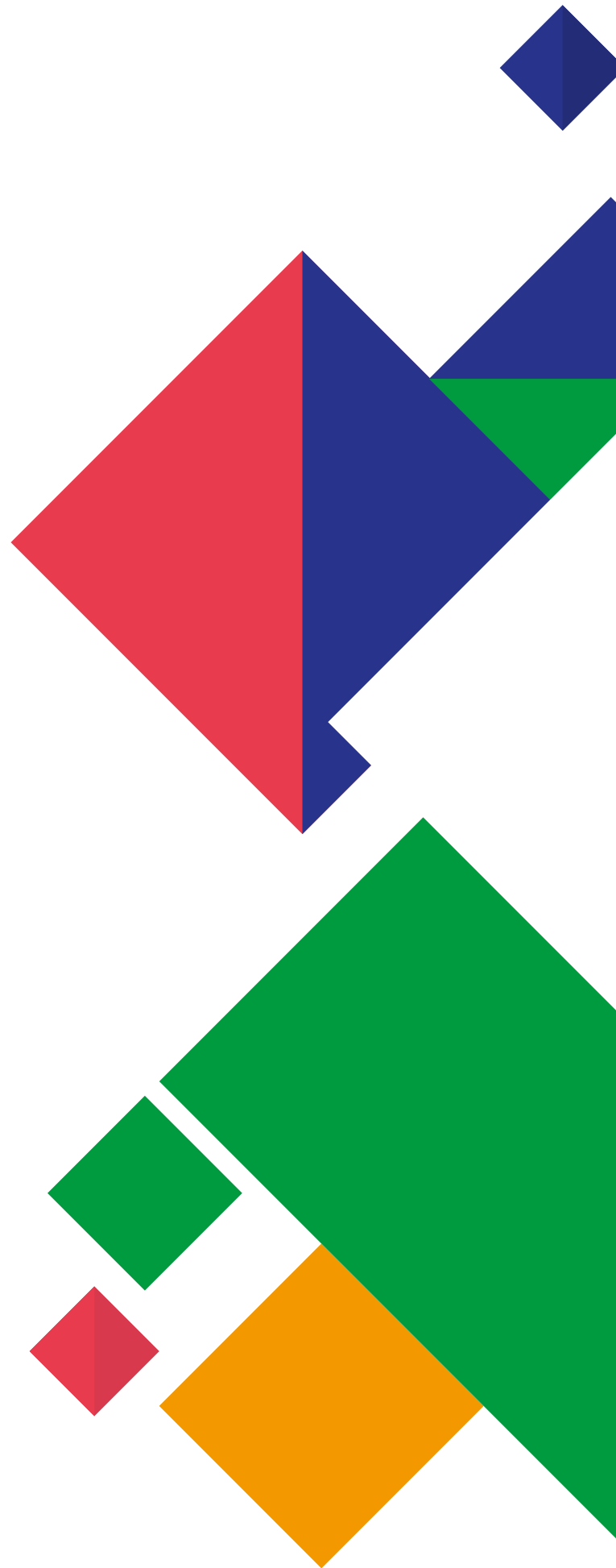
Édgar A. Martínez Mendoza

José Manuel del Muro Guerrero

Ana Karen Muñoz González

# CONTENIDO

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1</b> <b>MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 2</b> <b>TASA DE PERMANENCIA ANUAL 2008-2016</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 3</b> <b>TASA DE PERMANENCIA 2008-20012</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 4</b> <b>TASA DE PERMANENCIA 2012-2015</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo 5</b> <b>TASA DE PERMANENCIA 2015-2016</b>	<b>37</b>
<b>Capítulo 6</b> <b>COMPARACIÓN ENTRE PERIODOS</b>	<b>49</b>
<b>Capítulo 7</b> <b>LA HISTORIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS DE SUS INDICADORES</b>	<b>53</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>57</b>
<b>Anexo</b> <b>METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA TASA DE PERMANENCIA</b>	<b>61</b>





**INTRODUCCIÓN**





**U**n ejemplo para ilustrar el tema de la permanencia de indicadores podría ser el de un niño de seis años que ingresó recientemente a la primaria y cada bimestre su mamá recibe una boleta con las calificaciones de las materias de Matemáticas, Español, Historia, Biología y Educación física; con base en ellas, le entregan un promedio y con el análisis de las calificaciones, la señora se da cuenta de que su hijo debe poner más empeño en Matemáticas. En el tercer bimestre del año, la directora del plantel decide que en la boleta habrá un cambio en el nombre de las materias y ahora aparecerán como Materia 1, Materia 2, Materia 3, Materia 4 y Materia 5. Con esta modificación, la mamá ya no sabe dónde debe reforzar el aprendizaje de su hijo, puesto que, de manera instantánea, no sabe si Matemáticas se refiere a la Materia 1 o a la 5, o a cuál de las asignaturas que toma su hijo.

La señora y los demás padres de familia saben que es importante que las calificaciones de los niños y las niñas, que en este caso funcionan como indicadores del desempeño académico, permanezcan en el tiempo para dar seguimiento al aprendizaje de sus hijos y, con ello, reforzar la atención que deben poner a cada materia. Por ello, los padres de familia se reúnen para solicitarle a la directora una homologación en el nuevo nombre de las materias con la finalidad de dar seguimiento a la evolución de las calificaciones de sus hijos e hijas. Estos indicadores (calificaciones), además de ser continuos en el tiempo, deben aportar información que sea útil para los padres de familia, de modo que les permita tomar decisiones respecto a la inversión de tiempo que tendrán sus hijos en las diferentes materias.

En relación con el monitoreo de los programas y las acciones de desarrollo social coordinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la permanencia de los indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) consiste en la generación y obtención periódica de información para un mismo indicador; en consecuencia, es posible que un indicador cuente con información en más de un periodo y sea factible darle seguimiento. La permanencia de los indicadores es una característica crucial para su análisis: si los indicadores de un programa son modificados de modo constante, la labor del monitoreo del cumplimiento de sus objetivos incrementa su complejidad, pues evita analizar su evolución a lo largo del tiempo.

Como resultado de las continuas revisiones a los indicadores de resultados y de gestión de los programas y las acciones de desarrollo social, ocurre comúnmente que los responsables de cada programa decidan realizar acciones de mejora en los indicadores de sus MIR. Sin embargo, es necesario que ante los cambios que se puedan ejecutar en los indicadores de la MIR, estos cumplan con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL; por lo tanto, deberán tener las siguientes características: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

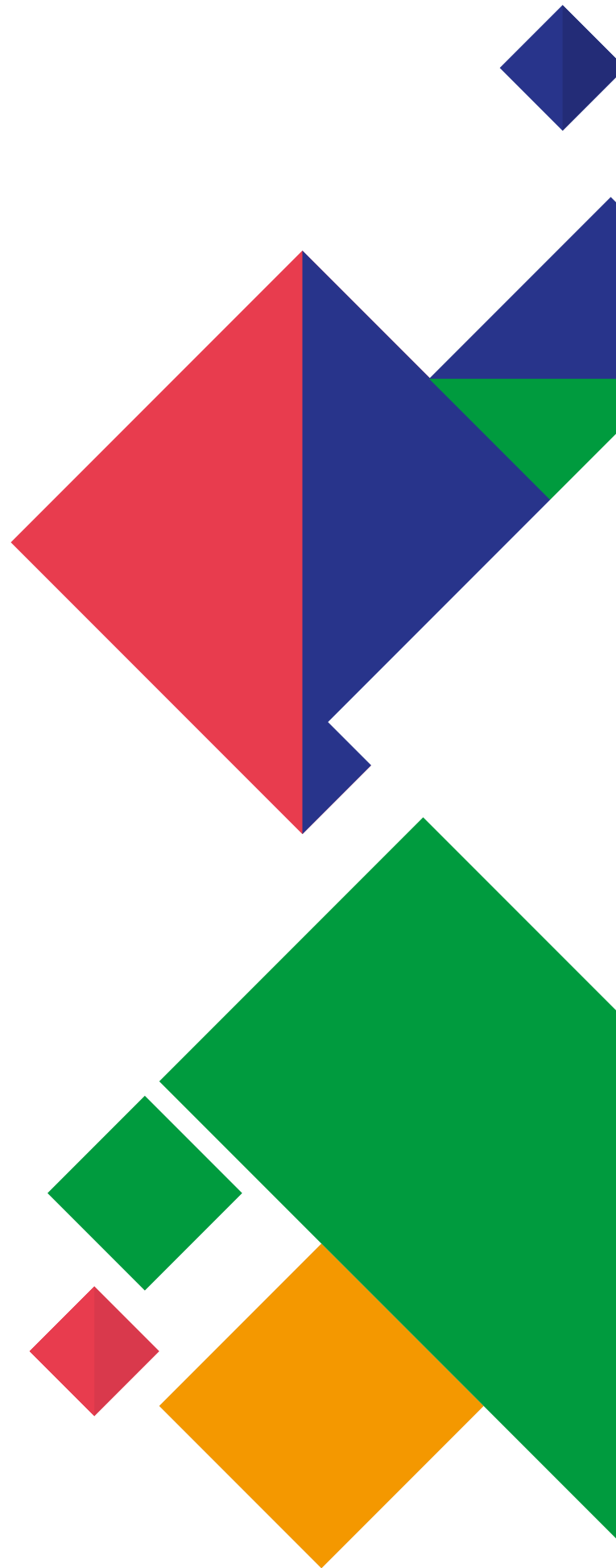
Es importante que los indicadores permanezcan a lo largo del tiempo para poder presentar la evolución histórica del programa; no obstante, no se debe dejar de lado que los indicadores que prevalecen en el tiempo, o bien, aquellos de nueva incorporación en una MIR deben cumplir los criterios mencionados para proporcionar información significativa.

En la medición y el análisis de la permanencia se utiliza la tasa de permanencia de los indicadores, que mide la proporción de estos que han perdurado en un determinado periodo. Si la tasa de permanencia es baja, indica que los programas han ajustado sus indicadores constantemente; por el contrario, una tasa alta señala que los programas han mantenido sus mediciones, por lo cual se puede dar seguimiento a los resultados de los indicadores.

Una tasa de permanencia baja es resultado, en general, de la reciente conformación de un sistema de monitoreo, ya que se encuentra en un proceso de mejora constante. En el sistema de monitoreo, a nivel federal y en gobiernos locales, ocurre por lo regular entre cambios de administración, dado que en cada uno se debe responder a la nueva planeación nacional (o local), de acuerdo con las prioridades del gobierno en turno.

La sustitución de indicadores se justifica por la incorporación de mejores indicadores, pero no siempre es así. En el ejemplo inicial, el cambio no fue para mejorar, simplemente modificaron la denominación de los indicadores que se reportan, es decir, las calificaciones. En el caso de los programas y las acciones de desarrollo social se observa un fenómeno similar; sin embargo, se espera que con la constante revisión de los indicadores, capacitación y asesoría no se pierda la calidad de los indicadores y se continúe avanzando en su proceso de mejora.

Para mostrar los resultados del análisis llevado a cabo sobre la permanencia de los indicadores de los programas y las acciones sociales, en este documento se inicia con la descripción del marco metodológico utilizado para la construcción de la tasa de permanencia. En los siguientes cuatro capítulos se profundiza en la permanencia de los indicadores para los periodos 2008-2016, 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016; asimismo, se aborda la calidad de los indicadores que permanecieron entre los distintos periodos. Finalmente, se comparan los resultados obtenidos en cada uno de los periodos en estudio.



Capítulo

**MARCO  
METODOLÓGICO**



**E**n el análisis de la permanencia de los indicadores se utilizaron los indicadores de todos los niveles registrados en las MIR de los programas de la administración pública federal de 2008 a 2016 con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Se acotó a aquellos programas que se encuentran en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social.<sup>1</sup> En el cuadro 1 se muestra el total de programas e indicadores utilizados en el análisis de cada uno de los periodos.

**Cuadro 1.** Universo de programas e indicadores para el análisis

Periodo	Programas <sup>2</sup>	Indicadores
2008-2009	96	2,450
2009-2010	204	4,490
2010-2011	218	4,100
2011-2012	248	4,781
2012-2013	246	5,124
2013-2014	190	4,580
2014-2015	231	5,152
2015-2016	127	3,408

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

El criterio para seleccionar los programas para el estudio se basa en la elección de aquellos que se encuentran en el año inicial del periodo de análisis y en el año final de este. A estos se les considera como programas permanentes. El número de indicadores corresponde a la suma de los indicadores de los programas permanentes en ambos periodos.

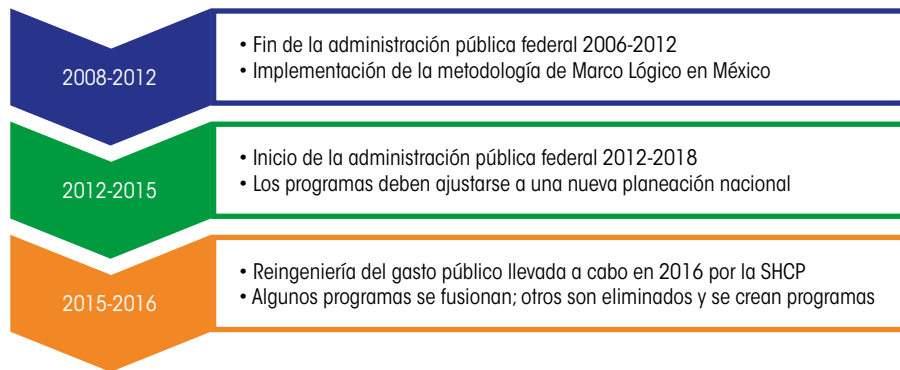
<sup>1</sup> Para 2008 y 2009, algunos programas del inventario no cuentan con información en el PASH.

<sup>2</sup> El universo de programas no necesariamente coincide con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social, porque se consideran solo los indicadores permanentes definidos para la metodología aplicada en la construcción de la tasa de permanencia.

El periodo con mayor número de programas es 2011-2012, mientras que 2008-2009 presenta el menor. Respecto a los indicadores, el periodo con mayor número de estos es 2014-2015; por el contrario, en 2008-2009 se ubica el mínimo del periodo de análisis.

En el estudio se consideraron cuatro periodos. El primero es un análisis anual de 2008 a 2016, en el cual se observa, de forma general, el comportamiento de la tasa de permanencia de los indicadores a nivel global y por dependencia. Los otros tres periodos, 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016, responden a diferentes criterios. En la figura 1 se muestran las características de cada periodo de estudio que justifican su análisis.

**Figura 1.** Periodos de análisis. Permanencia de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En las secciones siguientes se examina la tasa de permanencia general y la tasa de permanencia por dependencia, así como el cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL de aquellos indicadores que prevalecen en el tiempo.<sup>3</sup>

El análisis de la permanencia de los indicadores también prevé el análisis del principio de sustitución de mejora, que hace referencia a la sustitución de los indicadores como resultado de un proceso de mejora en el cual los indicadores eliminados son reemplazados por otros que se consideran de mayor calidad para la medición de los objetivos del programa, es decir, por indicadores que son más claros, relevantes, monitoreables y adecuados.

<sup>3</sup> Un indicador permanente es aquel que aparece consecutivamente en un periodo determinado; es necesario que se encuentre en el año inicial y en el final.

La tasa de permanencia<sup>4</sup> de los indicadores se construye utilizando los indicadores de los programas permanentes a partir de la siguiente fórmula:

$$Tasa\ de\ permanencia = \frac{Indicadores\ permanentes}{Indicadores\ únicos} \times 100$$

Donde:

Indicadores permanentes: se encuentran al principio y al final del periodo analizado.

Indicadores únicos: son el total de indicadores sin duplicidades, es decir, los que se registran más de un año se cuentan como uno.

A continuación se presentan los resultados principales del análisis de permanencia de los indicadores.

---

<sup>4</sup> Para más detalles sobre la construcción de la tasa de permanencia, consultar el anexo.



Capítulo

2

**TASA  
DE PERMANENCIA  
ANUAL  
2008-2016**



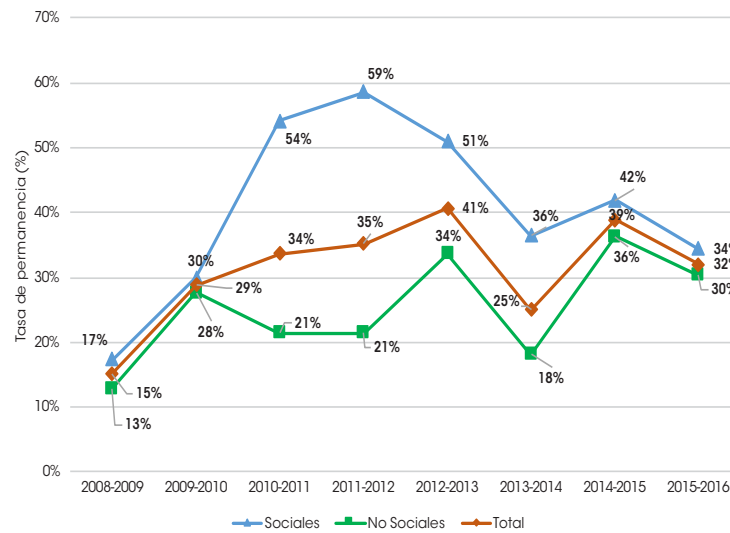


**D**esde 2008, el CONEVAL ha implementado acciones encaminadas a mejorar la MIR de los programas sociales. Durante estos ocho años se han revisado cada bienio las matrices y, en función de los resultados, se han proporcionado asesorías técnicas necesarias para los programas; se estableció un mecanismo de aprobación de indicadores y se han publicado manuales que permiten aplicar la Metodología del Marco Lógico (MML) de forma sencilla. En conjunto, las acciones del CONEVAL en materia de monitoreo están dirigidas a mejorar el diseño de la MIR y sus indicadores.

Como resultado de las acciones que lleva a cabo el CONEVAL para la mejora de los indicadores, se espera que los programas atiendan las sugerencias y, una vez que los indicadores se consideran relevantes, permanezcan en el tiempo. En este análisis se aborda la permanencia de los indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social coordinados por el CONEVAL, así como los programas no sociales, desde la implementación de la MML en el país hasta la actualidad.

De acuerdo con los resultados, la tasa de permanencia promedio anual de los indicadores del ámbito social es de 41%; es decir, cada año permanecen en promedio, para su seguimiento, cuatro indicadores por cada diez respecto de los que se utilizaban el año previo. En la gráfica 1 se observa la tasa de permanencia de los indicadores de 2008 a 2016; destaca que esta es consistentemente más alta en los indicadores de los programas sociales que en los que corresponden a los programas no sociales, que están, en promedio, 15 puntos porcentuales por debajo de los sociales.

**Gráfica 1.** Tasa de permanencia de los indicadores en el ámbito federal y social, 2008-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La tasa de permanencia de los indicadores de los programas sociales tiene su punto máximo en 2012, con 59%. Esto puede explicarse por ser el final de la administración pública federal 2006-2012, periodo en el cual los programas trabajaron en sus indicadores, los mejoraron y permanecieron en el tiempo. Después de 2012, la permanencia de los indicadores descendió en más de 20 puntos porcentuales, lo cual se debió prácticamente al ajuste que los programas tuvieron que hacer para alinearse con la nueva planeación nacional. En 2014-2015 comenzó la recuperación de la tasa de permanencia, pero en 2016, producto de la reingeniería del gasto público, se reajustaron los programas y cayó la tasa de permanencia. Cabe mencionar que, de 2012 a la fecha, la tendencia de los cambios ha sido similar entre los programas sociales y los considerados no sociales.

Los programas no sociales tuvieron su punto máximo en 2014-2015, con una tasa de 36%; sin embargo, su evolución en el tiempo siempre muestra que dicha tasa ha prevalecido por debajo de la tasa de los programas sociales y de la tasa de permanencia total, aunque se debe mencionar que esta diferencia ha disminuido en los últimos años.

Resulta necesario subrayar que la tasa de permanencia refleja la sostenibilidad de la información en el tiempo, por lo cual no implica que se realicen menos acciones de monitoreo ante una baja tasa de permanencia de los indicadores. La importancia de la permanencia radica en que permite la comparabilidad de la información en diferentes periodos, pues ayuda a medir el avance del programa en algún aspecto y enriquece su monitoreo; por ejemplo, en 2008 se tenían 1,660 indicadores (con menos MIR de análisis: 96 permanentes) y a partir de 2016 se cuenta con 127 MIR permanentes con 5,508 indicadores, es decir, ahora hay más programas con información para su estudio; en un siguiente apartado se abordará la calidad de la información por cada periodo.



La tasa de permanencia de los programas sociales, vista por dependencia, presenta mayor variabilidad; existe una clara tendencia en algunas dependencias a ubicarse por debajo de la media del total de programas considerados en el análisis. En el cuadro 2 se observa la tasa de permanencia de los indicadores por cada una de las dependencias que coordinan programas y acciones del ámbito social.

**Cuadro 2.** Tasa de permanencia del ámbito social por dependencia

Dependencia	2008-2009 %	2009-2010 %	2010-2011 %	2011-2012 %	2012-2013 %	2013-2014 %	2014-2015 %	2015-2016 %
APSS	*	63	63	91	83	80	3	50
Conacyt	*	13	70	75	60	24	29	31
IMSS	7	67	59	74	51	76	54	47
ISSSTE	47	26	15	55	74	59	53	59
Sagarpa	7	35	86	75	43	47	32	25
Salud	35	29	53	52	67	46	30	36
SE	52	35	48	58	42	13	10	19
Sedatu	25	17	45	25	26	31	16	23
Sedesol	22	30	67	76	30	42	29	48
Semarnat	23	19	39	41	43	51	35	26
SEP	33	18	47	55	56	20	24	44
SHCP	34	54	45	36	41	23	24	42
STPS	5	34	72	87	47	34	59	14
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>54</b>	<b>59</b>	<b>51</b>	<b>36</b>	<b>42</b>	<b>34</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

\* Para estos periodos no se cuenta con información de las dependencias.

Dentro de las dependencias hay patrones que se consideran deseables, por ejemplo, el sector Aportaciones a la Seguridad Social (APSS), en el cual casi todos los periodos se sitúan por arriba del promedio y, en general, conserva más de la mitad de sus indicadores. Caso contrario son los programas coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los que la tasa de permanencia está comúnmente por debajo del promedio, lo cual dificulta el análisis de la evolución del alcance de los objetivos de los programas que coordina.

La Secretaría de Economía (SE), hasta 2012-2013, mostró un comportamiento similar al promedio y, en algunos casos, superior; sin embargo, en los últimos tres periodos su tasa ha presentado un comportamiento a la baja, al alejarse del promedio. La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha reportado un patrón deseable, pues se coloca por arriba del promedio en la mayor parte de los periodos y en los demás se sitúa cerca de él.

Como se mencionó, la permanencia de los indicadores a lo largo del tiempo es una característica deseable para el enriquecimiento del monitoreo y análisis de los programas y las acciones de desarrollo social, pero no debe dejarse de lado que los indicadores con los cuales se da seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los programas deben cumplir con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL, de tal modo que se tengan herramientas de medición claras, relevantes, monitoreables y adecuadas.

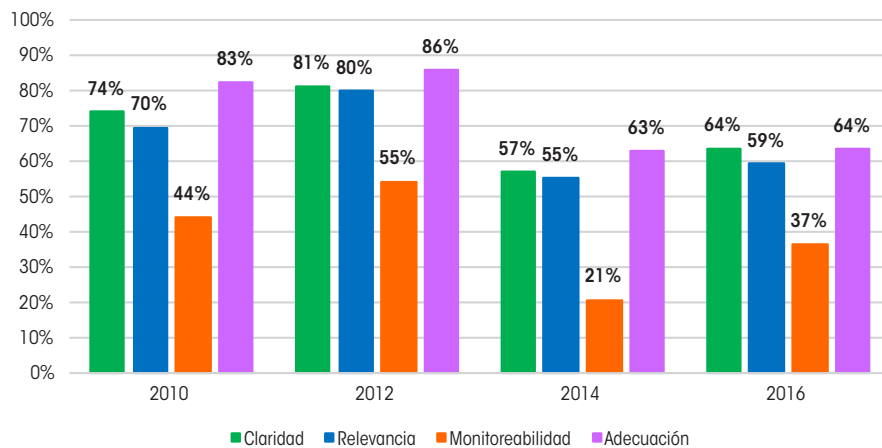


La calidad de los indicadores se refiere al cumplimiento de los criterios mínimos: mientras estos se lleven más a efecto, el indicador resultará mejor para el seguimiento del logro de los objetivos. Los criterios mínimos que debe satisfacer un indicador revisado por el CONEVAL son:

- Claridad: el indicador no debe generar dudas sobre lo que se busca medir, es decir, no contiene términos ambiguos y cualquier persona puede entender todos los términos expresados en él.
- Relevancia: el indicador aporta información de al menos un factor relevante dentro del objetivo al cual está relacionado.
- Monitoreabilidad: la información de los medios de verificación del indicador es clara y, por lo tanto, cualquier persona puede hacer una comprobación independiente del valor del indicador.
- Adecuación: el indicador da una base suficiente para emitir un juicio respecto al desempeño del programa.

En este sentido, de acuerdo con el principio de sustitución de mejora, se espera que en los periodos en los que la tasa de permanencia es mayor, la calidad de los indicadores haya mejorado respecto a periodos anteriores. En la gráfica 2 se muestra el cumplimiento de los criterios mínimos de los indicadores para cada uno de los periodos en los que fueron revisados por el CONEVAL.

**Gráfica 2.** Calidad de los indicadores



Fuente: Diagnóstico de MIR 2010-2016.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Diagnóstico MIR 2010 disponible en [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico\\_mir2010.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2010.pdf)  
 Diagnóstico MIR 2012 disponible en [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico\\_mir2012.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2012.pdf)  
 Diagnóstico MIR 2014 disponible en [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico\\_MIR\\_2014.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico_MIR_2014.pdf)

En 2010, el CONEVAL realizó por primera vez una revisión para cada uno de los indicadores y evaluó el cumplimiento de los criterios mínimos. En la gráfica 2 se observa que el periodo con mayor cumplimiento de criterios es 2012 y coincide con una tasa de permanencia mayor. Una de las razones principales de esto es que la implementación de la MML cumplía su quinto año e iniciaba el proceso de consolidación del sistema de monitoreo.

En 2014 se presentó la mayor caída en la calidad de los indicadores; al compararlo con 2012, el porcentaje de indicadores que cumplieron con los criterios mínimos se redujo en más de 20 puntos porcentuales para cada uno de los criterios. Lo anterior pudo deberse a la caída tan drástica al comienzo de la administración pública federal 2012-2018, cuando los programas tuvieron que ajustarse a la nueva planeación nacional y modificar, así, sus indicadores y eliminar aquellos que ya cumplían con los criterios mínimos.

En 2016, la proporción de indicadores que efectuaron los criterios mínimos de un buen indicador se elevó respecto a 2014. El principal aumento fue en el criterio de monitoreabilidad, que subió 16 puntos porcentuales; en los demás el incremento fue menor de 10 puntos porcentuales. El incremento que se presentó fue bajo, lo cual se puede asociar a la reingeniería del gasto público llevada a cabo en 2016, que transformó gran parte de la estructura programática, de ahí que los programas tuvieron que modificar algunos de sus indicadores.

Capítulo

# 3

## TASA DE PERMANENCIA 2008-2012



**E**l primer diagnóstico de la MIR<sup>6</sup> fue elaborado por el CONEVAL en 2008 con el objetivo de emitir recomendaciones que permitieran a los programas mejorar su diseño. El primer periodo considerado en este análisis es 2008-2012 y representa el estudio de la permanencia desde la implementación de la MML en México hasta el cambio de una administración. Es de esperar que cuando hay una nueva administración las prioridades sean otras y, por lo tanto, eso modifica algunos programas. Este periodo significa la evolución de la permanencia de los indicadores de dos tercios de la administración pública federal 2006-2012.

El análisis de este periodo permitirá observar cuántos de los indicadores que se encontraron al principio de la implementación de la MML continuaron hasta el final de la administración; se espera que aquellos que permanezcan sean indicadores que cumplan con los criterios mínimos.

Para la construcción de la tasa de permanencia, se tomaron en cuenta 73 programas del ámbito de desarrollo social, los cuales estaban en operación en ambos periodos. La tasa de permanencia es de 4%, es decir, por cada 100 indicadores que se tenían en 2008, se le dio continuidad a cuatro en 2012. Es una tasa baja, pero no se debe perder de vista que en ese año apenas se comenzaba la construcción del sistema de monitoreo en México; por ello, al transcurrir de los años se fue mejorando el diseño de la MIR de los programas y, con ello, sus indicadores.

Como resultado de la valoración del cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el cálculo y de la estimación de la tasa de permanencia de los indicadores, se advierte que, en el periodo analizado (2008-2012), únicamente siete dependencias conservaron sus indicadores; sin embargo, debe considerarse que en este tiempo el número de programas permanentes era bajo comparado con los demás periodos, lo que arroja un universo de análisis pequeño. En el cuadro 3 se presenta la tasa de permanencia en dicho lapso por dependencia y el porcentaje de sus indicadores que cumplieron con los criterios mínimos.

---

<sup>6</sup> Diagnóstico MIR 2008 disponible en [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico\\_mir2008.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/diagnostico_mir2008.pdf)

**Cuadro 3.** Tasa de permanencia de los indicadores por dependencia, 2008-2012

Dependencia	Tasa de permanencia (%)	Indicadores permanentes	Indicadores claros (%)	Indicadores relevantes (%)	Indicadores monitoreables (%)	Indicadores adecuados (%)
IMSS	2	3	67	100	100	100
ISSSTE	3	9	78	56	56	100
Salud	10	17	76	47	53	100
Sedesol	4	19	100	74	100	79
SEP	2	17	65	71	18	65
SHCP	6	40	78	88	83	100
Conacyt	1	1	0	0	0	100
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>106</b>	<b>78</b>	<b>73</b>	<b>68</b>	<b>92</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En este periodo, las dependencias que reportan una mayor tasa de permanencia son la Secretaría de Salud (10%) y la SHCP (6%), las cuales están por arriba del promedio. No obstante, más de la mitad de los indicadores de la Secretaría de Salud no son relevantes, lo que implica que no reflejan un valor o variable central dentro del logro del objetivo. Para hacer una comparación histórica, resulta fundamental que la información proporcionada por los indicadores sea adecuada para que, al ser comparada, brinde datos relevantes que permitan evaluar y, si es necesario, mejorar el programa.

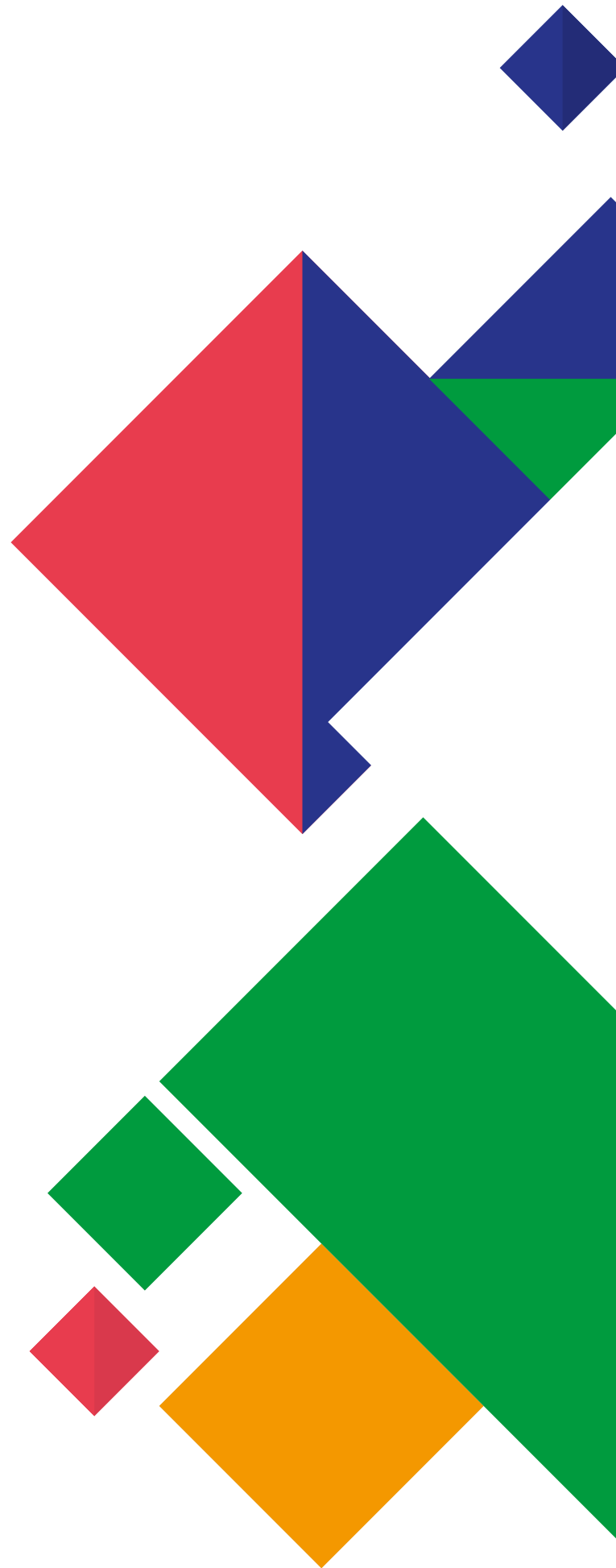
Uno de los criterios principales que deben cumplir los indicadores es la relevancia, ya que hace evidente si el indicador contribuye a medir un factor central dentro del objetivo; por ejemplo, el programa Apoyos para Estudios e Investigaciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) únicamente tiene un indicador permanente, pero no es relevante; por lo tanto, se dio seguimiento a un indicador que no aporta información significativa para la medición del objetivo. Caso contrario es el de los programas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Atención Curativa Eficiente y Servicios de Guardería, en los cuales los tres indicadores que permanecen son relevantes; por ende, se ha dado seguimiento a información significativa para la medición del cumplimiento del objetivo.

El periodo 2008-2012 representa una etapa de ajuste, por lo cual la tasa de permanencia que se tiene es baja, mientras que en 2012 se registra la tasa de permanencia anual más alta; además, ha sido el año en el que los indicadores han sido mejor valorados, lo que implica que, entre 2008 y 2012, los programas cambiaron sus indicadores y gran parte de ellos fueron mejorados.

Los primeros cuatro años de implementación de la MML corresponden a un periodo de ajuste: los programas comenzaron a adoptar la metodología y el CONEVAL emprendió diversas acciones con la finalidad de mejorar las MIR. Como resultado, la permanencia de los indicadores entre 2008 y 2012 es baja; sin embargo, 2012 es el año en el que se evaluaron mejor los indicadores. Se puede concluir que gran parte de los indicadores reportados en 2008 fueron eliminados y sustituidos por otros que cumplieron con los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL.







Capítulo

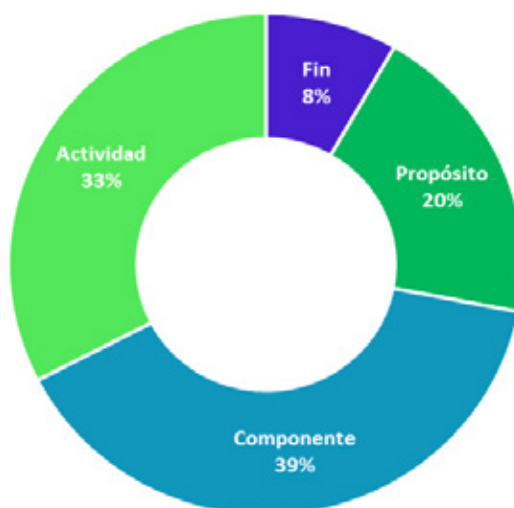
4

**TASA DE  
PERMANENCIA  
2012-2015**

**E**l segundo periodo considerado para el análisis corresponde a 2012-2015. En 2012 comenzó la nueva administración pública federal 2012-2018; por lo tanto, los programas tuvieron que alinear sus objetivos con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, lo que resultó en la sustitución de indicadores para medir los nuevos objetivos. Debe destacarse que en este periodo todos los programas debieron alinearse con algún programa sectorial en el nivel de fin de la MIR, y retomar el objetivo sectorial e indicador asociado a este.<sup>7</sup> En 2015, la totalidad de los programas se alinearon con algún indicador y objetivo de un programa sectorial en el nivel en el cual se plasma la contribución del programa a la planeación nacional. Resulta importante analizar este periodo porque representa la primera mitad de la administración actual y permite examinar la permanencia de los indicadores para un conjunto de programas que fue constante en ese lapso, antes de que se efectuaran los cambios en la estructura programática que realizó la SHCP para el ejercicio presupuestario 2016.

En el periodo 2012-2015 fueron 185 los programas permanentes, es decir, 185 programas de 2012 continuaron en 2015. La tasa de permanencia fue de 17%, 13 puntos porcentuales arriba del periodo anterior; esto se debió, en parte, a que algunos programas conservaron sus indicadores dado que ya los tenían identificados correctamente, pues habían estado en un proceso de mejora continua en los últimos años. En la gráfica 3 se muestra la proporción de indicadores que permanecieron en este periodo, así como el nivel al que se encuentran asociados.

**Gráfica 3.** Indicadores permanentes por nivel, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

<sup>7</sup> Ver Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2014, apartado V "Alineación de la MIR a los objetivos sectoriales u objetivos transversales", disponible en [http://www.dgpop.salud.gob.mx/media/148587/Lineamientos\\_MIR\\_2014-1-.pdf](http://www.dgpop.salud.gob.mx/media/148587/Lineamientos_MIR_2014-1-.pdf)



Los programas se alinearon con la nueva planeación nacional, lo que implicó que cambiaran sus objetivos de resultados conforme a las nuevas prioridades; contrario al comportamiento de estos objetivos, la mayoría de las mediciones de entregables y de acciones de los programas continuaron sin modificaciones. Una proporción importante de los indicadores que permanecieron son de bienes o servicios, seguidos por los de acciones de los programas; esto puede deberse a que los programas ya tenían correctamente identificados sus entregables y sus acciones, y aunque transformaron sus objetivos principales, no cambiaron sus entregables.

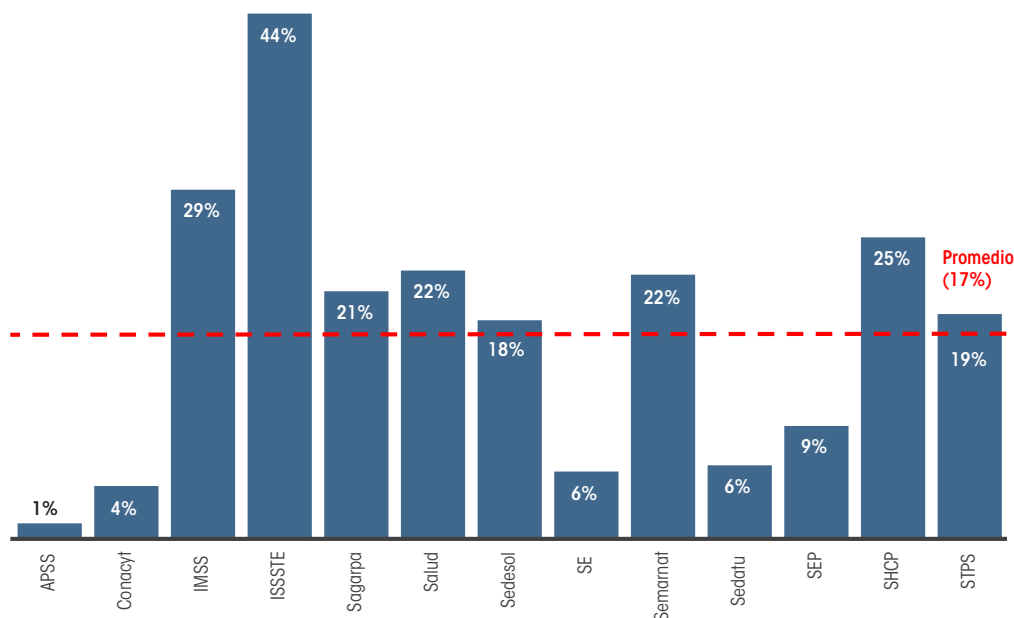
Del total de indicadores permanentes en este periodo, 20% corresponden al nivel de objetivo principal del programa. Este comportamiento se puede explicar por los cambios a los programas derivados del ajuste de su alineación con los nuevos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; sumado a ello, debe tomarse en cuenta que la definición del objetivo y los indicadores en este nivel de la MIR es más compleja, por lo cual su medición se dificulta.

Los indicadores con la menor tasa de permanencia son aquellos que miden el impacto o contribución del programa a la planeación nacional, es decir, indicadores de nivel de fin. Esta variabilidad responde a la alineación de los programas con los objetivos de los programas sectoriales y con sus indicadores, de tal modo que cada programa y acción de desarrollo social debe presentar en el nivel de fin de la MIR el objetivo del programa sectorial al cual está alineado, así como al menos un indicador sectorial asociado a dicho objetivo. Es necesario señalar que, aunque estos indicadores se encuentran dentro de la MIR, su diseño y estimación no es responsabilidad del programa, pero pueden incidir en la matriz a través de la lógica vertical de esta.

A diferencia del periodo anterior, casi todas las dependencias tuvieron al menos un indicador permanente. Después de varios años de la implementación de la MML, así como de diferentes revisiones y asesorías por parte del CONEVAL, los programas han logrado apropiarse de algunos indicadores que consideran los mejores y les han dado continuidad en el tiempo. En la gráfica 4 se muestra la tasa de permanencia por dependencia.



**Gráfica 4.** Tasa de permanencia por dependencia, 2012-2015

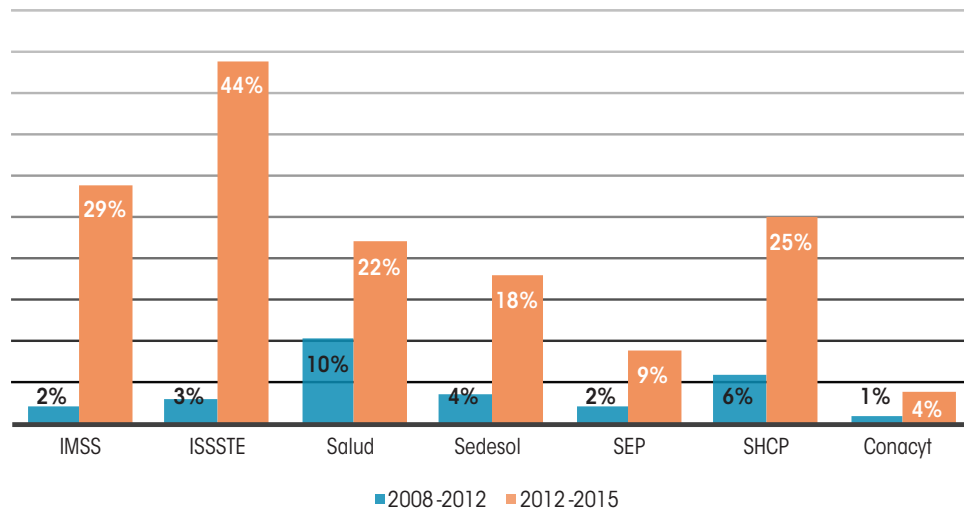


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La tasa de permanencia por dependencia mejoró considerablemente respecto al periodo anterior. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) reportó la mayor tasa de permanencia al ubicarse 27 puntos porcentuales por encima del promedio; en seguida se ubicó el IMSS, con 17 puntos porcentuales arriba del promedio (29%). Caso contrario es el de APSS (1%), Conacyt (4%), Secretaría de Economía (6%), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (6%) y Secretaría de Educación Pública (SEP) (9%), que se encuentran muy por debajo del promedio; sin embargo, cabe destacar que las APSS únicamente coordinan un programa, mientras que la SEP, para este periodo, cuenta con 27 programas permanentes; por lo tanto, la tasa baja de la SEP es mucho más grave que la de las APSS. Las demás dependencias se colocan a menos de diez puntos porcentuales por arriba del promedio.

El hecho de que cada vez más dependencias den continuidad a sus indicadores permite contar la historia de la medición de sus objetivos y, así, hacer un análisis más profundo sobre los alcances del programa a lo largo del tiempo. En el periodo 2012-2015, las dependencias fortalecieron el seguimiento de sus indicadores, aunque algunas todavía enfrentaban retos para aumentar el número de indicadores a los que debían darles continuidad en el tiempo. En la gráfica 5 se muestra el avance de la tasa de permanencia de las dependencias con indicadores permanentes en los periodos 2008-2012 y 2012-2015.

**Gráfica 5.** Tasa de permanencia en el ámbito social, 2008-2012 y 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las dependencias incluidas en la gráfica 5 tienen una tasa de permanencia diferente de cero en los dos periodos de análisis. Todas las dependencias que en ambos periodos contaron con programas con indicadores permanentes aumentaron considerablemente su tasa de permanencia. El ejemplo más claro es el ISSSTE, que en 2008-2012, por cada 30 indicadores que tenía en 2008, solo uno tuvo continuidad hasta 2012, mientras que en 2012-2015, de cada 30 indicadores que tenía en 2012, se les podía dar seguimiento a 12 de ellos en 2015.

Las dependencias que aún debían mejorar la permanencia de sus indicadores fueron el Conacyt y la SEP, las cuales, a pesar de tener indicadores permanentes en ambos periodos, sus tasas eran muy bajas. El Conacyt, por cada 100 indicadores que tenía en 2008, podía darle seguimiento a solo uno en 2012, y por cada 100 que tenía en 2012, le dio seguimiento a cuatro en 2015. No obstante que registró una mejora respecto a un periodo anterior, esta no fue significativa, pues la permanencia siguió siendo baja.

En general, la permanencia de los indicadores se ha acrecentado desde la implementación de la MML en el país. Debe resaltarse que gracias al trabajo de mejora continua de la MIR y sus indicadores, los programas han logrado dar continuidad a más indicadores a lo largo del tiempo y han elevado su calidad a través del cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por el CONEVAL. En el cuadro 4 se muestra el porcentaje de indicadores permanentes que cumplen con los criterios mínimos.

**Cuadro 4.** Criterios mínimos de los indicadores permanentes por dependencia

Dependencia	Tasa de permanencia (%)	Indicadores permanentes	Indicadores claros (%)	Indicadores relevantes (%)	Indicadores monitoreables (%)	Indicadores adecuados (%)
APSS	1	1	100	0	100	100
Conacyt	4	12	83	50	0	75
IMSS	29	43	51	86	28	70
ISSSTE	44	116	66	66	14	86
Sagarpa	21	68	79	68	10	99
Salud	22	85	71	64	48	74
Sedesol	18	129	86	95	81	89
SE	6	13	92	92	46	69
Semarnat	22	121	83	94	43	86
Sedatu	6	19	26	68	11	100
SEP	9	92	68	79	36	74
SHCP	25	45	98	89	98	93
STPS	19	38	42	71	21	95
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>782</b>	<b>74</b>	<b>80</b>	<b>42</b>	<b>85</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El criterio que se cumple en menor proporción es el de monitoreabilidad de los indicadores; lo anterior implica que se puede comprobar la medición del indicador en forma independiente de menos de la mitad de los indicadores. En los demás criterios la tasa de cumplimiento está por arriba de 70%, lo que indica que la mayor parte de los indicadores permanentes satisfacen los criterios mínimos.

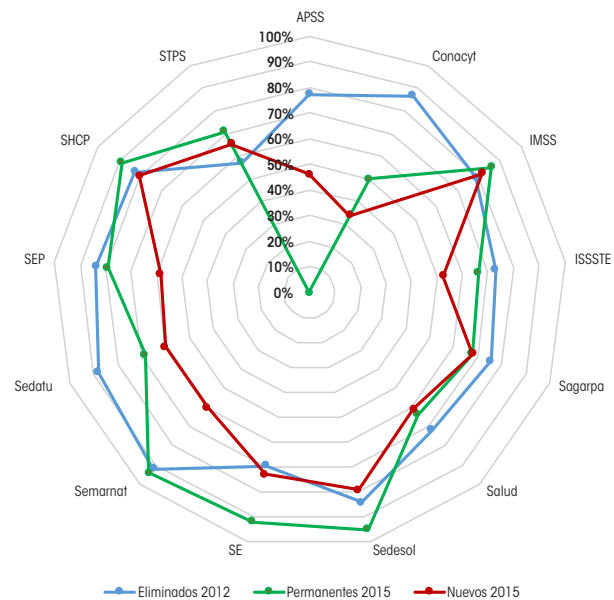
La Secretaría de Salud conservó 85 indicadores; sin embargo, únicamente 64% de ellos acatan el criterio de relevancia; esto revela que una proporción de los indicadores a los que se les ha dado seguimiento no ofrecen información significativa. En cambio, la mayor proporción de los indicadores de la Sedesol son relevantes, por lo que es adecuado que hayan prevalecido en el tiempo, pues miden factores importantes del logro de sus objetivos.

Se hace mayor hincapié en el cumplimiento del criterio de relevancia, pues si un indicador es relevante, entonces mide algún factor fundamental del objetivo al cual se encuentra asociado; por ejemplo, si el objetivo es disminuir el rezago educativo, el indicador debe medir efectivamente la reducción en el rezago educativo, ya que este aspecto representa el factor relevante de ese objetivo; no es relevante si se entregaron becas ni si se afiliaron más niños al programa; medirlo es importante, pero no para el objetivo planteado.

En la gráfica 6 se observa por dependencia el porcentaje de indicadores que cumplen con ser relevantes; se tienen tres grupos: "eliminados 2012", "permanentes 2015" y "nuevos 2015". Los primeros son aquellos indicadores que estaban en 2012, pero desaparecieron en 2015. Los "permanentes 2015" son aquellos que se encontraban en ambos años. Los "nuevos 2015" estuvieron en 2015, pero no en 2012.



**Gráfica 6.** Relevancia de los indicadores, 2012-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumplen el criterio indicado; un valor de 80% indica que ocho de cada diez indicadores lo cumplen. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores "permanentes" (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

A excepción de las APSS, la mayor parte de los indicadores que permanecieron en 2015 son relevantes; destacan la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Economía y la Sedesol, en las cuales más de 90% cumplen con el criterio. Lo ideal es que todos los indicadores que permanezcan sean relevantes, ya que es un criterio fundamental; cuando el indicador no es relevante, se da seguimiento a información que no es significativa para medir el cumplimiento del objetivo.

Las observaciones a los indicadores tienen el propósito de modificarlos para que mejoren, y si estos ya se consideran como los mejores, se espera entonces que permanezcan. Lo deseable es que los indicadores cumplan con el principio de sustitución de mejora, en el cual los indicadores nuevos son mejores que los eliminados.

La gráfica 6 refleja que el principio no se acata en el periodo de análisis 2012-2015. La proporción de los indicadores eliminados (línea azul) que cumple con ser relevantes es mayor que los indicadores nuevos (línea roja); esto quiere decir que los eliminados se sustituyeron por indicadores menos relevantes.

Una de las razones por las cuales no se cumple el principio de sustitución de mejora en el periodo se puede atribuir a que, hasta 2012, los indicadores habían sido mejorados en años anteriores; sin embargo, con el cambio de administración tuvieron que establecerse nuevos indicadores. En 2015, los programas se orientaron a la planeación nacional vigente, de modo que si sus objetivos se modificaron, también lo hicieron sus



indicadores, los cuales, al estar a mitad de la administración pública federal, pasan por un proceso de mejora. En la figura 2 se muestran ejemplos de sustitución de indicadores.

**Figura 2.** Ejemplos de sustitución de indicadores 2012-2015, relevancia

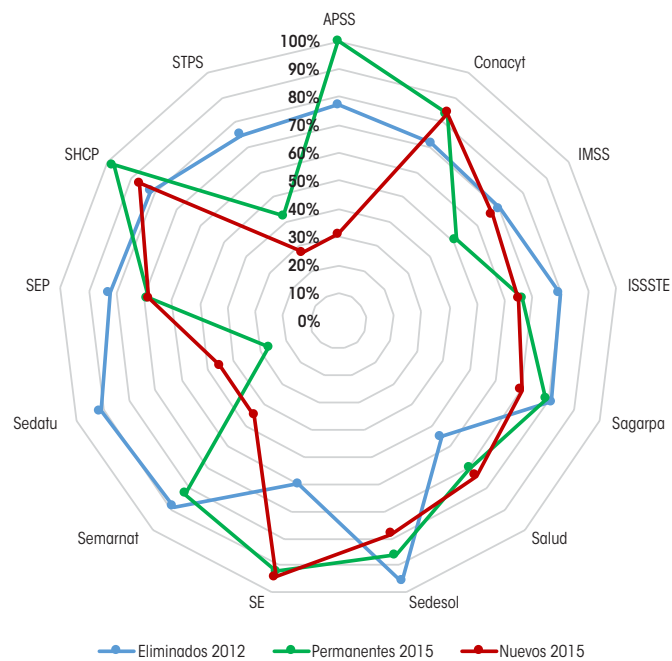


En los ejemplos anteriores se presentan dos casos de sustitución de indicadores. En el primero se cumple con el principio de sustitución de mejora; el objetivo expuesto se refiere a la atención materna y el primer indicador hacía mención del presupuesto, lo cual no es relevante medir para el objetivo planteado; en cambio, el nuevo indicador mide las atenciones, que es lo relevante del objetivo.

Caso contrario sucede en el segundo ejemplo: el indicador que se tenía en 2012 medía la disminución de la desnutrición, que es el factor relevante del objetivo; en 2015 fue modificado por un indicador que mide la afiliación de los niños al programa; la afiliación es un dato que puede ser útil, pero para medir el objetivo expuesto no aporta información sobre el avance de su cumplimiento.

Otro criterio que es importante analizar es la claridad. Muchos programas en sus indicadores utilizan términos técnicos o siglas que tienen que ver específicamente con su operación; sin embargo, para una persona ajena al programa estos términos no resultan claros y, por lo tanto, no entiende qué mide el indicador. Un indicador no debe causar duda sobre lo que mide, sino que debe ser autoexplicativo. En la gráfica 7 se muestra el porcentaje de indicadores que se consideran claros para el periodo 2012-2015 entre aquellos que fueron eliminados, los que permanecieron y los nuevos.

**Gráfica 7.** Claridad de los indicadores, 2012-2015



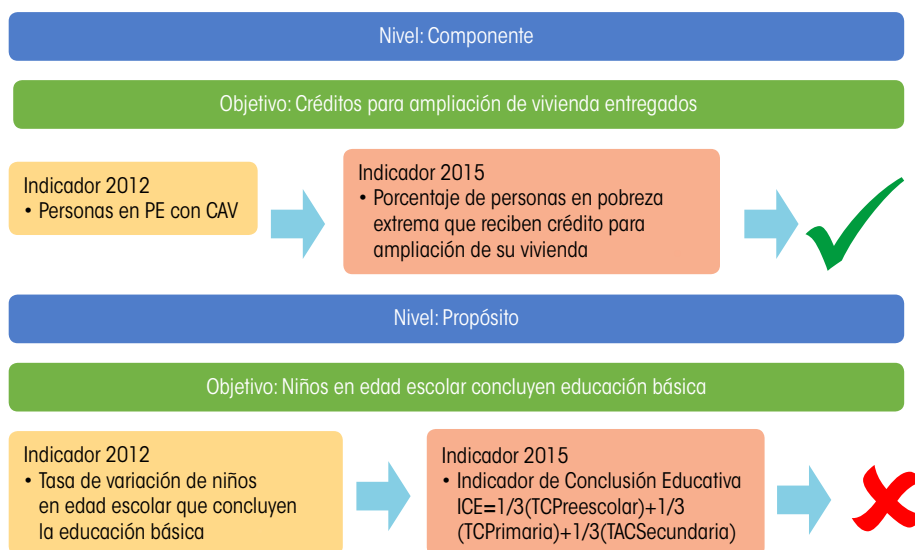
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumplen el criterio indicado; un valor de ochenta por ciento indica que ocho de cada diez indicadores lo cumplen. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores "permanentes" (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

Al igual que en el rubro de relevancia, la proporción de indicadores eliminados que satisfacían el criterio de claridad es mayor que la proporción de indicadores nuevos que cumplen con dicho criterio; por lo tanto, se rompe con el principio de sustitución de mejora. Por otro lado, gran parte de los indicadores que permanecen se consideran claros, a excepción de los de la Sedatu, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el IMSS, cuya proporción de indicadores permanentes que cumplen con el criterio es menor de 50%.

Un caso positivo es el de la Secretaría de Economía, donde la proporción de indicadores claros eliminados es menor que los nuevos y los que permanecen. En la figura 3 se muestran ejemplos de la sustitución de indicadores en los que se modifica su claridad.

**Figura 3.** Ejemplos de sustitución de indicadores 2012-2015, claridad



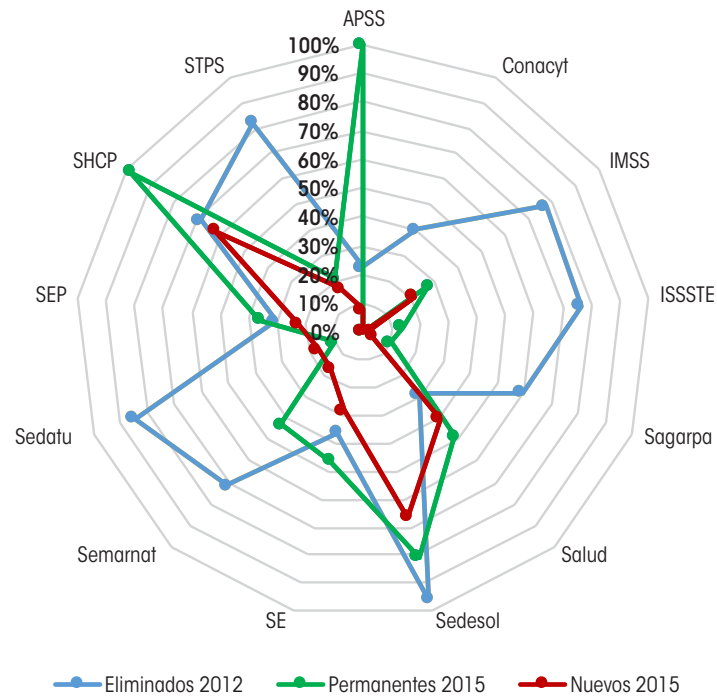
En los ejemplos anteriores se presentan dos casos, uno positivo y uno negativo respecto a la sustitución de indicadores que afecta la claridad del indicador. En el ejemplo positivo, en 2012, el programa tenía como componente un indicador que no era claro, porque incluía siglas que no eran conocidas ni explicadas por el programa; en 2015 fue sustituido por un indicador sin siglas y con términos claros para cualquier persona.

El segundo ejemplo es negativo, porque un indicador claro se sustituyó por uno que no lo era. En 2012, el programa contaba con un indicador con el cual no se tenía duda sobre los términos utilizados y, por lo tanto, era claro lo que medía, pero en 2015 se optó por reemplazarlo por uno más complejo, que no es claro ni en su nombre ni en su método de cálculo; por ello, no es posible comprender qué es lo que mide.

Una vez evaluado si los indicadores son relevantes y claros en la medición del objetivo, es importante valorar si el indicador es monitoreable, es decir, si los medios de verificación reportados permiten a cualquier persona realizar una comprobación independiente del avance del indicador.

Gran parte de los programas recurren al uso de informes internos o bases de datos como medio de verificación; sin embargo, no indican dónde consultar la información o quién es el responsable de ella. Con estas características, si una persona externa al programa quisiera revisar el avance de uno o varios de sus indicadores, no sabría cuál informe interno solicitar, o bien, qué base de datos consultar. Para que la persona logre tener acceso a la información, debe incluirse nombre completo del informe, el área responsable, periodicidad y, en su caso, la liga electrónica desde la cual pueda obtenerse. En la gráfica 8 se muestra la monitoreabilidad de los indicadores en el periodo 2012-2015.

**Gráfica 8.** Monitoreabilidad de los indicadores, 2012-2015



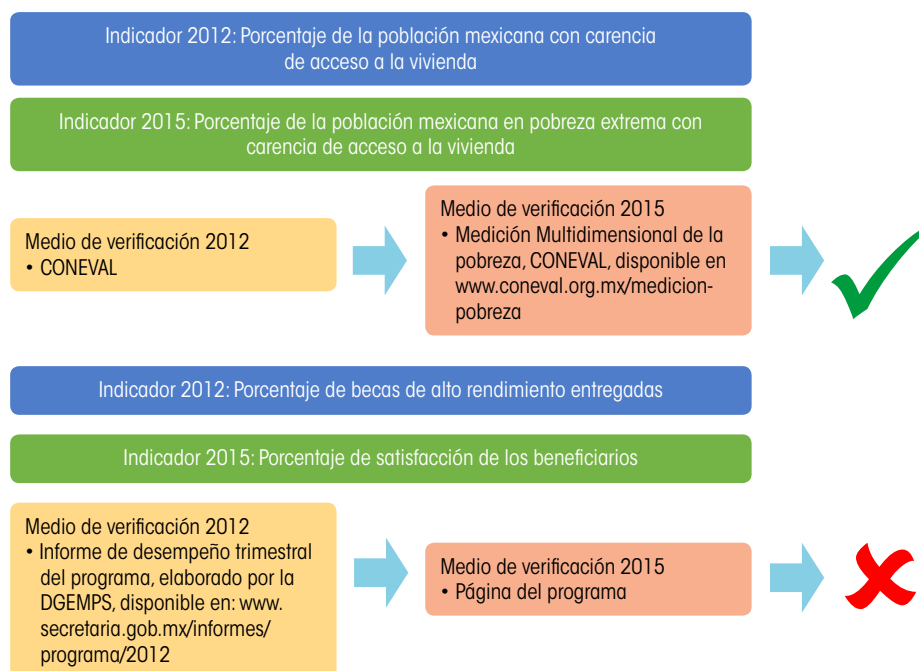
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumplen el criterio indicada; un valor de 80% indica que ocho de cada diez indicadores lo cumplen. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores "permanentes" (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

La monitoreabilidad es el criterio que presenta la mayor debilidad, ya que se tiene un gran reto para mejorar la definición de los medios de verificación de los indicadores. Las metas y los medios de verificación de los programas son importantes para transparentar y comprender el reporte de los avances de los programas.

En la Secretaría de Salud, la Secretaría de Economía y la SEP, la mayoría de los indicadores (eliminados, permanentes y nuevos) no son monitoreables, lo que refleja que no se ha puesto atención en la mejora de este criterio. En general, los indicadores que fueron eliminados estaban mejor evaluados en ese rubro. La figura 4 contiene un ejemplo de la sustitución de indicadores al cambiar su valoración respecto a la monitoreabilidad.

**Figura 4.** Ejemplos de sustitución de indicadores 2012-2015, monitoreabilidad



En los ejemplos anteriores se presentan dos casos de sustitución de indicadores. En el primero, en 2012, el medio de verificación correspondiente al indicador utilizado en ese año no es monitoreable, pues no explica específicamente de dónde obtiene los datos; solo menciona la institución encargada de generarlos, pero no cuáles son los datos que usa al sustituir el indicador. Un medio de verificación es claro y, por lo tanto, el indicador es monitoreable cuando señala la información utilizada y la liga electrónica desde la cual es posible consultarla.

En el segundo caso, en 2012, el indicador es monitoreable, ya que contiene el nombre del informe, el área encargada de elaborarlo y la liga electrónica en la que se puede consultar. En 2015, el indicador se modificó; sin embargo, el nuevo indicador no es monitoreable, pues indica únicamente que la información se encuentra en la página del programa, pero no se especifica en qué apartado de esta.

La permanencia de los indicadores en 2012-2015 aumentó en forma considerable respecto al periodo anterior; los programas dieron un mayor seguimiento a sus indicadores, ya que de cada 100 indicadores en 2012, se les dio seguimiento a 17 en 2015. A pesar de que mejoró la permanencia, no sucedió lo mismo con la calidad; los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes, claros y monitoreables que aquellos que se incorporaron a las MIR. Lo anterior puede atribuirse a que, hasta 2012, los indicadores fueron mejorados en años anteriores, pero algunos de ellos tuvieron que modificarse con el cambio de administración; por lo tanto, los indicadores en 2015 se orientaban a una planeación nacional diferente y, al estar a mitad de la administración pública federal, se encuentran en proceso de mejora.

Capítulo

5

**TASA DE  
PERMANENCIA  
2015-2016**



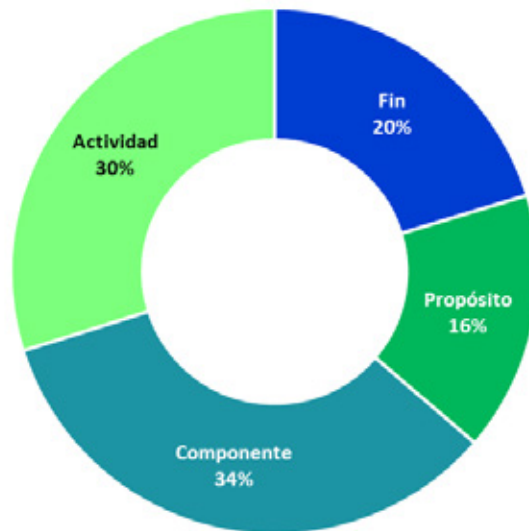
**E**n 2016, la SHCP llevó a cabo la reingeniería del gasto público y revisó los programas para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades; ello derivó en fusiones entre programas, resectorizaciones y eliminaciones. En 2015 se tenían 235 programas y acciones de desarrollo social y en 2016 se redujeron a 152, de los cuales 96 no sufrieron cambios sustanciales; 37 conservaron la clave presupuestaria del programa, pero se fusionaron con otros; 16 son programas nuevos resultado de la fusión de varios programas; y 3 son totalmente nuevos.

A consecuencia de lo anterior, la tasa de permanencia anual se redujo entre 2015-2016, porque los programas fueron ajustados a la nueva estructura programática.<sup>8</sup> Algunos de los programas fusionados conservaron parte de sus indicadores, pero tuvieron que incorporar nuevos porque su operación se tuvo que reestructurar. La tasa de permanencia en el periodo fue de 34%: de 2,231 indicadores en 2016, 871 tuvieron histórico en 2015. En la gráfica 9 se presenta el total de indicadores permanentes y el nivel al que pertenecen.

---

<sup>8</sup> La estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos; también ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación de este y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

**Gráfica 9.** Indicadores permanentes por nivel, 2015-2016



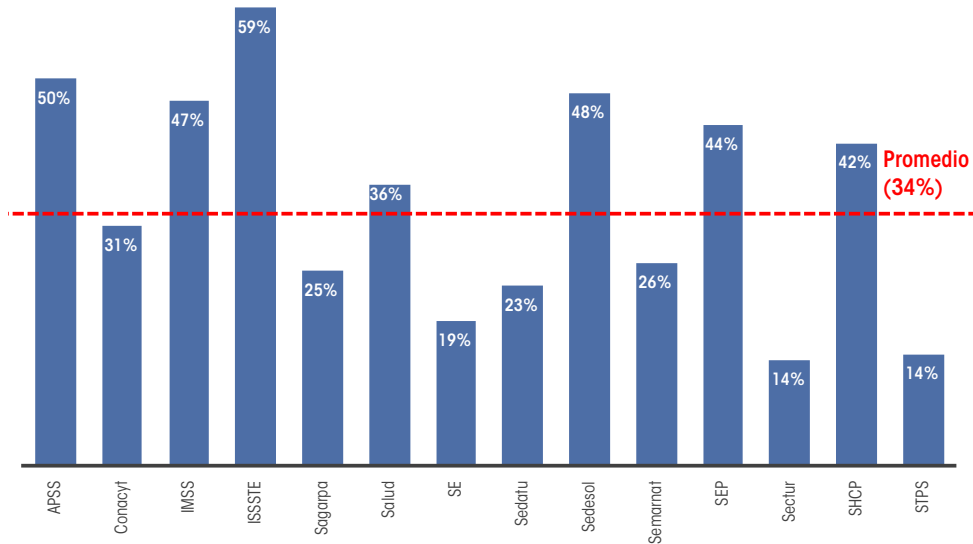
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al igual que en los periodos anteriores, los indicadores que permanecieron son en su mayoría indicadores de entregables y acciones de los programas. Esto puede explicarse porque en ese periodo una proporción importante de los programas fusionados conservaron sus entregables y agregaron los de los demás programas; sin embargo, ante los cambios sustanciales se modificaron los objetivos de resultados.

Los cambios en la estructura programática implicaron grandes retos para algunos programas, ya que fueron rediseñados por completo; en el caso de los fusionados, tuvieron que definir el objetivo principal en común del conjunto de programas. A pesar de ello, algunas dependencias obtuvieron una tasa de permanencia mayor de 50%, lo que supone que les dieron seguimiento a más de la mitad de sus indicadores; estas dependencias son las APSS y el ISSSTE. En la gráfica 10 se observa la tasa de permanencia por dependencia para 2015-2016.



**Gráfica 10.** Tasa de permanencia por dependencia, 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El ISSSTE es la entidad que tuvo una mayor permanencia de sus indicadores: en el periodo presenta una tasa de 59%, es decir, por cada diez indicadores en 2015, se les dio seguimiento a casi seis. La SEP (44%), las APSS (50%), la Sedesol (48%), el IMSS (47%), la SHCP (14%) y la Secretaría de Salud (36%) tuvieron una tasa de permanencia por arriba del promedio. Por otro lado, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Turismo (Sectur) y la STPS dieron una menor continuidad a sus indicadores, ya que tuvieron tasas inferiores a 20%.

Como se mencionó, es muy importante que los indicadores que permanezcan cumplan con los criterios mínimos evaluados por el CONEVAL, porque así se da seguimiento a indicadores que aportan información significativa para evaluar el desempeño del programa y tomar decisiones. En el cuadro 5 se muestra el porcentaje de cumplimiento de los criterios por dependencia.

**Cuadro 5.** Criterios mínimos de los indicadores permanentes por dependencia, 2015-2016

Dependencia	Indicadores permanentes	Indicadores claros (%)	Indicadores relevantes (%)	Indicadores monitoreables (%)	Indicadores adecuados (%)
APSS	10	100	100	50	100
Conacyt	20	75	80	80	80
IMSS	31	100	81	48	84
ISSSTE	25	100	92	12	84
Sagarpa	99	79	88	37	87
Salud	82	94	88	63	93
Sedesol	191	95	84	88	88
SE	28	68	86	57	86
Semarnat	76	82	80	54	83
Sedatu	20	95	55	0	100
SEP	249	75	63	57	83
SHCP	23	87	96	74	96
STPS	14	57	71	7	93
Sectur	3	67	100	67	100
<b>TOTAL</b>	<b>871</b>	<b>84</b>	<b>78</b>	<b>59</b>	<b>86</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

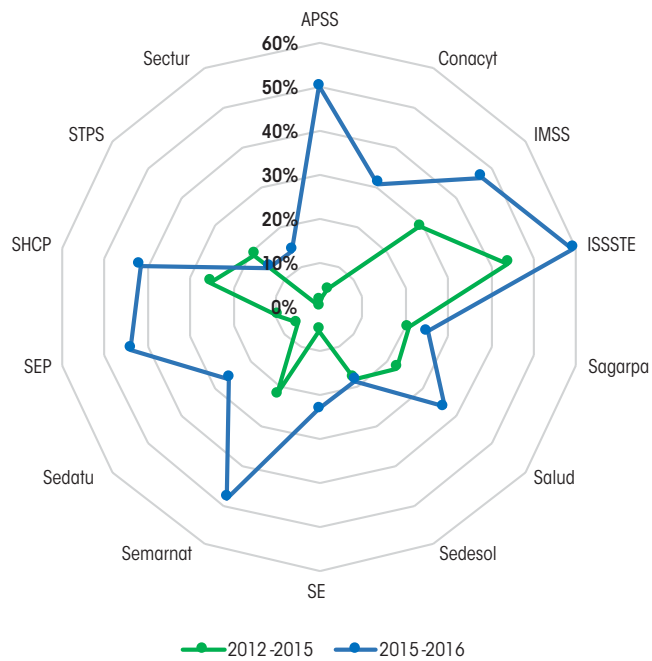
Al igual que en los periodos anteriores, se observa que la principal debilidad radica en el criterio de monitoreabilidad, dado que una gran proporción de los indicadores no son monitoreables. Otro aspecto que debe reforzarse es la relevancia de los indicadores: 22% de los indicadores que tuvieron seguimiento no miden ningún factor relevante del objetivo al que se encuentran asociados; lo ideal es que todos los que permanezcan sean relevantes.

La Sedesol es una de las dependencias que posee un mayor número de indicadores permanentes y, además, estos en general han sido valorados como adecuados. Aunque la SEP cuenta con el mayor número de indicadores permanentes, aún falta que estos mejoren para que la información que brinden sea relevante.

En este periodo todas las dependencias tuvieron al menos un indicador permanente, lo que muestra que cada vez se brinda un mayor seguimiento a la información, lo que fortalece el sistema de monitoreo. En la gráfica 11 se observa la comparación de la tasa de permanencia entre el periodo 2012-2015, que revela el comportamiento al comienzo de la administración actual, y el de 2015-2016, cuando ocurrió el cambio en la estructura programática.



**Gráfica 11.** Tasa de permanencia por dependencia, 2012-2015 y 2015-2016



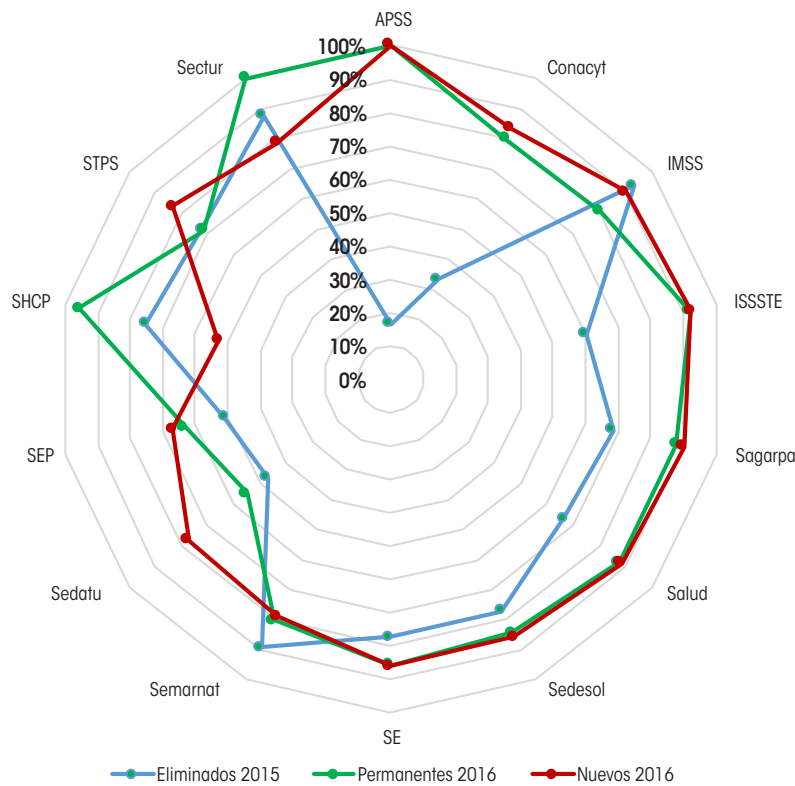
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Las líneas del diagrama representan la tasa de permanencia de los indicadores de la dependencia; un valor de 80% indica que ocho de cada diez indicadores permanecen en el periodo.

La tasa de permanencia es claramente mayor para el periodo 2015-2016. Aunque en casi todas las dependencias hubo un incremento, destacan los casos de la SEP y las APSS, que presentan un aumento significativo en su tasa de permanencia: la SEP pasó de una de 9 a una de 44%, y las APSS, de una tasa de 1 a una de 50%. La única dependencia que reportó un decremento fue la STPS, la cual pasó de 19 a 14%.

En cuanto a la relevancia de los indicadores que permanecieron entre 2015 y 2016, en la gráfica 12 se pueden observar los resultados en la valoración, específicamente de este rubro, de los indicadores eliminados, permanentes y nuevos.

**Gráfica 12.** Relevancia de los indicadores, 2015-2016



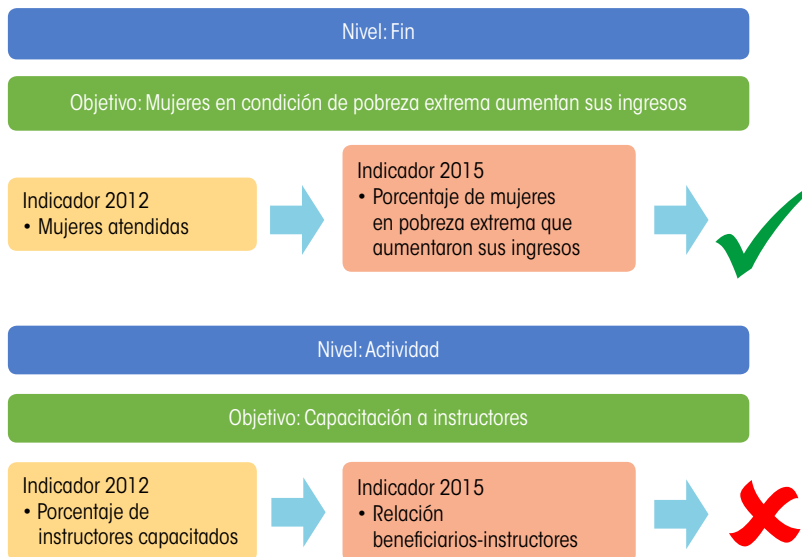
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota: Hasta 2015, los programas del Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas eran coordinados por la SHCP y a partir de 2016 fueron resectorizados al ramo 47 entidades no sectorizadas. En términos gráficos, estos programas fueron incluidos en la SHCP. Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumplen el criterio indicado; un valor de 80% revela que ocho de cada diez indicadores lo cumplen. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores "permanentes" (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

En general, la proporción de indicadores relevantes para el monitoreo mejoró respecto al periodo anterior. Desde 2016, la proporción de los indicadores que permanecieron y los nuevos que son relevantes es mayor en comparación con aquellos que fueron eliminados en 2015. Tal comportamiento es el esperado, pues significa que los indicadores que permanecieron son buenos y la sustitución implicó una mejora.

Algunas dependencias, como las APSS, el ISSSTE, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Salud, mejoraron considerablemente la relevancia de sus indicadores al eliminar aquellos que no lo eran y dejar o incorporar indicadores relevantes. Por el contrario, la Semarnat y el IMSS eliminaron indicadores que eran relevantes en su mayoría y los sustituyeron por algunos que lo eran, pero no en la misma proporción. En la figura 5 se muestran ejemplos de sustitución de indicadores que afectan la relevancia de estos.

**Figura 5.** Ejemplos de sustitución de indicadores 2012-2015, relevancia



En el primer ejemplo se cumple con el principio de sustitución de mejora. El indicador que se mide en 2012 hace referencia a las mujeres atendidas, pero ese no es el factor relevante del objetivo al que se asocia; en 2015 se sustituyó por uno que se considera relevante, pues mide el porcentaje de mujeres en pobreza extrema que aumentaron sus ingresos, el cual sí constituye el factor relevante del objetivo.

En el segundo ejemplo, el indicador en 2012 mide el factor relevante del objetivo, que es la capacitación a los instructores; por lo tanto, se considera un indicador relevante, pero en 2015 se sustituye por uno que no mide el avance en la capacitación de los instructores, por lo que deja de ser relevante.

La claridad es otro de los criterios en los que se espera que mejoren los indicadores; cuando un indicador es claro, permite a cualquier persona entender qué es lo que pretende medir, y es coherente el nombre del indicador con su método de cálculo. En la gráfica 13 se observa la claridad de los indicadores en el periodo 2015-2016.

**Gráfica 13.** Claridad de los indicadores, 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

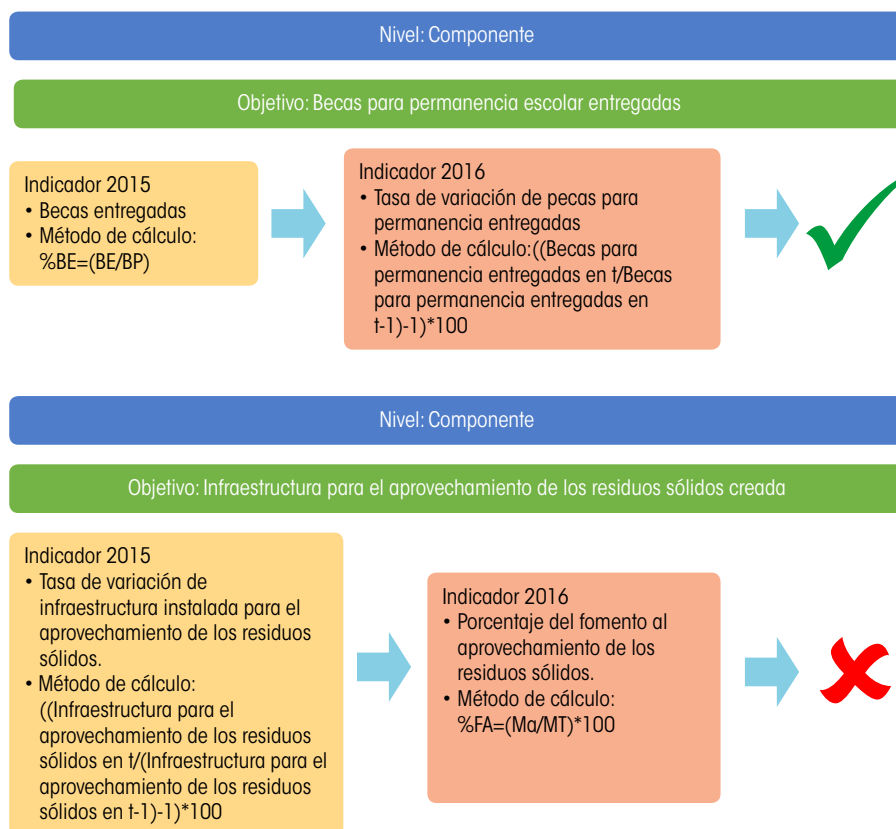
Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumplen el criterio indicado; un valor de 80% indica que ocho de cada diez indicadores lo cumplen. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores "permanentes" (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

En este periodo se cumple con el principio de sustitución de mejora; la mayor proporción de los indicadores que fueron eliminados eran menos claros que aquellos que permanecieron y que los nuevos. Así, la sustitución de indicadores sirvió como mejora en el aspecto de la claridad, además de que la mayor proporción de los indicadores a los cuales se les dio continuidad son considerados claros.

La Sedatu, la SHCP y la STPS mejoraron sus indicadores en el aspecto de claridad, pues aquellos que fueron eliminados eran mucho menos claros que los que permanecieron o se incorporaron. El único caso que no cumplió el principio es el de la Secretaría de Economía, donde los indicadores eliminados eran más claros que los nuevos y que los que permanecieron.

En 2015-2016, la claridad mejoró considerablemente. Se observa una sustitución coherente de información en la que los nuevos indicadores son más claros que aquellos que son eliminados. En la figura 6 se muestran ejemplos de sustitución de indicadores en los que fue modificada su valoración en el rubro de claridad.

**Figura 6.** Ejemplos de sustitución de indicadores 2015-2016, claridad

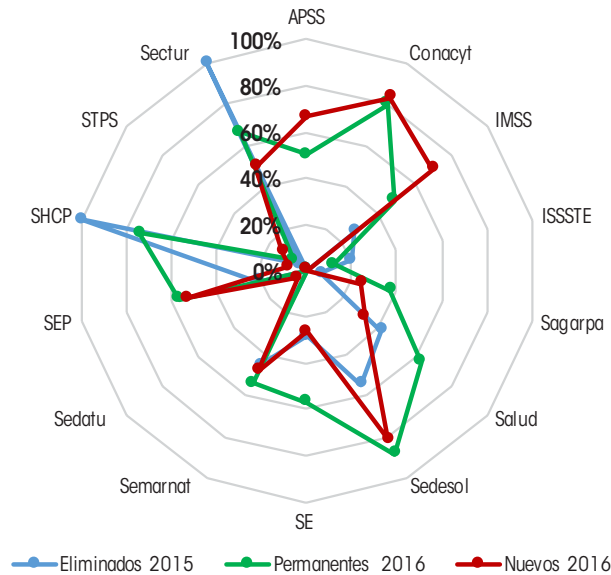


En el primer caso de estos ejemplos se observa que el indicador cumple con el principio de sustitución de mejora, pues el que se tenía en 2015 no era claro, por lo cual no era posible comprender lo que buscaba medir; ni su nombre ni tampoco su método de cálculo permitían advertir si se trataba de un número absoluto, un porcentaje o una razón; además, no se podía saber con exactitud a qué se referían BE y BP. En 2016 fue sustituido por un indicador del cual se entiende lo que busca medir y cómo lo mide; también es coherente el nombre del indicador con su método de cálculo.

Lo contrario sucede en el segundo ejemplo: en 2015, el nombre del indicador y el método de cálculo no dejaban duda sobre lo que este pretendía medir; sin embargo, se sustituyó en 2016 por un indicador que no es claro sobre lo que mide, el nombre es un tanto confuso y el método de cálculo utiliza siglas que no se explican; un agente externo no comprendería a qué hace referencia dicho indicador.

En el aspecto de monitoreabilidad, la tendencia es la misma que se ha presentado en los periodos de análisis anteriores, pues los indicadores que permanecen en 2015-2016 tienen un bajo cumplimiento de este criterio. En la gráfica 14 se aprecia la monitoreabilidad de los indicadores para ese periodo.

**Gráfica 14.** Monitoreabilidad de los indicadores, 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

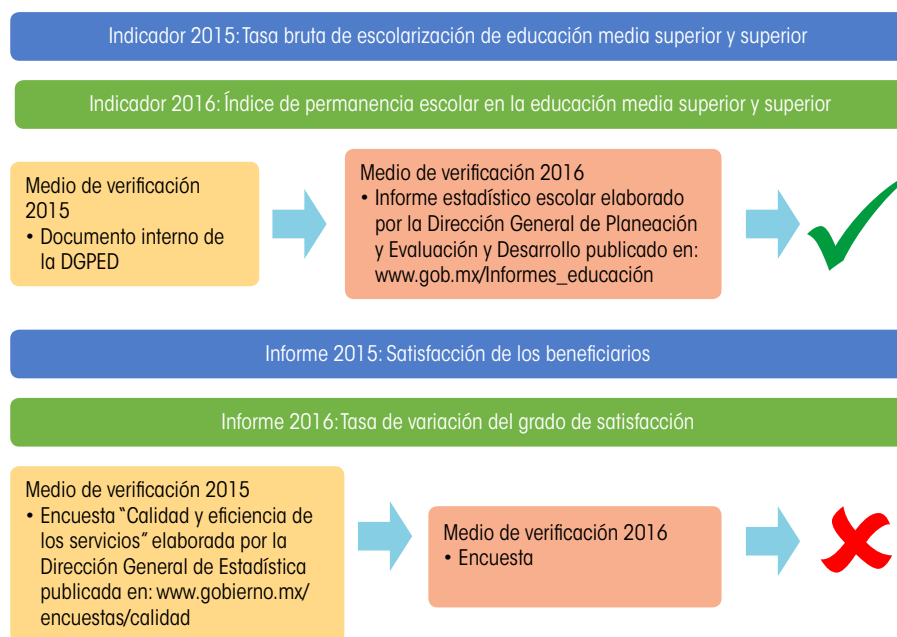
Nota: Las líneas del diagrama representan la proporción de indicadores de cada dependencia que cumplen el criterio indicado; un valor de 80% indica que ocho de cada diez indicadores lo cumplen. De manera ideal, se espera que los indicadores "nuevos" (línea roja) se acerquen al contorno exterior, mientras que los indicadores "eliminados" (línea azul) se agrupen en el centro; la línea roja siempre debería estar al exterior de la línea azul. Asimismo, la valoración de los indicadores "permanentes" (línea verde) debería estar al exterior de la línea de los indicadores eliminados.

Hay dependencias que siguen teniendo gran oportunidad de mejora respecto a sus medios de verificación; ejemplo de ello es el ISSSTE, la Sedatu y la STPS, cuyos indicadores, en su mayoría, no son monitoreables. En el caso de las APSS y el Conacyt, se observa mejora en la monitoreabilidad de los indicadores, pues los que permanecieron y los nuevos son más monitoreables que aquellos que fueron eliminados.

En el criterio de monitoreabilidad no se advierte una tendencia clara; es variable respecto de cada dependencia. En general, se cumple con el principio de sustitución de mejora; sin embargo, se espera que una mayor proporción de los indicadores perfeccionen sus medios de verificación. En la figura 7 se presentan algunos ejemplos de cambio en la valoración de este criterio.



**Figura 7.** Ejemplos de sustitución de indicadores 2015-2016



En los ejemplos anteriores se ilustra el cambio en la monitoreabilidad de los indicadores ante una modificación de estos. En el primer caso, el medio de verificación del indicador que se encontraba en 2015 hace referencia a un documento interno de la DGPED; sin embargo, no cualquier persona sabe qué es la DGPED, y si la conoce, no podría acceder al documento, porque carece de nombre y existen varios documentos internos. En cambio, el medio de verificación del nuevo indicador en 2016 sí es claro; especifica el nombre del documento que contiene la información, el área que está a cargo y la liga electrónica en la cual puede ser consultada. A partir de 2016 cualquier persona puede comprobar de manera independiente el indicador.

En el segundo ejemplo, el medio de verificación del indicador en 2015 permitía que cualquier persona consultara la información, pues registraba el nombre de la encuesta con base en la cual se construía el indicador, el área encargada de realizarla y la liga electrónica en la que se publicaba. El indicador fue sustituido en 2016 y, con ello, su medio de verificación; este únicamente hace referencia a una encuesta, pero no dice cómo se llama, quién es el encargado de ella ni dónde puede ser consultada; por lo tanto, si alguien quiere verificar la información del indicador no será posible, porque no resulta claro de dónde se obtienen los datos.

Capítulo

6

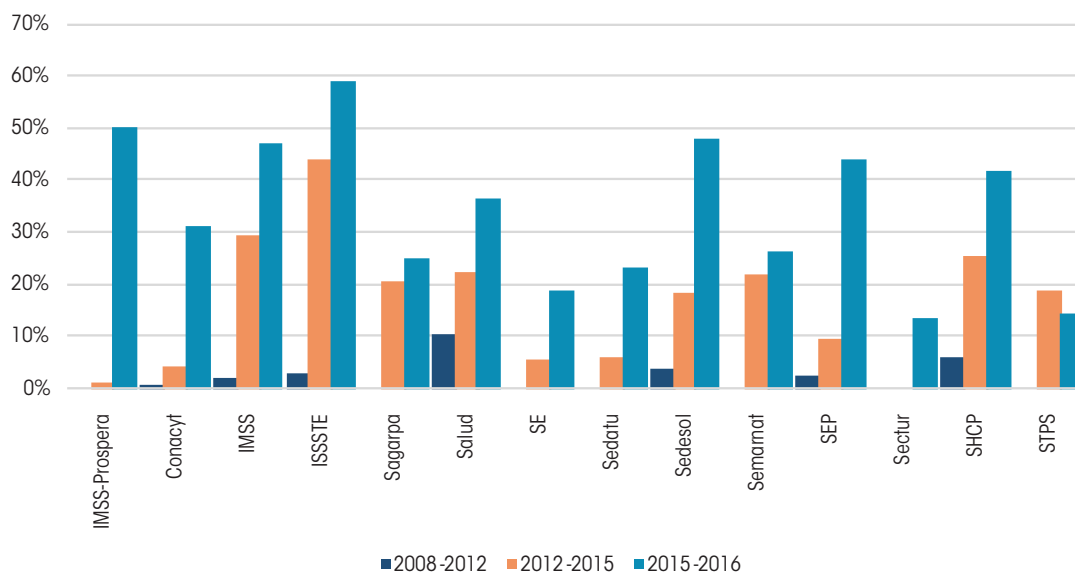
**COMPARACIÓN  
ENTRE PERIODOS**



**C**on base en los resultados obtenidos, se puede concluir hasta este momento que la permanencia de los indicadores se ha visto afectada por diversos aspectos a lo largo de los periodos analizados; sin embargo, se observa que ha aumentado con el paso de los años y, por lo tanto, se ha dado seguimiento a un mayor número de indicadores, pero aún es necesario intensificar los esfuerzos para lograr que más programas muestren la evolución histórica de sus indicadores principales.

En la gráfica 15 se presenta la tasa de permanencia por dependencia para cada uno de los periodos analizados.

**Gráfica 15.** Tasa de permanencia por dependencia, 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Entre 2008-2012, la tasa de permanencia de algunas dependencias fue cero, es decir, de un conjunto de programas permanentes, los indicadores de 2008 fueron eliminados para 2012, pero en los periodos consecutivos aumentaron su tasa en forma considerable. En este periodo, los programas comenzaban a adoptar la MML y el CONEVAL se dio a la tarea de revisar las MIR de los programas y a emitir recomendaciones; con ello se dio inicio a un proceso de mejora que originó que un gran número de indicadores fueran modificados.

En 2012-2015, la tasa de permanencia aumentó de modo significativo respecto al periodo anterior; esto puede deberse a que los programas ya habían identificado en forma más adecuada sus indicadores. Los programas que operaban en 2012 estaban alineados con una planeación nacional diferente a la de 2015; por eso, algunos de sus indicadores, en especial los de fin y propósito, tuvieron que cambiar.

En virtud de la reingeniería del gasto público llevada a cabo en 2016, se consideró 2015-2016 como un periodo aparte, en el cual la tasa de permanencia fue mayor respecto a los periodos de análisis anteriores; sin embargo, debe tomarse en cuenta que es menor el tiempo transcurrido entre el periodo inicial y el final. La única dependencia que reportó un decremento en este periodo fue la STPS; todas las demás aumentaron significativamente su tasa de permanencia.

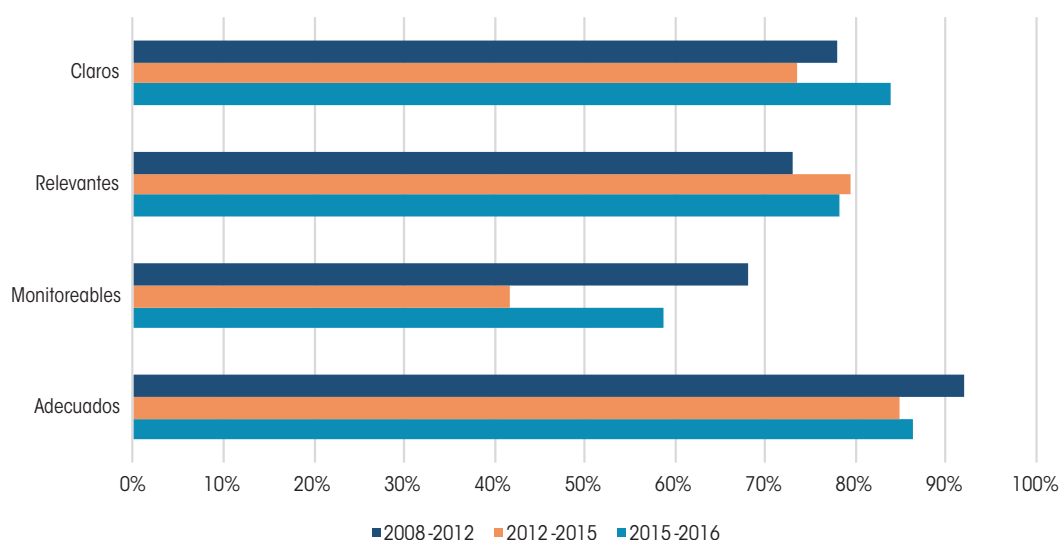
De las siete dependencias que han tenido indicadores permanentes en los tres periodos, se observa un aumento significativo en la tasa de permanencia en cada uno de los periodos; en el último de estos todas las dependencias están por arriba de 30%, entre las cuales destaca la SEP, con una tasa de 44%.

Con el propósito de que los indicadores sean los mejores para darle seguimiento al programa, el CONEVAL revisa que los indicadores cumplan con los criterios de claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación. El programa debe saber cómo va en el cumplimiento de sus objetivos para poder evaluar su desempeño y, con base en ello, tomar decisiones. Si los indicadores no son buenos, entonces las decisiones podrían ser erróneas.

Se espera que los indicadores estén cada vez mejor evaluados gracias a las recomendaciones emitidas y que los indicadores que permanecen en el tiempo cumplan con los criterios mínimos, pues así se garantiza el seguimiento a información adecuada. En la gráfica 16 se observa el porcentaje de indicadores permanentes que cumplieron con los criterios para cada uno de los periodos.



**Gráfica 16.** Valoración de indicadores permanentes



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La proporción más alta de indicadores permanentes claros se dio en el periodo 2015-2016, cuando más de 80% de los indicadores permanentes eran claros. El periodo con una menor proporción de estos indicadores fue 2012-2015. No obstante, destaca que en todos los periodos de análisis la proporción de indicadores claros fue mayor de 70%.

Es fundamental que los indicadores sean relevantes para que se dé seguimiento a información significativa. En los tres periodos, el porcentaje de indicadores permanentes relevantes fue superior a 70%, pero menor de 80%; el periodo con una mayor proporción de indicadores relevantes fue 2012-2015.

En la monitoreabilidad se encuentra la proporción más baja de indicadores permanentes que cumplen con el criterio. En 2008-2012 se tiene la mayor proporción de indicadores monitoreables; en 2012-2015 se observa una caída, ya que menos de la mitad de los indicadores que permanecieron eran monitoreables, y en 2015-2016 hay un aumento respecto al periodo anterior, aunque la proporción sigue siendo baja.

El rubro de adecuación es el criterio que más cumplen los programas permanentes; en todos los periodos se encuentra por arriba de 80% y presenta su proporción mayor en 2008-2012, al ser superior a 90%.

Los indicadores permanentes deberían cumplir con los criterios mínimos, porque así se garantizaría el seguimiento a indicadores que aportan información que, a su vez, permitirá el seguimiento adecuado del programa; sin embargo, aún se tienen que fortalecer los criterios, en especial el de monitoreabilidad de los indicadores.

Capítulo

7

**LA HISTORIA DE  
LOS PROGRAMAS  
SOCIALES A TRAVÉS  
DE SUS INDICADORES**



**E**s importante que los indicadores permanezcan en el tiempo, porque es la forma en que los programas cuentan su historia; varios de ellos llevan décadas de existencia y han acumulado suficiente información, pero no siempre está a disposición o, incluso, se ha perdido en algún momento.

Los indicadores de los programas y las acciones sociales muestran el avance en el cumplimiento de sus objetivos; por lo tanto, para conocer una buena parte de su historia, resulta necesario tener los registros de avance de los indicadores desde el año en que inició el programa, o bien, de algún periodo de referencia, el cual podría ser, al menos, el tiempo que lleva esta administración. Para saber qué tanta historia conocemos de los programas y las acciones sociales, es necesario estar al tanto del número de observaciones anuales en promedio por indicador y su relación con los años de existencia del programa, o al menos de algún periodo, el cual podría ser lo que va de esta administración.

Con la finalidad de conocer qué tanto de la historia de los programas se transmite a través de sus indicadores, se construyó un porcentaje que considera las observaciones anuales históricas promedio de los indicadores de propósito y componente de los programas respecto a los años que van de la administración actual (2013-2016).

Para calcular los datos de los actuales programas y acciones sociales, se utilizó la base de indicadores de los objetivos principales (propósito) y de los entregables (componentes) vigentes en 2017 y su información histórica hasta 2016. En 2017, de acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, funcionan 149 programas y acciones sociales, de los cuales fueron considerados en este análisis solo 127, que tienen más de un año en operación.

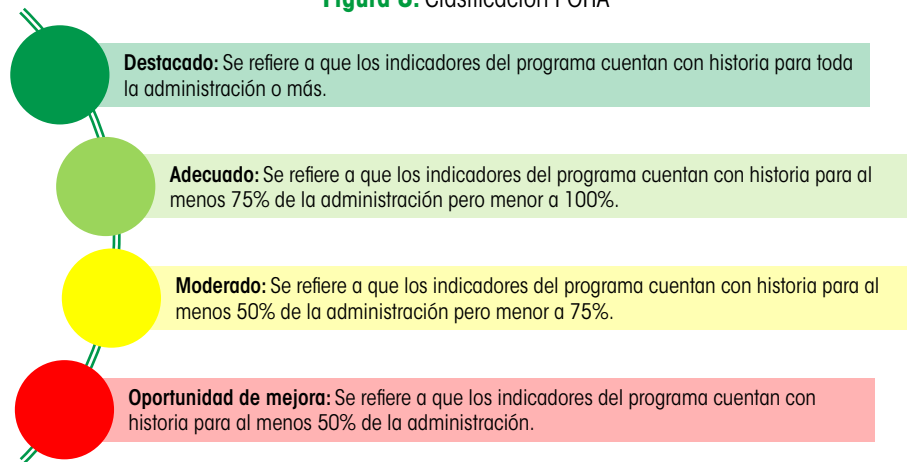
El indicador revela qué tanta historia puede contar el programa durante la actual administración. A continuación se presenta la fórmula de cálculo del indicador:

$$POHA = \left( \frac{\textit{Promedio de observaciones anuales históricas por indicador}}{4} \right) \times 100$$

Donde: POHA: porcentaje de observaciones históricas respecto a la actual administración.

El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa respecto a los años transcurridos de la actual administración, que en este caso son cuatro (2013-2016). Si se parte de que los indicadores de un programa tienen en promedio tres observaciones anuales históricas, por lo tanto, el programa, a través de sus indicadores actuales, puede contar 75% de su historia en esta administración. Los programas fueron clasificados en categorías de acuerdo con los resultados del indicador (ver figura 8).

**Figura 8.** Clasificación POHA



En general, considerando los 127 programas y acciones sociales que llevan en funcionamiento más de un año, en promedio se tienen dos observaciones anuales históricas por programa; es decir, prácticamente todos los indicadores cuentan con las observaciones en 2015 y 2016, mientras que los programas tienen, en promedio, trece años de existencia; al comparar con las observaciones anuales históricas promedio, se advierte que se ha perdido gran cantidad de información a través de los años.

Para conocer el desempeño de los programas a lo largo de la administración, es necesario que sus indicadores cuenten con la historia desde el comienzo de esta. De los 127 programas analizados, 102 han estado durante todo lo que va de la administración (2013-2016), los cuales, en promedio, tienen 2.2 observaciones anuales históricas y cuentan 54% de su historia en lo que va de la actual administración; por otro lado, 16 programas fueron creados durante la administración y llevan tres años en operación; estos tienen, en promedio, 1.5 observaciones anuales históricas y cuentan 49% de su historia.<sup>9</sup>

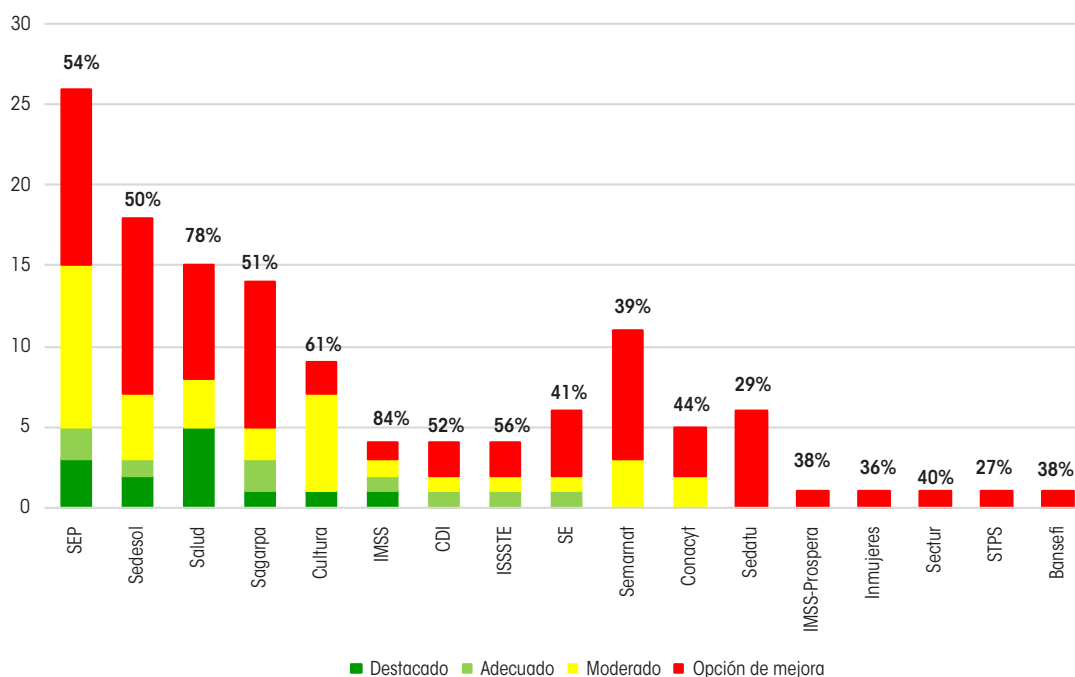
El Programa Liconsa (Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA de CV), por ejemplo, tiene en promedio 4.1 observaciones históricas; es decir, estos datos son suficientes para describir la historia a lo largo de la actual administración.

<sup>9</sup> Los promedios de historias (54 y 49%) se obtuvieron de la media aritmética de los promedios de observaciones históricas por programa.



En la gráfica 17 se muestra el porcentaje de programas en cada una de las clasificaciones por dependencia y se consideran los resultados del indicador "Porcentaje de observaciones respecto a la administración".

**Gráfica 17.** Clasificación de programas según su promedio de observaciones respecto a la administración por dependencia



La gráfica 17 presenta la categorización de los programas según la historia que pueden contar a través de sus indicadores respecto a la actual administración; se advierte, por ejemplo, que los programas de la SEP cuentan, en promedio, 54% de su historia en esta administración; también, que cinco de sus programas son categorizados como "destacados" o "adecuados" (miden al menos 75% de su historia, con tres observaciones), mientras que 10 de ellos se ubican en "moderado" (cuentan al menos la mitad de su historia, con dos observaciones) y 11 en "oportunidad de mejora" (solo tienen la observación de 2016).

De igual modo, la gráfica refleja que los programas de la Sedatu cuentan solo 29% de su historia en esta administración y todos ellos fueron categorizados en "oportunidades de mejora", al tener una sola observación en promedio (la correspondiente a 2016).

Del total de programas analizados para este periodo (127), 13 cuentan con la historia completa de la administración y 11 de ellos tienen historia desde antes de la administración. Entre los programas que cuentan más su historia, están Liconsa y Seguro Médico Siglo XXI, ya que sus indicadores tienen datos desde antes del comienzo de la administración (2009); es decir, sus indicadores cuentan la historia completa en la administración y 88% más.



**CONCLUSIONES**



**La permanencia de los indicadores es la generación periódica de un mismo indicador, con lo cual** es posible darle seguimiento a lo largo del tiempo. Una tasa de permanencia baja no significa que los programas han dejado de dar seguimiento a su desempeño; es el resultado de la sustitución de unos indicadores por otros. Una sustitución puede tener dos razones principales: mejorar los indicadores o responder a una nueva planeación nacional. Sin embargo, hay otros aspectos que pueden influir en la modificación de los indicadores, como las observaciones que efectúan la Auditoría Superior de la Federación y la SHCP o, por ejemplo, las fusiones de los programas realizadas en 2016.

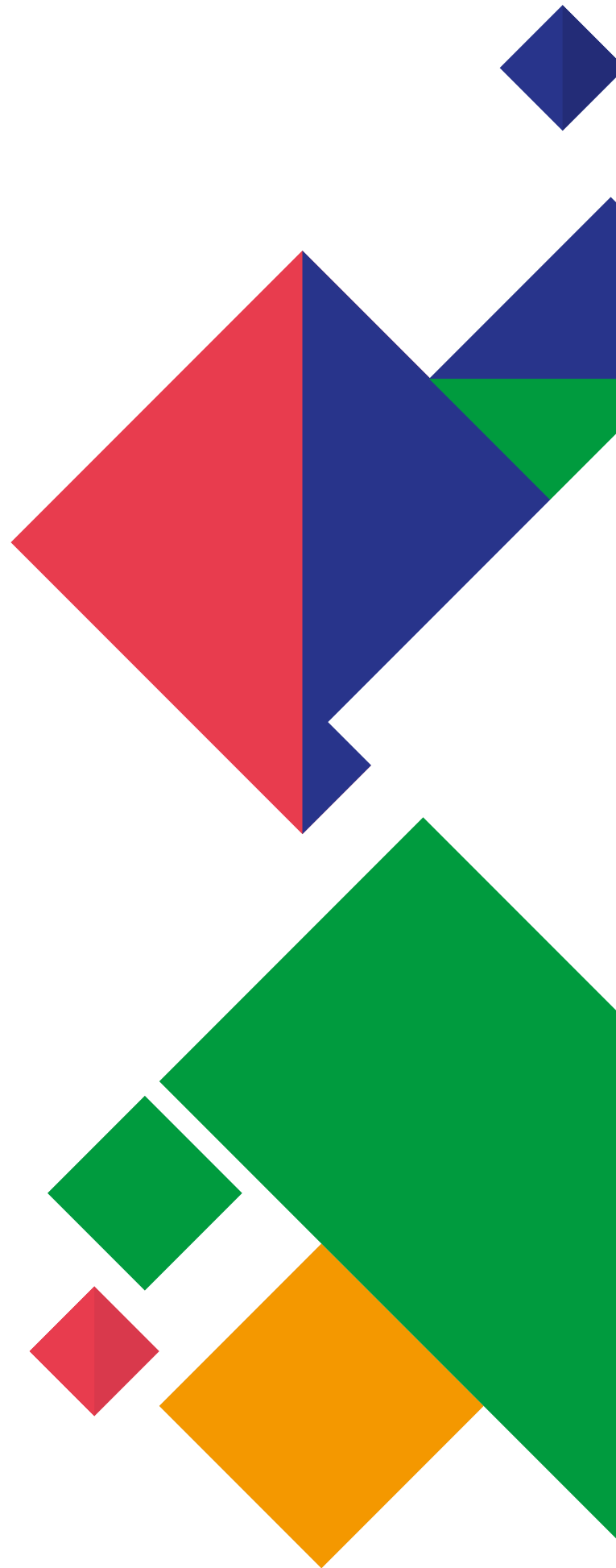
Además de la permanencia de los indicadores, es importante evaluar la calidad de los indicadores tanto de los que fueron eliminados, como de los que permanecieron y los que se incorporaron. El CONEVAL lleva a cabo diversas acciones con el objetivo de elevar la calidad de los indicadores y, así, obtener información que sea útil en la toma de decisiones.

La sostenibilidad de la información permite que los programas den seguimiento a la misma información, y evita que cada año se generen nuevos indicadores para el monitoreo. Los resultados más importantes encontrados en el análisis son los siguientes:

- La permanencia anual de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, y alcanzó su tasa máxima en 59%. En cambio, entre 2012 y 2014, la permanencia anual cayó 23 puntos porcentuales y se recuperó en 2015, pero en 2016 volvió a descender.
- Las APSS mantienen su tasa de permanencia anual, en casi todos los años, por arriba del promedio, y es la dependencia que reporta mejor comportamiento; sin embargo, es importante mencionar que coordina únicamente un programa.
- En 2012, además de ser el ciclo con la mayor tasa de permanencia, es el año en el cual los indicadores fueron mejor calificados en los criterios mínimos evaluados por el CONEVAL.

- En todos los periodos evaluados, los indicadores de componente son los que más permanecen; esto se debe a que, normalmente, los programas tienen claro los bienes y servicios que ofrecen y, por lo tanto, encontrar los indicadores apropiados es más sencillo.
- Los indicadores que menos permanecen en el tiempo son los de nivel de fin; lo anterior se debe a la complejidad de los programas para determinar el objetivo superior al que quieren contribuir; además, en los últimos años deben alinearse con un programa sectorial por medio de un objetivo sectorial y un indicador.
- Entre 2008-2012, la tasa de permanencia de los indicadores fue de 4%; únicamente siete dependencias tuvieron al menos un indicador permanente en el periodo.
- En el periodo 2012-2015, la tasa de permanencia fue de 17%, y la mayor fue de 13 puntos porcentuales respecto al periodo anterior. El ISSSTE fue la dependencia que presentó una mayor tasa de permanencia (44%) y las APSS, la que reportó la menor (1%).
- El principio de sustitución de mejora se aplica en los indicadores que serán eliminados y sustituidos por indicadores de mejor calidad. Para 2012-2015, este principio no se cumplió, ya que los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes, claros y monitoreables que los nuevos.
- En virtud de la reingeniería del gasto público, se consideró aparte el periodo 2015-2016. La tasa de permanencia fue de 34%; aunque es mayor respecto a los periodos anteriores, se considera baja al ser una tasa anual.
- La STPS fue la única dependencia que disminuyó su tasa si se compara con el periodo anterior; todas las demás aumentaron y entre ellas destaca la SEP, con una tasa de 80%.
- En 2015-2016 se cumplió el principio de sustitución de mejora para los criterios de relevancia, claridad y monitoreabilidad.
- En general, la tasa de permanencia muestra una tendencia al alza, debido a que cada vez se consolida más el sistema de monitoreo.
- La calidad de los indicadores que han permanecido es alta, aunque aún se tienen retos, en especial en monitoreabilidad, en el que un menor porcentaje de los indicadores cumplen con el criterio.





**Anexo**

**METODOLOGÍA  
PARA LA  
CONSTRUCCIÓN  
DE LA TASA DE  
PERMANENCIA**



**A**ntes de definir la tasa de permanencia de los indicadores, es necesario presentar dos definiciones: indicador único e indicador permanente. Un programa define sus indicadores para el monitoreo de sus objetivos en diversos años, y en virtud de que los indicadores no necesariamente se repiten en el siguiente periodo, es conveniente tener en cuenta los diversos escenarios.

De esta forma, los programas también pueden mostrar permanencia, es decir, continúan en un periodo establecido y se encuentran tanto al principio como al final de este. Estos son llamados programas permanentes, ya que si un programa desaparece antes del periodo señalado o es creado después del comienzo del periodo, no se le podrá dar el mismo seguimiento:

- En un primer caso, por ejemplo, para cuatro años consecutivos en los que se reporta un mismo indicador, se contabiliza un solo indicador; dado que este se repite, se conoce como indicador permanente. En cambio, si para estos años el indicador fuera diferente, entonces se contabilizarían cuatro indicadores. Este conteo se define como conteo de indicadores únicos.
- Los indicadores que aparecen consecutivamente en un periodo pueden contabilizarse. De esta manera, se omiten los indicadores que solo fueron monitoreados un año y se tiene idea sobre el número de indicadores que continúan con un seguimiento en determinados periodos; por ejemplo, en un año en particular se definen los indicadores A y B, mientras que al año siguiente se monitorean los indicadores B y C; entonces, el indicador B mantuvo un monitoreo en el periodo de análisis. Este conteo se define como conteo de indicadores permanentes.
- Para que un indicador se reporte como permanente, se vuelve condición necesaria que haya estado en el periodo inicial y en el final.

Este tipo de conteos aportan mejor información respecto al número “real” de indicadores, sin considerar las duplicidades o conocer el número de indicadores que permanecen en un periodo. Además, se pueden obtener nuevas medidas, como el cociente de indicadores que permanecen en relación con el número de indicadores únicos, que se define como tasa de permanencia.

Esta tasa de permanencia de los indicadores calculada como el cociente de los indicadores únicos y los indicadores permanentes muestra, entonces, la proporción de indicadores para un periodo determinado que permanecieron al principio y al final de este.

**Cuadro.** Construcción de la tasa de permanencia

Programa	Año (t)	Año (t+1)	Año (t+2)
Programa 1	A	A	A
Programa 2	-	B	B
Programa 3	C	C	D
Programa 4	E	F	E
Programa 5	G	G	

Tasa de permanencia por programa  
Caso (t, t+1, t+2)

Programa	Indicadores únicos	Indicadores permanentes	Tasa de permanencia
Programa 1	1	1	100%
Programa 3	2	0	0%
Programa 4	2	1	50%

Tasa de permanencia por año

Periodo	Indicadores únicos	Indicadores permanentes	Tasa de permanencia
t a t+1	5	3	60%
t+1 a t+2	6	2	33%
t a t+2	5	2	50%

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El primer ejemplo presenta cinco programas en tres diferentes años; el primer programa revela la permanencia de su indicador en los tres años del periodo, de tal manera que se tiene un indicador único y uno permanente; por ello, su tasa de permanencia se calcula como  $1/1=100\%$ . En cuanto al segundo programa, su aparición es en el año t+1 y como programa nuevo no tiene los datos suficientes para su cálculo. En el tercero no se identifican indicadores que permanecen al comienzo del periodo y no están tampoco al final, por lo cual su tasa de permanencia será de 0%, ya que ningún indicador estuvo permanentemente al principio y al final del periodo. El cuarto programa muestra que su indicador está al principio del periodo, luego desaparece y regresa al final del periodo; en este caso se contabilizan dos indicadores únicos o diferentes y uno que permanece, por lo que su tasa de permanencia será de 50%. El último programa desaparece antes de terminar el periodo establecido; por ello, no tiene los datos para su cálculo y no aplica.



Del mismo modo, se puede calcular la tasa de permanencia por año y saber cuántos indicadores del año  $t$  siguen vigentes en el año  $t+1$ ; en este ejemplo se tienen los indicadores A, C, E, F y G como indicadores únicos y, de estos, permanecen el A, C y G; por lo tanto, la tasa de permanencia se calcula como  $3/5$ , lo que resulta en una tasa de permanencia de 60%. Se debe aclarar que el indicador B no se contabiliza porque en el periodo  $t$  no existía.

Con referencia a la tasa de permanencia del periodo  $t+1$  a  $t+2$ , se tienen seis indicadores únicos; esto, debido a que G no se contabiliza por no existir en el periodo  $t+2$ . Como los indicadores A y B son los únicos que se mantienen, la tasa de permanencia es de 33 %. Por último, tomando el periodo completo de  $t$  hasta  $t+2$ , se tienen contabilizados cinco indicadores únicos, ya que los del segundo programa y los del quinto no se contabilizan por no estar en el periodo completo. Los indicadores permanentes son dos, por lo que la tasa de permanencia de los indicadores es de 50 %.

Para la obtención de los indicadores permanentes, se comparó indicador por indicador de un periodo a otro para obtener la probabilidad de que sean iguales; esta información fue validada por las dependencias. Además, dentro de la base MIR Calendarios de la SHCP se tiene una columna que asocia el indicador con su indicador de un periodo anterior en caso de que tenga; tal asociación fue verificada para ver si efectivamente son indicadores iguales.



**HISTORIA DE  
LOS PROGRAMAS  
SOCIALES A TRAVÉS  
DE SUS INDICADORES.  
DIAGNÓSTICO  
DE LA PERMANENCIA  
DE INDICADORES  
2008-2016**

El presente texto muestra los resultados del análisis llevado a cabo sobre la permanencia de los indicadores de los programas y las acciones sociales.

En el documento se describe el marco metodológico utilizado para la construcción de la tasa de permanencia. El lector encontrará que en el texto se profundiza en la permanencia de los indicadores para los periodos 2008-2016, 2008-2012, 2012-2015 y 2015-2016; asimismo, se aborda la calidad de los indicadores que permanecieron entre los distintos periodos. Finalmente, se comparan los resultados obtenidos en cada uno de los periodos en estudio.



Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx



**CO**NEVAL

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Bld. Adolfo López Mateos 160  
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón  
CP 01060, Ciudad de México  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)